



El Colegio de México

EL ESPACIO INTERNACIONAL TAIWANÉS Y SU EXPANSIÓN POR MEDIO DE
LA ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD

Tesis presentada por
DIANA SOFÍA CALDERÓN FARFÁN
en conformidad con los requisitos
establecidos para recibir el grado de
MAESTRIA EN ESTUDIOS DE ASIA Y AFRICA
ESPECIALIDAD
CHINA

Centro de Estudios de Asia y África

2013

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1 Aproximaciones teóricas en torno a la expansión del espacio internacional taiwanés.....	7
1.1 El espacio internacional desde el funcionalismo.....	9
1.2 El espacio internacional desde el constructivismo.....	12
1.3 El espacio internacional desde el institucionalismo.....	15
1.4 Otras consideraciones sobre espacio internacional.....	20
1.5 El espacio internacional como elemento teórico.....	22
Capítulo 2 La evolución de la política exterior y del espacio internacional taiwanés....	25
2.1 La diplomacia flexible, pragmática e informal.....	27
2.2 La diplomacia de la confrontación.....	32
2.3 La diplomacia viable.....	36
2.4 La evolución del espacio internacional taiwanés.....	40
Capítulo 3 Taiwan y la Asamblea Mundial de la Salud.....	45
3.1 Taiwan y los temas de salud.....	45
3.2 La Organización Mundial de la Salud y su órgano máximo de decisión....	48
3.3 Taiwan y la expansión de su espacio internacional en la AMS.....	52
3.3.1 Primera etapa: la experimentación nominal.....	52
3.3.2 Segunda etapa: la salud como un derecho fundamental.....	54
3.3.3 Tercera etapa: la política de bajo perfil.....	56
3.3.4 Cuarta etapa: la admisión como observador en la AMS.....	58
Consideraciones finales.....	66
Bibliografía.....	68

Tablas y gráficas

Tabla 1	El Espacio internacional según distintas corrientes teóricas de Relaciones Internacionales.....	19
Gráfica 2	Evolución de la participación de Taiwan en ONG por tipo.....	34
Gráfica 2.1	Evolución del espacio internacional taiwanés.....	41
Gráfica 3.	Estructura de la OMS.....	49
Gráfica 4.	Participación de Taipei Chino en la AMS 2009-2013.....	63

Introducción

El tema central de este trabajo es la expansión del espacio internacional de Taiwán por medio de su participación en la Asamblea Mundial de la Salud (AMS), órgano máximo de decisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para tener una visión completa del tema, primero abordaré algunas perspectivas teóricas desde las cuales se ha analizado la pretensión de expansión el espacio internacional taiwanés, con el fin de conceptualizar el término espacio internacional (EI) y crear una definición del mismo. Posteriormente, expondré la evolución del espacio internacional del archipiélago desde 1988 hasta 2013 a partir de las políticas diplomáticas de sus gobiernos, concentrándome principalmente en la participación de Taipei en organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales por ser, desde el institucionalismo y funcionalismo, imprescindibles para expandir el espacio internacional. Finalmente, describiré detalladamente la participación de Taipei en la Asamblea Mundial de la Salud y su contribución a la ampliación del mismo.

En la literatura sobre política exterior taiwanesa es común encontrar la noción de Taiwan (Taiwan, Taipei o República de China) como un Estado *de hecho*, pero no *de derecho*. La primera condición quiere decir que Taiwan cumple con los elementos necesarios para ser considerado un Estado, de acuerdo a la Convención de Montevideo de 1933: es una entidad con población permanente y territorio determinado, con un gobierno propio y con la capacidad de establecer relaciones con otros Estados. Adicionalmente, desde 1949 Taiwan tiene sistemas político, institucional, económico, monetario y militar autónomos. Su sistema político, por ejemplo, transitó hacia la democracia a finales del siglo XX, por lo que cuenta además con un sistema electoral institucionalizado. Así mismo,

Taipei ha buscado entablar relaciones comerciales con otras economías, entre las cuales destacan China, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático+6 y Estados Unidos por ser sus principales socios comerciales¹. La segunda condición hace referencia al hecho de que, pese a cumplir con las características propias de los Estados, legalmente no es uno de ellos por no contar con reconocimiento internacional generalizado, ni bilateral ni multilateral.

En 1972 Taiwan perdió el reconocimiento internacional cuando la República Popular China (China, Beijing o RPCh) le desplazó como Misión Permanente de China, incluyendo la isla de Taiwan, ante la Organización de las Naciones Unidas. A partir de entonces, la mayoría de los Estados de la comunidad internacional rompieron relaciones diplomáticas con Taipei para establecerlas con Beijing. Con ello, el espacio internacional de la República de China se redujo significativamente.

Al cerrarse las rutas tradicionales de política exterior para Taiwan, sus gobiernos han creado posibilidades diplomáticas nuevas y creativas para participar en el sistema internacional, como la especialización en ciertas áreas de la dinámica internacional. La política exterior taiwanesa ha tenido como objetivo primero la expansión de su espacio internacional mediante la participación en organismos internacionales gubernamentales (OIG), específicamente procurando su reincorporación al sistema de Naciones Unidas, al buscar participar en sus agencias especializadas.

Para lograr el objetivo de este trabajo, mostrar la evolución del espacio internacional taiwanés por medio de los distintos enfoques diplomáticos utilizados por los gobiernos taiwaneses de 1988 a 2013, utilizo enfoques teóricos como institucionalismo y funcionalismo. Como primer objetivo particular, busco describir la participación de Taiwan

¹ Taiwan yearbook, 2012

en la Asamblea Mundial de la Salud y las implicaciones que ésta ha tenido en la ampliación del espacio internacional taiwanés y en su reinserción al sistema internacional. Como segundo objetivo particular, desarrollo el término espacio internacional como un elemento teórico, del cual no existe una definición en la literatura especializada. La hipótesis central de esta investigación es la siguiente: la búsqueda de expansión del espacio internacional es un mecanismo de legitimación para los presidentes de Taiwan; por medio de ello, aumentan y aseguran altos niveles de popularidad doméstica. La hipótesis secundaria de este trabajo es: la participación de Taipei en la AMS no ha tenido grandes repercusiones en la ampliación del ei taiwanés.

En el capítulo 1, abordaré algunas aproximaciones teóricas desde las cuales se ha estudiado la expansión del espacio internacional taiwanés. Para la elaboración de esta investigación, seleccionaré dos de estas perspectivas teóricas, una complementaria de la otra y servirán para el análisis de este caso específico. El institucionalismo es la base teórica para explicar la pretensión de Taipei de expandir su espacio internacional y el funcionalismo permitirá entender los mecanismos ideados por la burocracia taiwanesa para participar en el sistema internacional.

En el capítulo 2 respondo a dos preguntas de esta investigación: ¿Qué medios prácticos han utilizado los gobiernos taiwaneses para expandir su espacio internacional? y ¿En qué medida la campaña por expandir el espacio internacional taiwanés por medio de organismos internacionales es un mecanismo de legitimación doméstica para el jefe de Estado taiwanés? Para responder ambas, describiré la evolución de la política exterior taiwanesa desde 1988 hasta 2013, dividiéndola a partir de los periodos presidenciales, procurando hacer un análisis cuantitativo del espacio internacional taiwanés en cada una de dichas etapas con el fin de realizar una comparación gráfica entre cada una.

En el capítulo 3 explicaré el marco institucional de la salud internacional para posteriormente describir el perfil de salud de Taipei y su campaña para participar en la Asamblea Mundial de la Salud (AMS), órgano máximo de decisión de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual he dividido en cuatro etapas. En ese mismo apartado, responderé a la tercera y última de las preguntas de investigación de este trabajo: ¿qué beneficios para la expansión del espacio internacional taiwanés ha traído la participación parcial en una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas? La respuesta a esta pregunta se desprenderá del análisis de la admisión de Taipei como observador en la AMS.

Capítulo I

Aproximaciones teóricas en torno a la expansión del espacio internacional taiwanés

En este primer capítulo, retomo tres aproximaciones teóricas que han sido útiles para estudiar la expansión del espacio internacional taiwanés: funcionalismo, constructivismo e institucionalismo, así como algunas otras aportaciones sobre espacio internacional hechas por académicos especialistas en el tema. El fin es explicar el uso del término “espacio internacional” y lograr hacer una caracterización. A partir de la caracterización y descripción del espacio internacional, en la parte final de este apartado. Esbozaré una definición de espacio internacional.

Espacio internacional (EI) es un término comúnmente utilizado para describir las oportunidades que tiene Taiwan para participar activamente en el sistema internacional. Su aparición responde al hecho de que la comunidad internacional reconoce al gobierno de la RPCCh como el único representante legal y legítimo de China, de la que Taiwan formaría parte ante el resto de los actores en la arena internacional. Taipei, en cambio, ha reclamado validar el derecho de auto representación y autodeterminación que dice ostentar desde 1972.

El término espacio internacional, aunque ampliamente utilizado para hacer referencia al fenómeno que expongo, no ha sido conceptualizado. En este capítulo muestro un panorama general de las aproximaciones utilizadas en la literatura sobre ei. Pese a que no hay aún una definición explícita de este término, abordaré las características que se le atribuyen para después desarrollarlo como un elemento teórico.

El espacio internacional desde el funcionalismo

Según la teoría funcionalista, el papel que desempeñan los actores del sistema internacional responde a las necesidades básicas de los mismos. Las OIG, por ejemplo, son creadas para atender fines específicos y por lo general tienden ofrecer membresías limitadas. Así, el mandato de un organismo internacional y la membresía al mismo se determinan por un problema técnico específico. Los actores internacionales tienen funciones definidas, lo que resulta en la especialización de los actores en el sistema internacional. En el funcionalismo, los arreglos gubernamentales internacionales derivan de las necesidades básicas y funcionales de los pueblos y los Estados.²

Vincent Wei-Cheng Wang considera pertinente el estudio del espacio internacional taiwanés desde el enfoque funcionalista al describir el lugar que ocupa Taipei en el sistema internacional como el de una entidad económica más que política, basándose en el hecho de que participa sólo en organismos intergubernamentales regionales y técnicos.

En su texto *A Modus Vivendi for Taiwan's "International Space"?*, Wang describe la pretensión de expansión del ei taiwanés desde el periodo presidencial de Lee Teng-hui hasta el de Ma Ying-jeou, haciendo especial hincapié en este último, tal vez debido al éxito que sus políticas han tenido en el reposicionamiento de la República de China en la arena internacional. Este periodo reciente se ha caracterizado por la emergencia de un *modus vivendi* entre Taipei y Beijing; es decir, una nueva fase basada en las relaciones pacíficas y el acercamiento entre ambos gobiernos.

Para describir el ei de Taiwan y su evolución, Wang aborda primero varios temas relevantes para el entendimiento de la situación de Taipei en el sistema internacional. El

² Krans, Margaret y Mingst, Karen A., *International organizations: the politics and processes of global governance*, Lyne Rienner publishers, 2da edición, 2010. p. 40

autor defiende la noción de Taiwan como un *Estado de hecho*; es decir, que Taiwan cumple sobradamente con las características establecidas por la Convención de Montevideo para conferir a una entidad el estatus de Estado: tiene una población permanente, territorio definido y la capacidad de entablar relaciones con otros Estados, además de ser responsable de su propia defensa nacional, tener gobierno, administración pública institucionalizada y políticas económica y monetaria propias, entre otros.

Wang afirma que, pese a cumplir con todos los elementos necesarios para categorizarse como Estado, otros no lo reconocen como tal debido a la oposición de la República Popular y al antagonismo que este reconocimiento desencadenaría con el gigante asiático, prefiriendo no retarle y reafirmar la existencia de “una China”. China, con su poderío económico y militar, puede por sí sola determinar el futuro de Taiwan, convirtiéndola en una entidad aislada, con un EI restringido, limitado. En realidad, Beijing ha buscado delimitar la participación de Taipei a la esfera económica, parecida a la que tienen sus Regiones Administrativas Especiales, donde no pueda desarrollarse un debate sobre asuntos políticos.

Según Wang, el espacio internacional comprende las relaciones bilaterales oficiales y no oficiales, así como la membresía a OIG y a organizaciones internacionales no gubernamentales.³ Confiere especial peso a la participación de Taiwan en organizaciones internacionales gubernamentales, dando una muestra completa de la variedad de modalidades que Taipei ha explorado para participar en el sistema internacional y para definir una personalidad distinta a la de la RPCh.

³ Wang, Vincent Wei-cheng, “A *Modus Vivendi* for Taiwan’s “International Space”? A Functional-Competence Model for Taiwan’s Participation in International Organizations”, ponencia presentada en la 53 conferencia anual de la Asociación Americana de Estudios Chinos en la Universidad de Pennsylvania, Filadelfia, del 14 al 16 de octubre de 2011, p. 2

El punto central del estudio de Wang es que la realidad funcional de Taiwan es la de una entidad económica a la que el sistema internacional le ha negado legitimidad. Su principal crítica hacia el modo en que se lleva la política exterior taiwanesa radica en que no se pone énfasis en esa funcionalidad, sino en considerar al Estado como centro⁴. Debido a su estatus legal internacional único, esa posición sólo ha provocado la inestabilidad de su espacio internacional.

A partir de esta crítica, Wang propone un nuevo rumbo para la política exterior taiwanesa: la “competencia funcional”, aun teniendo como objetivo la expansión de su espacio internacional. La competencia funcional sigue dos premisas: (1) las organizaciones internacionales deben acomodarse a la globalización y (2) la búsqueda de un mejor gobierno global reclama la inclusión de actores funcionalmente competentes;⁵ es decir, especializados en algún campo del sistema internacional.

Según el autor, en la gobernanza global Taipei no puede ser ignorado en temas como tecnología, economía, mano de obra, entre otros aspectos. Propone que para mejorar la efectividad del gobierno global, es necesario que se abran espacios a la participación de Taiwan en los que pueda brindar su invaluable experiencia, por ejemplo en la Organización Internacional de Aviación Civil, la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).⁶

El estudio hecho por Wang es una forma creativa y pertinente de estudiar la expansión del espacio internacional taiwanés. En suma, su propuesta busca que Taiwan base su identidad internacional en sus capacidades, funciones específicas y experiencia para

⁴ Wang, Vincent Wei-cheng, *Op. cit.*, p.3

⁵ *Idem*, p.15

⁶ *Idem* p.20

convertirse en una pieza fundamental en ciertos campos de la dinámica internacional, a modo de encontrar su lugar dentro ella. Es especialmente útil para la participación de Taipei en organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Como veremos más adelante, la política exterior taiwanesa utiliza una aproximación de este tipo, como en el caso de su petición por participar en la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS, apelando al sentido funcional y de especialidad de la organización, debido a que Taiwan ha buscado especializarse en temas de salud e higiene.

El espacio internacional desde el constructivismo

El constructivismo estudia la relevancia que sustenta la identidad en las relaciones internacionales. En el sistema internacional, las identidades se construyen por medio de la interacción con otros. La identidad de un Estado se cimienta, por ejemplo, de acuerdo a sus instituciones, normas, cultura e interacciones con otros Estados;⁷ de este modo, el comportamiento de los actores internacionales y sus intereses están moldeados por reglas socialmente construidas y prácticas culturales.

Elizabeth Freund Larus, especialista en sistema político chino y taiwanés, plantea que Taipei ha buscado que se reconozca la soberanía de la isla por medio de la singularidad de su modelo político y económico en Asia: un orden político democrático y un mercado dinámico. Esa es la identidad que construye para proyectar al exterior. Lo deseable es que otros Estados le apoyen o simpaticen con su deseo de autodeterminación mediante el uso del *soft power*. La estrategia idónea para expandir el ei taiwanés y lograr su posicionamiento en la arena internacional es el *soft power*: utilizar la capacidad de atraer a

⁷ Larus, Elizabeth Freund, "Taiwan's Quest for International Recognition" en *Issues & Studies*, vol.24 no.2, Junio de 2006, p. 27

otros y mover a la opinión pública con el ejemplo, sin el uso de la fuerza⁸, por lo que Larus considera el constructivismo social como el marco teórico idóneo para sustentar su tesis.

La identidad es indispensable para implementar el *soft power*. En general, se habla de una identidad china compartida entre Beijing y Taipei. Este último ha logrado crearse una imagen que conjuga la herencia cultural china con valores políticos de la modernidad europea como democracia, libertad y Estado de derecho; a ello añade sus capacidades tecnológicas y poder económico.

Para Larus, el reconocimiento internacional está ligado a la seguridad nacional, por lo que la expansión del espacio internacional taiwanés es un asunto de suma relevancia para la isla. Con el reconocimiento internacional, habría legitimación y legalización del régimen de la República de China, haciendo menos posible que China recurra al uso de la fuerza para mermar la personalidad internacional de Taipei. La tarea más importante que tiene Taipei respecto a su seguridad nacional, es convencer a otros Estados de preservar la identidad taiwanesa, convencerlos de la idea de que Taiwan es un actor valioso para el sistema internacional, un actor útil para el resto.

El objetivo más claro para ampliar el espacio internacional taiwanés, no sólo desde el punto de vista de Larus sino también del gobierno taiwanés, es unirse a organismos internacionales gubernamentales, específicamente a los que derivan del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. En el constructivismo, los organismos internacionales sirven como agentes de construcción social⁹. La ONU y sus agencias especializadas ilustran esta teoría, pues para participar en ellas y unirse a la comunidad

⁸ *Idem*, p.43

⁹ Wendt, Alexander, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics" en *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Primavera, 1992), p. 398.

internacional, es imperativo contar con la cualidad de Estado reconocido; es por ello que la participación de Taiwan en este tipo de entidades ha representado el mayor reto.

Actualmente, las OIG a las que pertenece Taiwan están focalizadas hacia temas económicos. Debido a que Taipei no cuenta con la categorización de Estado, ha tenido que utilizar métodos diplomáticos más creativos para ampliar su espacio internacional, como su identidad.

En 2005 Taiwan creó su propio organismo internacional no gubernamental, la Unión Democrática del Pacífico (*Democratic Pacific Union*), con el objetivo de consolidar los valores democráticos particularmente en Asia. Esta organización pretende también alentar el desarrollo económico, promover el respeto a los derechos humanos, buscar la resolución pacífica de conflictos regionales y la cooperación de los Estados miembros en diversos ámbitos¹⁰. A esta organización pertenecen alrededor de treinta Estados de Asia, Oceanía y América, entre ellos México, Japón, Estados Unidos y Corea.

Al pretender exaltar los valores democráticos en Asia, donde de los treinta y nueve países que la componen, quince de ellos no son democráticos¹¹, Taiwan busca erigirse como un Estado con una identidad claramente distinta a la de China en el Pacífico y ante el resto de los Estados del sistema internacional.

Para Larus, con la creación de estos organismos, Taiwan debe convencer a otros Estados que su participación en el sistema internacional es invaluable. Al convertirse en un exportador de democracia, la República de China incrementaría su espacio internacional teniendo un grupo de Estados que le apoyen y compartan ese mismo valor político. Estas

¹⁰ *Idem* p.42

¹¹ Larus, Elizabeth Freund, *Op cit.*, p. 44

características representan cualidades políticas que puede ofrecer al resto de los Estados del sistema internacional.

Otro ejemplo de la participación internacional de Taiwan, en la que el *soft power* y su identidad desempeñan un papel importante para la expansión de su ei, es el impulso a organismos no gubernamentales internacionales. “Amor desde Taiwan” (*Love from Taiwan*), organismo dedicado a brindar ayuda en casos de desastre desde 2003, ofrece asistencia por medio de donaciones económicas y en especie e incluso envía personal especializado de acuerdo a las necesidades de cada situación¹². El concepto de esta organización se desprende de la diplomacia pública implementada por el entonces presidente Chen Shui-bian durante su gestión. Con ella, Taipei pretende mostrar una cara humanitaria que es generalmente bien vista en la arena internacional.

Al participar en actividades internacionales de organismos intergubernamentales como estos Taiwan obtendría, según Larus, reconocimiento internacional y legitimidad para formar parte del sistema internacional.

En resumen, Larus ve al EI como algo modificable, en el cual la participación de los actores depende de lo que puedan aportar al sistema internacional de acuerdo con las características propias de su identidad. Para expandir el ei taiwanés, propone la participación en organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, procurando exaltar mediante el *soft power* la identidad taiwanesa, única y valiosa para el sistema internacional por sus muy particulares características. Esta afirmación, aunque válida desde el contexto constructivista, falla en reconocer otras implicaciones políticas que impiden la participación de Taiwan como miembro activo del sistema internacional, como la oposición de la RPCh.

¹² *Idem*, p. 48

El espacio internacional desde el institucionalismo

Para John Gerard Ruggie, el institucionalismo “coordina y modela el comportamiento, lo canaliza hacia una dirección en vez de otras que son teórica y empíricamente posibles”.¹³ De esta manera, sin importar la naturaleza del sistema político internacional, el comportamiento internacional se institucionaliza, une a la colectividad, para evitar dejar *cabos sueltos*, espacios o actores no regulados en la dinámica internacional.

De acuerdo a I-Chun Hsiao y Jerry I-H Hsiao, la noción de espacio internacional tiene relación directa con las instituciones. Para ampliar el ei taiwanés, es necesario buscar tener presencia internacional mediante la participación en organizaciones internacionales gubernamentales, la firma de tratados internacionales y la participación en misiones de mantenimiento de paz de la ONU.¹⁴ En este sentido, los autores sugieren que Taipei debe unirse al marco multilateral de gobernanza global por medio de la ONU, exponente máximo de la institucionalización internacional, y la búsqueda de participación significativa en sus agencias especializadas. Se trata de una propuesta para que Taiwan pueda formalmente ser parte del sistema internacional.

Haciendo referencia al pragmatismo que ha asumido el presidente Ma Ying-jeou en la política exterior taiwanesa, los autores argumentan que mientras más activo y visible sea la participación institucionalizada de Taiwan en la arena internacional, en organismos

¹³ Ruggie, John Gerard, *Constructing the World Polity: essays on international institutionalization*, Routledge, Londres, 1998, p. 54

¹⁴ Hsiao, I-Chun y Hsiao Jerry I-H, “Constraints on and Options for Taiwan’s Meaningful Participation in the Specialized Agencies of the United Nations” en *Issues and Studies* vol.47, no.4, Diciembre de 2011, p.80

internacionales e incluso por medio de la diplomacia no oficial, será menos posible que China restrinja el ei taiwanés.¹⁵

En el texto los autores muestran preocupación por la postura de Beijing sobre esta participación institucionalizada. Para que Taiwan pueda participar en agencias especializadas es necesario poner atención, por ejemplo, al nombre con que se le designaría al interior de estas agencias, al estatus que se le conferiría, a la agencia idónea para participar y los medios por los que se podría acceder a ésta. Cada aspecto debe ser cuidadosamente decidido, siempre tomando en cuenta la actitud que podría asumir Beijing sobre cada uno de ellos.

Todas estas consideraciones se desprenden, por supuesto, de la experiencia de Taiwan como observador ante la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud, suceso que sirve como modelo y precedente de las propuestas hechas por los autores.

El modelo OMS/AMS, que estudiaremos a profundidad más adelante en este trabajo, cuenta con características muy peculiares que permiten la participación simultánea, aunque no igualitaria, de Taipei y Beijing en una agencia especializada de la ONU. El nombre utilizado por Taiwan es Taipei Chino y su estatus es de observador. Es importante señalar que las condiciones que hicieron posible dicho suceso, como la posibilidad del estatus, se deben a la ambigüedad que existe sobre éste; es decir, no existen especificidades sobre el papel que los observadores, incluido Taipei, tienen en la AMS.

Taiwan, desde la perspectiva de los autores citados, ingresó al sistema de Naciones Unidas de un modo creativo, evitando disputas políticas o de soberanía, basándose únicamente en las preocupaciones profesionales y funcionales de la OMS, esquivando

¹⁵ *Idem.*, p. 68.

inteligentemente el tema de la política de “una China”. Sobre esto habremos de ahondar más en el tercer capítulo.

Los autores, sugieren que el modelo Taiwan-AMS puede ser utilizado en otras agencias especializadas, donde puedan converger condiciones *ambiguas* como las de la AMS; ejemplos de ello son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización Meteorológica Mundial y la Organización Mundial del Turismo¹⁶, todas parte del sistema de Naciones Unidas.

Sus propuestas muestran un deseo claro por expandir el ei taiwanés por medio de la participación en el sistema internacional institucionalizado, representado por el sistema de Naciones Unidas pero, debido a la manera en que estas se proponen, parecería que se busca que Taiwan tenga una participación nominal o simbólica, más que práctica.

A partir de los textos que muestran los tres enfoques teóricos, he extraído los aspectos que, según los autores que he abordado hasta ahora, constituyen el espacio internacional. En la tabla siguiente, hago una comparación de lo que para cada autor, desde su perspectiva teórica, constituyen las aristas del espacio internacional. Un punto de concordancia entre los autores es la membresía a organismos internacionales gubernamentales; especialmente aquellos que se desprenden del sistema de Naciones Unidas. Este tipo de participación es prioritaria para la reinsertión de Taiwan al sistema internacional por tratarse de un espacio institucionalizado de gobernanza mundial. Así mismo, la pertenencia a organismos internacionales no gubernamentales muestra el espacio

¹⁶ *Idem*, p.90

de interacción público de Taipei, aquel en el que su participación es más libre, como lo es también la firma de tratados internacionales. Adicionalmente, las relaciones oficiales y no oficiales son también consideradas en este texto como elementos del EI debido a la importancia política que el establecimiento de relaciones diplomáticas confiere a una entidad.

A partir de esta tabla, caracterizaré el espacio internacional y con ello mediré en el capítulo 2 el espacio internacional taiwanés

Tabla 1.1 El Espacio internacional según distintas corrientes teóricas de Relaciones Internacionales

Autor	Wang	Larus	Hsiao y Hsiao
Concepción de Espacio Internacional	Funcionalismo Ei de acuerdo a su especialización en áreas específicas	Constructivismo Ei por su Identidad útil para el resto de los Estados del Sistema Internacional	Institucionalismo Ei al formar parte del sistema internacional institucionalizado y del marco legal internacional
relaciones bilaterales oficiales	X		
relaciones bilaterales no oficiales	X		X
membresía a organismos Internacionales gubernamentales	X	X	X
membresía a organismos Internacionales no gubernamentales	X	X	
pertenencia al sistema ONU		X	
misiones de mantenimiento de paz de la ONU			X
firma de tratados internacionales			X
identidad		X	

Fuente: elaboración propia con información extraída de Wang, Vincent Wei-cheng, “A Modus Vivendi for Taiwan’s “International Space”? A Functional-Competence Model for Taiwan’s Participation in International Organizations”, Larus, Elizabeth Freund, “Taiwan’s Quest for International Recognition” y Hsiao, I-Chun y

Hsiao Jerry I-H, "Constraints on and Options for Taiwan's Meaningful Participation in the Specialized Agencies of the United Nations".

Otras consideraciones sobre espacio internacional

En 2009 se organizó una mesa redonda sobre el espacio internacional taiwanés en la Universidad George Washington.¹⁷ En esta mesa participaron académicos y especialistas en Taiwan como Shawn McHale, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad George Washington, David Dean, asesor de la fundación Chiang Ching-kuo, Jacques de Lisle, director del Centro de Estudios sobre China Contemporánea y profesor en la escuela de Derecho de la Universidad de Pennsylvania y Bonnie Glaser, asesora sobre Asia y China en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales.

Shawn McHale afirma que en la historia universal, las entidades han experimentado con muchas formas políticas distintas hasta que éstas alcanzan su espacio internacional justo, por lo que el lugar que ocupen en él depende de distintos factores. De igual modo, Taiwan experimenta y tiene ideas novedosas para imponerse en el marco internacional. La búsqueda de espacio internacional, agrega, no es una característica exclusiva de Taiwan. La Unión Europea y ASEAN son también entidades que buscan hacerse valer en el sistema internacional.¹⁸

David Dean, desde un punto de vista realista, sostiene que ostentar un lugar en el espacio internacional está íntimamente ligado a los altos puestos de liderazgo y a la toma de decisiones; es decir, poseer cierto grado de autoridad, así como tener la capacidad de decidir sobre asuntos del sistema internacional, confieren a una entidad su espacio

¹⁷ La transcripción de la mesa redonda puede encontrarse en la página del Centro Sigur para Estudios Asiáticos de la Universidad George Washington:

http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/72109_Taiwan_Quest_for_Intl_Space.pdf

¹⁸ "Taiwan's quest for international space", Universidad George Washington, Centro Sigur para Estudios Asiáticos: http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/72109_Taiwan_Quest_for_Intl_Space.pdf, p.2

internacional digno. Con la política exterior ejercida en los últimos años, Taiwan hace posible que sus puntos de vista sean conocidos, pero no tiene acceso a los altos puestos de liderazgo.¹⁹

Jacques de Lisle explica que Taiwan ha ejercido una estrategia tradicional para reclamar el estatus de Estado en el sistema internacional. Muestra una estructura Estatal muy convencional. Es ortodoxo al buscar expandir su ei, pues obedece cabalmente los criterios políticos legales para ser un Estado y para mantener relaciones diplomáticas, así como para participar en las relaciones internacionales y en los regímenes de tratados internacionales multilaterales.²⁰

Muchas veces, el acceso a estos puntos de negociación internacional han sido posibles a causa de lo que los estudiosos de las relaciones internacionales han llamado “la buena voluntad de Beijing”. Aunque Taiwan legalmente no forme parte activa del sistema internacional, se comporta como un Estado que efectivamente forma parte de ese marco legal internacional; sin embargo, el cumplimiento estricto de las reglas impuestas por la comunidad internacional no garantiza un lugar en el sistema internacional.

Siguiendo esta misma línea de pensamiento, Bonnie Glaser ve la ampliación del ei taiwanés directamente proporcional a la voluntad de Beijing. Beijing permite el acceso y la participación de Taiwan al sistema internacional para ganar la simpatía de los ciudadanos taiwaneses y así evitar brotes independentistas en la isla, con miras a una eventual unificación.²¹

La búsqueda de expansión de espacio internacional es para Taipei una manera de consolidar su estatus de *Estado de hecho*. Actualmente lo hace por medio de una política

¹⁹ *Idem*, p. 9

²⁰ *Idem*, p. 17

²¹ *Idem*, p. 27-29

exterior “de bajo perfil”, evitando las confrontaciones con Beijing, alegando que puede brindar contribuciones sustanciales al sistema internacional.

En suma, encontramos que aunque el caso de Taiwan es único en el sistema internacional, la búsqueda de expansión de ei no es exclusiva de la República de China, sino que es una característica que otras entidades comparten. Los actores del sistema internacional negocian y experimentan con su ei para conseguir sus objetivos específicos.

El espacio internacional como elemento teórico

Como se dijo al principio de este capítulo, el término “espacio internacional” ha sido utilizado comúnmente en la literatura sobre relaciones internacionales para referirse concretamente a la situación de Taiwan en el sistema internacional; no obstante, encontramos que no se trata de un asunto exclusivo de Taiwan. Toda entidad, Estado o actor partícipe en el sistema internacional cuenta con un espacio internacional, mismo que es negociable y sujeto a experimentación de acuerdo a las condiciones y las necesidades de la sociedad internacional.

Aunque no hay una definición detallada del término espacio internacional, en este trabajo pretendo no sólo definirlo, sino también considerarlo como un elemento teórico importante para el estudio del lugar que ocupa Taiwan en la arena internacional. De este modo, sostengo que

espacio internacional es un elemento simbólico que se refiere a la capacidad de los actores, gubernamentales y no gubernamentales, de participar activamente en asuntos tanto del sistema como de la sociedad internacional. En este espacio, legal e institucionalizado, los actores tienen derechos de representación, asociación, voz, voto, entre otros, al tiempo

que adquieren obligaciones. Los actores internacionales, buscan en el ei reconocimiento para integrarse al sistema internacional.

Conclusiones

Los tres enfoques desde los que se aborda el tema de la expansión de del EI taiwanes convergen en la idea de ampliarlo buscando primero la participación en organismos internacionales gubernamentales, para unirse al marco institucional internacional. Para hacerlo, es necesario resaltar la utilidad de tener a Taiwan en el sistema internacional, ya sea por sus funciones técnicas específicas y sus áreas de especialización o por su identidad. Para ampliar la participación internacional institucionalizada de Taiwán, lo ideal es construir la identidad de la isla a partir de su función, utilidad y experiencia en la dinámica internacional.

Institucionalismo y funcionalismo han sido los enfoques que he escogido para realizar este trabajo. El primero ha servido como base teórica para justificar la pretensión de Taipei por expandir su espacio internacional, pues muestra la importancia de participar en el sistema internacional por medio de las rutas formales de la política exterior tradicional como las instituciones internacionales; mientras que el funcionalismo ayuda a entender los mecanismos ideados por la burocracia taiwanesa para participar en el sistema internacional: los argumentos y las campañas que ha impulsado la República de China para formar parte activa del sistema internacional institucionalizado.

La búsqueda de expansión del espacio internacional no es un asunto exclusivo de Taiwan. Todos los actores del sistema internacional buscan tener ese espacio simbólico que en ocasiones, como afirma David Dean, denota un cierto nivel de liderazgo y poder en la comunidad internacional. En general, los autores que hablan sobre espacio internacional

taiwanés no pasan por alto a Beijing como factor importante para la ampliación del ei de Taipei. Sugieren, por ejemplo, la búsqueda de consenso, o la invención de maneras políticamente correctas para la inserción de Taiwán en el sistema internacional, especialmente en lo referente a OIG y al sistema de Naciones Unidas.

Para efectos descriptivos y prácticos, y tomando en cuenta los estudios sobre ei hasta ahora descritos en este texto, consideraré como aspectos propios del espacio internacional las relaciones bilaterales oficiales y no oficiales, la membresía a organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales y la firma de tratados internacionales. Estas características serán utilizadas en este trabajo para describir el espacio internacional taiwanés y su evolución. Es importante señalar que aunque éstos son elementos indispensables del espacio internacional de un Estado, por ejemplo, no son los únicos. Existen también elementos como la diplomacia parlamentaria o la cooperación internacional, entre otros, que por cuestiones de tiempo y espacio, no he considerado como elementos básicos del espacio internacional.

La pretensión de expansión del ei taiwanés ha sufrido modificaciones que responden tanto a acontecimientos domésticos, como la alternancia política y la exaltación de la identidad taiwanesa, como a acontecimientos externos, como la relación de la República de China con Beijing o Washington. Es en el siguiente apartado que abordo esta evolución del espacio internacional taiwanés desde los cambios de la política exterior de Taipei.

Capítulo II

La evolución de la política exterior y del espacio internacional taiwanés

Luego de que Beijing desplazara a Taipei como representante legal del Estado chino ante la Organización de las Naciones Unidas en 1971, Taipei se enfrentó al aislamiento diplomático. La RPCh reclama soberanía sobre el territorio taiwanés, pues le considera una provincia propia, rebelde, inhabilitada para representarse a sí misma en el exterior, para mantener relaciones con otros Estados o para ser reconocida como una entidad autónoma por el resto de los actores del sistema internacional. Como resultado, el espacio internacional de Taiwan se redujo a uno marginal, casi insignificante.

Beijing y Taipei han ejercido control sobre sus propios territorios de manera individual y autónoma en asuntos internos e internacionales desde el nacimiento de la RPCh en 1949. Pese a ello, el gobierno de Beijing se proclama poseedor de la soberanía de Taiwan.

En la búsqueda de la reunificación *de jure* y *de facto* con Taiwan, el gobierno de la RPCh ha propuesto el principio “una China, dos sistemas”, introducido por Deng Xiaoping en 1982. Este principio ha sido aplicado a las regiones administrativas especiales de Hong Kong y Macao para manejar un sistema económico capitalista. Con él se les permite a las regiones especiales mantener su propio sistema económico y social bajo la soberanía de la RPCh. Para el caso taiwanés, “una China, dos sistemas” ha evolucionado hasta llegar a su forma actual, expresada el 7 de enero de 2009 en la “propuesta de seis puntos” de Hu Jintao, en los que se propone la existencia de una sola China dentro de la que existan lazos comerciales, culturales e intercambios de recursos humanos, al tiempo que se permita la participación “razonable” de Taipei en organizaciones globales, así como la negociación de

acuerdos de paz entre ambos lados del estrecho.²² En este respecto, Taipei ha rechazado siempre el principio “una China”, buscando no comprometer nunca su soberanía.

De acuerdo con las definiciones y taxonomía de soberanía hecha por Stephen D. Krasner, Taipei cuenta, por una parte, con soberanía en el sentido emanado de Westphalia,²³ la basada en los principios de territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad domésticas. Por otra parte, Taiwan carece de soberanía legal internacional,²⁴ aquella que deriva del establecimiento del estatus de una entidad política en el sistema internacional, reconocida por sus pares por contar con territorio y autonomía judicial formal. En este sentido, Beijing posee la soberanía legal internacional del territorio chino, del cual Taipei formaría parte. Al no contar con el reconocimiento de la mayoría de los Estados del sistema internacional, Taipei no puede representarse ante el sistema internacional.

La meta de la política exterior taiwanesa es que haya reconocimiento internacional de su soberanía.²⁵ La cancillería de Taipei ha buscado, por medio de una diplomacia innovadora y creativa, mantener algunas relaciones diplomáticas bilaterales oficiales, así como “relaciones sustanciales” con el resto de los Estados del sistema internacional, ideando también mecanismos para participar en organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a modo de mantener un espacio de acción en el sistema internacional.

La diplomacia de la República de China y su evolución responden a cambios domésticos como la alternancia política; así como a algunos acontecimientos de la escena internacional, los cuales han hecho que dicha diplomacia haya sufrido ciertas

²² Clough, Ralph N., *Cooperation or conflict in the Taiwan strait*, Rowman and little field publishers, Nueva York, 1999, p. 93

²³ Krasner, Stephen D., *Sovereignty, organized hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999, p. 20.

²⁴ *Idem*, p. 14.

²⁵ Larus, Elizabeth Freund, op. Cit. p.24

transformaciones. En este apartado mostraré un panorama general de estos cambios desde el periodo de Lee Teng-hui hasta la actual gestión de Ma Ying-jeou.

La diplomacia flexible, pragmática e informal

Taipei debe su título de economía dinámica al acelerado crecimiento económico que experimentó durante la segunda mitad del siglo XX, al impulsar una política económica basada en la sustitución de importaciones, promoción a las exportaciones y la especialización de su mano de obra. Durante este mismo periodo, en el ámbito político surgieron brotes de oposición política contra el monopolio del poder en la isla, un monopolio que sería difícil de sostener sin el liderazgo del linaje de Chiang Kai-shek. Por ello, antes de su muerte en 1988, Chiang Ching-kuo creó condiciones para el levantamiento de la ley marcial y el ejercicio electoral para decidir el futuro presidente de Taiwan, inaugurando la etapa democrática en la isla.²⁶ Para autores como Robert G. Sutter, estos cambios, la transición democrática y el desarrollo económico, tenían como meta la inequívoca diferenciación entre la República de China y la República Popular China.²⁷

Al asumir Lee Teng-hui del Partido Nacionalista Chino (KMT) la Presidencia de la República de China en 1988, la democracia y el desarrollo económico se tomaron como estandartes de la “otra” China. En cuanto a la política exterior, el nuevo gobierno traería consigo cambios muy significativos, reflejados en el distanciamiento de la anterior postura oficial -conservadora y ortodoxa- así como en la experimentación de políticas para lograr ampliar el espacio internacional y buscar un lugar digno en el sistema internacional, acorde con su lugar en la economía mundial.

²⁶ Cooper, John F., *op. cit.*, p. 52-53

²⁷ Sutter, Robert G., *Chinese foreign relations: power and policy since the cold war*, Rowman and little field publishers, Nueva York, 2008, p. 190.

Entre las políticas de diferenciación que impulsó Lee, la “taiwanización” fue una que tuvo un papel muy importante no sólo en el ámbito internacional, también en el doméstico, al forjar un nuevo nacionalismo. En este nuevo sentido de identidad nacional, la democracia jugó un papel muy importante. Taiwan se eruiría como un sistema político distinto al de China, como un exportador de democracia que merecía un lugar en la comunidad internacional. Para 1994, Lee comenzaría campañas para la reincorporación a la ONU en calidad de Estado.

En junio de 1995, la política exterior taiwanesa daría un giro radical cuando Lee ofreció un discurso en la Universidad de Cornell, su antigua casa de estudios. Ahí se refirió a las relaciones a través del estrecho como unas de Estado a Estado, en igualdad de condiciones entre ellos y ante el sistema internacional, rechazando rotundamente el riguroso principio de “una China”. Posteriormente, debido a severas confrontaciones con Beijing, Taipei suavizó su política exterior, lo que se reflejó en su nueva solicitud de participación en Naciones Unidas. Dejó de solicitar la participación como Estado; en cambio, buscó participar en agencias especializadas del sistema de la ONU, como la Organización Mundial de la Salud. Así mismo, el 29 de junio de 1998, aparecieron los famosos “tres no” que tenían un tono mucho más relajado: no al apoyo a dos Chinas (una China, un Taiwan), no a la independencia de Taiwan y no al apoyo a la representación de Taiwan en organismos internacionales donde la cualidad de soberanía fuera un requisito.²⁸

Posteriormente, para romper el *impasse* diplomático, Lee sugirió un enfoque multidireccional denominado *diplomacia flexible*, una estrategia que constaba de “(1) fortalecer las relaciones bilaterales con los aliados diplomáticos de Taiwan, (2) participar activamente en organizaciones internacionales gubernamentales, (3) establecer y promover

²⁸ Sutter, Robert G., *Op. cit.*, p. 195.

relaciones sustantivas con naciones no hostiles.”²⁹ Para mantener y ampliar su espacio internacional, Taipei improvisó métodos creativos que sustituyeran las relaciones diplomáticas formales y los métodos diplomáticos ortodoxos, como el fortalecimiento de relaciones no políticas con otros Estados y la participación, aún limitada, en organismos internacionales.

Uno de los mecanismos más creativos que ideó el Ministerio de Relaciones Exteriores fue la apertura de misiones no oficiales de Taiwan, cuyo intercambio inició al comienzo de la década de los noventa.³⁰ Se trata de oficinas que tienen todas las funciones de una embajada pero con un nombre distinto, uno “diplomáticamente correcto” de acuerdo al lugar donde se establezcan: “Oficina Representativa de Taipei”, “Oficina Económica y Cultural de Taipei” o “Misión Comercial de la República de China”. Estas oficinas se encargan, por ejemplo, de las relaciones comerciales y económicas entre Taiwan y los países receptores, así como de las relaciones culturales y la cooperación bilateral en general.

Durante el periodo de Lee, aunque China no se opuso expresamente al intercambio económico y cultural de Taiwan con otros Estados, el gobierno de la República de China mostró siempre su descontento y rechazo por las limitaciones que Beijing prescribía sobre la política exterior de Taiwan, argumentando siempre su calidad de Estado *de facto*.

En cuanto a las relaciones bilaterales, para 1998, de los 185 Estados miembros de Naciones Unidas, Taiwan sostenía relaciones diplomáticas formales con sólo 27 de ellos. Entre 1989 y 1992, sólo ganó ocho aliados diplomáticos.³¹ Durante este periodo, Taiwan

²⁹ Li, Chen-pin, “Taiwan’s participation in Inter-governmental organizations, an overview of its initiatives” en *Asian Survey*, Vol.46 No.4, Julio- Agosto de 2006, p. 205.

³⁰ Clough, Ralph N. *Op cit.*, p.73.

³¹ Clough, Ralph N., *Op, cit*, p.70

estableció programas de cooperación agrícola con sus aliados, pues ésta había tenido en Taiwan un gran auge técnico durante el periodo del apogeo del crecimiento económico de la República de China.

La mayoría de sus aliados diplomáticos se encontraban en la región de América Latina, por lo que se buscó que esta área se convirtiera en una de apoyo diplomático. Así lo fue en 1993, cuando se lanzó la primera campaña de Taipei para reincorporarse a la ONU. En agosto de ese año, siete países latinoamericanos lanzaron formalmente la campaña ante la ONU para reconsiderar la participación y situación internacional excepcional del gobierno de la República de China, apelando a los derechos fundamentales de los 23 millones de taiwaneses y su deseo de ser considerados como miembros del sistema internacional, así como a los principios de igualdad, universalidad y no discriminación. Esta campaña no fue exitosa al encontrar la oposición de la RPCh y del resto de la comunidad internacional.³²

Un aspecto más en el que se puso especial énfasis durante la gestión de Lee fue la búsqueda de participación activa en organismos intergubernamentales, ámbito en el que se pretendía que Taiwan ampliaría su espacio internacional y fortalecería su estatus como una entidad separada de China.

A pesar de que el gobierno de la RPCh se aseguró de establecer candados que evitaran la participación de Taipei en OIG, la República de China mantuvo un asiento en importantes foros como el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), en el que participa con el nombre “Taipei, Chino” y en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, donde

³² Winkler, Singrid, “Taiwan's UN Dilemma: to be or not to be” en The Brookings institution, Junio de 2012. Dirección electrónica: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/06/20-taiwan-un-winkler> (último acceso: 2 de septiembre de 2012).

participa en calidad de entidad económica, por lo que es representada por el Ministro de Economía de la República de China y se le excluye de las reuniones de jefes de Estado.

Al no tener un amplio espectro de participación en OIG, pues sólo participaba en once de ellas, Taipei buscó expandir su participación en Organizaciones Internacionales no Gubernamentales, pues en éstas últimas, los miembros “no son gobiernos, sino individuos o grupos privados”³³.

El caso más controversial sobre la participación de Taiwan en organismos de este tipo es el del Comité Olímpico Internacional, en el que participa desde 1984. El punto de controversia radica en el nombre con el que se designa a la delegación taiwanesa: Taipei Chino (中国台北 *Zhongguo Taipei*). Este nombre levantó especulaciones debido a que en idioma chino, denota pertenencia al territorio chino: a China se le denomina *Zhongguo* (中国), por tanto tal denominación podría llegar a traducirse como “Taipei, China”.

En general se piensa que Taipei cedió su posición al aceptar cambios en su nombre, bandera e himno para poder participar de la comunidad deportiva internacional con lo que, para muchos, aceptó la cualidad de sub-Estado.

La diplomacia flexible, pragmática, ha recibido innumerables críticas, tanto de los más conservadores como de los más radicales en Taiwan. Es importante tomar en cuenta que se trataba de un método ideado expresamente para aumentar, a como diera lugar, la participación internacional de Taiwan: “La diplomacia pragmática consistía en una

³³ Clough, Ralph N., op. Cit, p.77

estrategia que pretendía la expansión de la influencia internacional de Taiwan, así como aumentar su estatus por medio de prácticas flexibles”³⁴

Las prácticas diplomáticas laxas lograron que Taipei comenzara relaciones bilaterales no oficiales con una fracción considerable de Estados; además, como he mencionado, mantuvo su lugar en organismos internacionales gubernamentales, por lo que puede considerarse exitosa, tomando en cuenta las condiciones en las que estaba inmersa la isla.

De acuerdo con Connelly, para Lee, “la sustancia era más importante que la forma”.³⁵ El nombre con el que la delegación taiwanesa participa en el Comité Olímpico Internacional, o la manera en que participa en el BAD y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico son ejemplos de ello.

La diplomacia de la confrontación

En el año 2000, el electorado taiwanés eligió como nuevo presidente a Chen Shui-bian del Partido Democrático Progresivo (DPP, por sus siglas en inglés), quien ocuparía la presidencia durante dos periodos, hasta 2008.

La elección de Chen formaba parte de lo que John F. Cooper ha denominado el “milagro democrático”. En un periodo de más o menos una década, Taiwan se había convertido en una democracia en funcionamiento, por lo que muchos observadores opinaron que en la isla se había “consolidado la democracia.”³⁶ La campaña de Chen prometía una política limpia y el respeto a la democracia: terminar con la corrupción del

³⁴ Li, Chen-pin, op. Cit., p. 611

³⁵ Connelly, Marisela, “La política exterior de Taiwan” en Estudios de Asia y África, Vol. 31 no.2, Mayo-Agosto de 1996, p. 276

³⁶ Copper, John F., “The Devolution of Taiwan's Democracy during the Chen Shui-bian Era” en Journal of Contemporary China, 2009, p.3

KMT y tener un sistema político inclusivo, de participación mayoritaria, con transparencia, legalidad y justicia.³⁷

El nuevo orden político taiwanés del año 2000 comenzó de manera moderada en materia de política exterior, en parte porque al inicio de su gestión, Chen comenzó con una agenda enfocada en reformas políticas internas, asuntos que habían sido muy populares durante su campaña.³⁸ Chen inició su gobierno con una tasa de popularidad del 65%; eventualmente, debido al mal manejo de algunos problemas domésticos, ese porcentaje disminuyó.

Durante su discurso inaugural, contrario a las expectativas internacionales, Chen evitó la confrontación directa con Beijing, aunque dejó en claro su rechazo al principio de “una China”. En cambio, ofreció su política sobre las relaciones a través del estrecho por medio de los cinco no: “no a la declaración de independencia, no al cambio del título nacional, no a la inclusión de la teoría “dos Estados” en la constitución, no a llevar a cabo un referéndum sobre la reunificación o independencia, no a la abolición de los principios rectores de la unificación nacional y el consejo nacional de unificación”³⁹. Con esto, Chen esperaba que las tensiones entre Taipei y Beijing fueran menores, al tiempo que mostraba su política exterior.

Las tensiones no disminuyeron entre Beijing y Taipei. Beijing criticaba duramente las políticas de Chen, al tiempo que diseñaba programas de modernización militar enfocados hacia alguna eventual contingencia con Taiwan; por esta razón, las políticas de

³⁷ Cooper, John F., “Taiwan’s failed president” en *Asian Affairs: An American Review*. 2008, Vol. 34 Issue 4, p.2

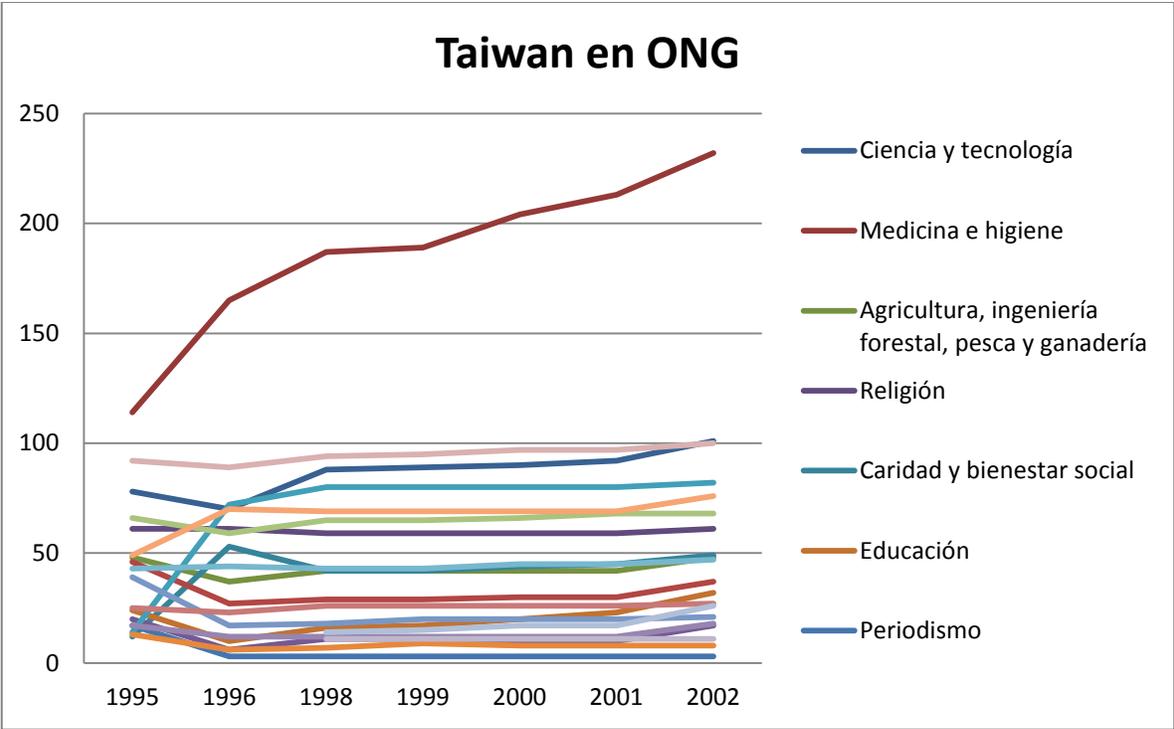
³⁸ Sutter, Robert G., op. Cit, p. 197.

³⁹ *Idem*, p. 198

Taipei sobre la RPCh cambiaron en 2003, adoptando medidas mucho más radicales, incluso pro-independentistas; esto justo antes de las elecciones presidenciales de 2004.

La política exterior del gobierno de Chen oficialmente se regía por la diplomacia pública *people's diplomacy*, concepto que pretendía la participación directa de la población taiwanesa para hacer política exterior, mediante las relaciones personales en redes transnacionales o transociales, por lo que de nuevo se puso especial atención en la participación en organizaciones internacionales no gubernamentales, debido a su énfasis en la diplomacia pública. Para 2004, Taiwan era miembro de alrededor de 2074 organizaciones internacionales no gubernamentales, la mayoría de ellas encausadas a la medicina e higiene.

Gráfica 2. Evolución de la participación de Taiwan en ONG por tipo (1995, 1996, 1998-2002)



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de *Taiwan Yearbook* 1995, 1996, 1998, 2000, 2001 y 2002.

Durante los ocho años de gestión de Chen, su política exterior fue caracterizada por la opinión pública internacional como una “diplomacia de la confrontación” que izaba como estandarte la identidad taiwanesa y pugnaba por el principio “una China, un Taiwan”, rechazando la pretensión de unificación de Beijing y causando grandes controversias, no sólo al interior de Taiwan, también en la sociedad internacional.

Chen públicamente rechazó el principio “una China” y condenó las presiones de Beijing. Llevó a cabo reformas en muchos ámbitos del aparato administrativo a modo de distanciarse de la RPCh y constituirse como una región distinta. Estas reformas abarcaron, incluso, el aspecto diplomático. Un ejemplo de ello fue la campaña para participar activamente en la ONU, esta vez de nuevo como una reincorporación: no sólo se buscaba la participación en sus agencias especializadas, se pretendía una participación integral. Las políticas radicales de Chen hicieron que recibiera críticas internacionales, como las hechas por el gobierno francés o la disminución del apoyo de Estados Unidos hacia la isla.

En la búsqueda por terminar con el aislamiento diplomático, Taipei buscó “comprar” aliados diplomáticos por medio de su *diplomacia del dólar*, al lanzar programas de ayuda y cooperación internacional, así como proyectos de inversión. El establecimiento de relaciones diplomáticas con Vanuatu en 2004 es producto de esta estrategia. La *diplomacia del dólar* no sólo estaba encaminada al establecimiento de nuevas relaciones diplomáticas, también al mantenimiento de las relaciones oficiales ya existentes, particularmente en América Latina.

Beijing y Taiwan estaban inmersos en lo que Robert G. Sutter ha denominado una “guerrilla diplomática”⁴⁰, al intentar privar al otro de aliados diplomáticos. Durante el periodo de Chen, Taiwan perdió cinco aliados diplomáticos: Dominica, Granada,

⁴⁰ Sutter, Robert G., op. Cit, p. 192

Macedonia, Nauru y Liberia. Para la mitad de su gestión, Taiwan contaba con 26 relaciones bilaterales oficiales y tenía representaciones no oficiales en 59 países más.

A pesar de perder relaciones bilaterales oficiales, ganó terreno en el tema de tratados internacionales. Del año 2000 a 2008, se firmaron cinco de los siete Tratados de Libre Comercio bilaterales que actualmente están en vigor: los establecidos con El Salvador, Nicaragua y Honduras fueron firmados en 2008 y los signados con Guatemala y Panamá en 2009.

El gobierno de Chen tuvo un importante logro en la expansión del espacio internacional taiwanés mediante la participación en una OIG. En 2002 Taipei ingresó a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como una entidad económica: una entidad autónoma no soberana bajo el nombre Territorio Aduanero Separado de Taiwan, Penghu, Kinmen y Matsu. Para ese momento, Taiwan pertenecía a 21 OIG entre las que destacan el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y el Banco Asiático de Desarrollo, y era observador en otras 14 OIG, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comité de Competencia de la OCDE y el Banco Europeo para la Reconstrucción, entre otros.

La diplomacia viable

En las elecciones de 2008 Ma Ying-jeou, candidato del KMT (Partido Nacionalista Chino que mantuvo el monopolio del poder en la isla de 1949 a 2000) resultó triunfador luego de que Chen abandonara la presidencia en descrédito debido a cargos de corrupción en su contra.

En su primer discurso presidencial de 2008, Ma señaló que durante su gestión buscaría ampliar el ei taiwanés, procurando no sólo la seguridad y prosperidad nacional, también la dignidad inherente a la participación en la arena internacional. Ma delineaba la

nueva política a seguir respecto a las relaciones a través del estrecho: una política “pragmática y conciliatoria”, comúnmente descrita como una política de “reacercamiento” por la tregua diplomática que ésta implica. Para mejorar el espacio internacional taiwanés, la política exterior de Ma tenía el claro objetivo de optimizar las relaciones con China.

Ma Ying-jeou sostiene la existencia de una sola China y navega políticamente bajo el discurso “una China, dos áreas”:

Cuando hablamos de “una China”, naturalmente nos referimos a la República de China. Según nuestra Constitución, el territorio soberano de la República de China incluye Taiwan y China continental. Actualmente, el gobierno de la República de China tiene autoridad para gobernar sólo sobre Taiwan, Penghu, Kinmen y Matsu. En otras palabras, en las últimas dos décadas, ambos lados del estrecho de Taiwan han sido definidos como “una República de China, dos áreas”⁴¹

De este modo, las relaciones a través del estrecho se llevarían entre la región de Taiwan y la región de China continental, no de Estado a Estado. Aunque no se han abandonado las aspiraciones iniciales del gobierno de la República de China, claramente se trata de un discurso mucho más conciliatorio que el de su antecesor, debido a la ambigüedad retórica en relación a la RPCh. Para Beijing, la victoria de Ma fue una victoria sobre el movimiento independentista taiwanés, debido a que la inestabilidad de la situación con Taiwan puede llegar a amenazar la noción del ascenso de China como un actor pacífico, noción que Beijing ha intentado crear.

En la administración de Ma, las relaciones a través del estrecho siguen la política de “los tres no”: no unificación, no independencia y no uso de la fuerza. Con estos ejes y “una china, dos áreas”, Taipei ha pretendido hacer crecer su esfera acción e influencia. El

⁴¹ Ma, Ying-jeou «The China Post.» *Full text of president Ma's inaugural adress.* 21 de 05 de 2012. <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/05/21/341720/Full-text.htm> (último acceso: 2 de 11 de 2012).

mantenimiento del estatus quo ha evitado la confrontación con Beijing y ha promovido la conciliación para ampliar su espacio internacional.

Dado que la RPCh ha paralizado la participación de Taipei en todo organismo cuyo requisito para ser miembro sea tener la cualidad de Estado, las demandas de Ma hacia Beijing en lo referente a la relación Taipei-sistema internacional son dos: procurar la participación de Taiwan en organismos internacionales de carácter gubernamental y el derecho a mantener relaciones formales con sus actuales 28 aliados diplomáticos. Siguiendo esta nueva línea política, Ma buscaba que dejara de aislarse a Taiwan de la comunidad internacional y que se le diera un espacio internacional adecuado.

Taipei dejó de buscar la admisión a la ONU perseguida por las administraciones anteriores y en su lugar puso énfasis en la búsqueda de “participación significativa” en sus agencias especializadas como la Organización Mundial de la Salud en calidad de observador, no como miembro. Beijing aceptó la negociación de la entrada de Taiwan a la AMS debido a la frustración de la ciudadanía taiwanesa, que podía eventualmente llevar a un movimiento independentista. Se trató de un intercambio para ganar la simpatía de los ciudadanos taiwaneses.⁴² Además, Taiwan logró participar en 32 OIG y ser observador en 20 más.

El fortalecimiento de las relaciones a través del estrecho continuó de manera cordial. Se instauraron las tres uniones: vuelos directos, comercio directo y servicio postal directo y en 2010 se firmó el Acuerdo del Marco para la Cooperación Económica (ECFA, por sus siglas en inglés) entre Taiwan y la RPCh. Con él se liberalizaron las relaciones

⁴² Wang T.Y., et al, “Taiwan’s expansión of International space: opportunities and challenges” en Journal of Contemporary China, Vol.20, Marzo de 2011, p. 257

económicas con China, pues es una suerte de Tratado de Libre Comercio que, según Ma, pondría las bases para el establecimiento de acuerdos de ese tipo con otros Estados.⁴³

Al interior de Taiwan, las críticas de la oposición no se hicieron esperar. Para el DPP, el ECFA es un acuerdo cuyas cualidades se exageraron; en realidad se trata de un acuerdo para tener lazos económicos más estrechos con China, “un mercado chino”. Desde este punto de vista, Ma habría cedido la soberanía de Taiwan a China a cambio de beneficios económicos a corto plazo.⁴⁴

En julio de 2013, Taipei firmó un tratado de libre comercio con Nueva Zelanda, afirmando el argumento de Ma que proponía al ECFA como un precedente para la firma de TLC con otros Estados, a modo de expansión del espacio internacional de Taipei⁴⁵.

Como hemos de abordar a profundidad más adelante en el texto, con el acceso de Taipei a la Asamblea Mundial de la Salud, la “buena voluntad” que había mostrado Beijing para el desarrollo y expansión del ei de Taipei se vio disminuida, al solicitar que todo asunto concerniente a Taiwan en la asamblea, debía primero ser revisado por Beijing. Incluso, Xi Jinping, el nuevo jefe de Estado de la RPCh, en una reunión con Lien Chan, representante del KMT, sostuvo que el asunto de la expansión del espacio internacional taiwanés era un asunto que debía tratarse con paciencia, sólo cuando las condiciones fueran aptas para ello.

La posición de Beijing ha dejado de aparecer como conciliadora, mostrándose inflexible para aceptar la participación de Taipei en actividades internacionales. La RPCh no acepta aún la participación autónoma de Taipei en la AMS y recientemente, mostró su

⁴³ Wang T.Y., et al, Op cit., p. 255

⁴⁴ *Ibidem*

⁴⁵ Cook, Malcom, “The ‘win-win’ New Zeland-Taiwan FTA” en The interpreter, dirección electrónica www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/15/The-win-win-NZ-Taiwan-FTA.aspx (consultado el 10 de septiembre de 2013)

descontento cuando en marzo de 2013 Ma asistió en calidad de Jefe de Estado a las celebraciones por el inicio del papado del Papa Francisco (el Vaticano es uno de los Estados con los que Taipei sostiene relaciones diplomáticas oficiales). En un comunicado oficial, la vocera del Ministerio de Asuntos Exteriores de China exhortó al Vaticano a mejorar las relaciones diplomáticas entre ambos, recalcando los “dos principios” básicos de la relación con Beijing. Aunque este comunicado fue ambiguo al no hacer explícitos dichos principios, la prensa internacional lo interpretó como el principio de “una China”. Según Alan Romberg, estos sucesos significan el rompimiento de la tregua diplomática.⁴⁶

La evolución del espacio internacional taiwanés

El espacio internacional taiwanés se ha expandido, aunque no considerablemente, en el curso de los 25 años posteriores a las elecciones de 1998. Cada uno de los enfoques aplicados a la política exterior ha tenido éxito en la ampliación de algún aspecto del espacio internacional de la isla. La Gráfica 2 muestra cómo ha sido la evolución del ei de Taiwan.

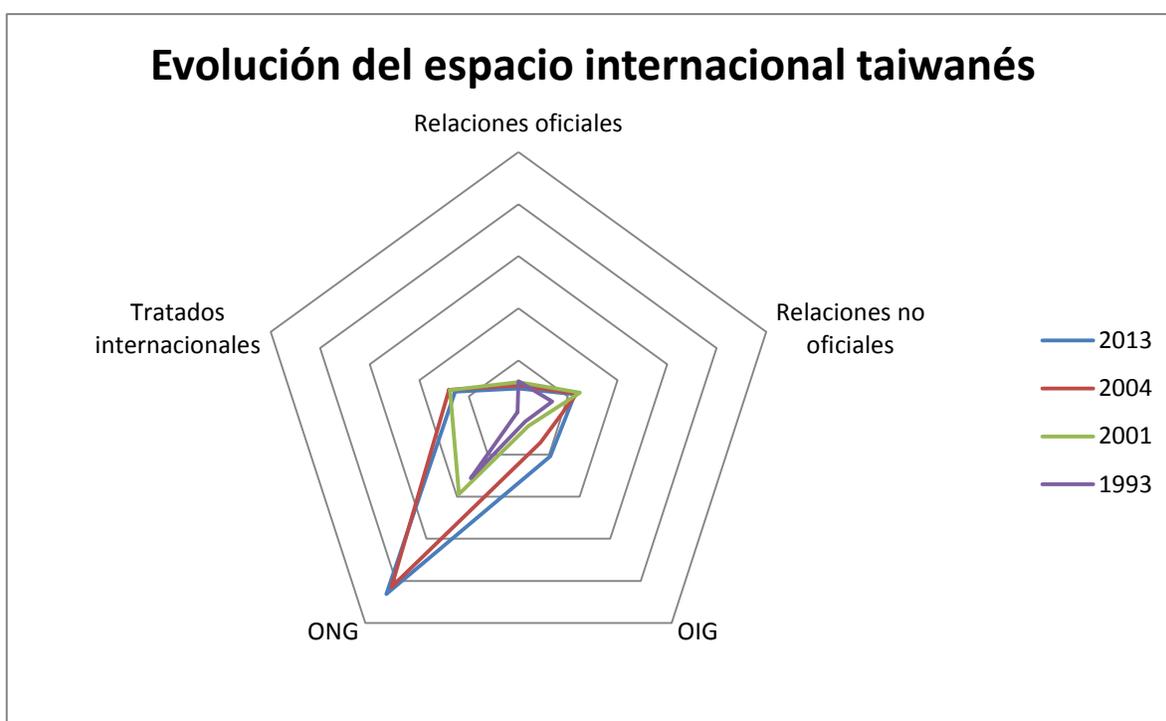
Como puede observarse, en 1993 la participación de Taipei en OIG tuvo un auge considerable, al tiempo que experimentaba retrocesos en cuanto a relaciones oficiales. Esta tendencia se mantuvo de este modo hasta el año 2013. Específicamente, el número de relaciones oficiales se mantuvo estable, esto a causa del cese de la “guerrilla diplomática” en la que estaban inmersos Beijing y Taipei una vez que Ma llegó a la presidencia de la República de China.

En el aspecto de tratados internacionales, esta gráfica ilustra sólo los Tratados de Libre Comercio, de inversión, de cooperación técnica y hacendarios. Desde 2001, el

⁴⁶ Romberg, Alan D., “Striving for New Equilibria” en China Leadership Monitor No.41, Hoover Institution Stanford University, 2013, p. 8

número de este tipo de acuerdos aumentó, llegando a su número actual en 2004. A partir de entonces, la variación del número de estos tratados ha sido mínima. Recordemos que durante el periodo de Chen, se puso énfasis en la firma de tratados de libre comercio y de inversión. En el periodo de Ma han habido avances en esta materia, aunque no tan significativos como los experimentados en el periodo 2000-2008.

Gráfica 2.1 Evolución del espacio internacional taiwanés



Fuente: De elaboración propia con datos extraídos de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de China y de *Taiwan yearbook 1993, 2001, 2004 y 2013*.

Conclusiones

La elección de Lee Teng-hui como presidente de la República de China fue un parte aguas en la manera de hacer política exterior en Taiwan. A partir de 1988, el ejecutivo taiwanés mostró reconocimiento de la situación política e internacional de la isla. A sabiendas de sus

desventajas en el campo diplomático, Lee buscó exaltar el nacionalismo taiwanés para expandir su limitado espacio internacional, al tiempo que buscaba posicionarse como un Estado, distinto a China, en la arena internacional. Dichas políticas provocaron el descontento de Beijing pero al mismo tiempo, llevaron a ganar adeptos en la comunidad internacional. Lee supo aprovechar la imagen que había construido ante el mundo y, mediante el uso de métodos diplomáticos creativos como la *diplomacia flexible*, logró expandir su espacio internacional. Creó las relaciones no oficiales con la apertura de Oficinas de Taiwán en la mayoría de Estados miembro de la ONU, para mantener relaciones económicas y culturales con los países receptores. Paralelamente, buscó la participación en OIG y organismos internacionales no gubernamentales, teniendo como objetivo último la reincorporación a la ONU. La identidad de Taiwan como una entidad funcional comenzó a perfilarse con su participación en cierto tipo de organismos internacionales. En organismos gubernamentales, por ejemplo, participó en aquellos especialistas en temas económicos; en los no gubernamentales, en aquellos técnicos en temas de salud. Lee había virado la identidad de Taiwán en estos últimos: pasó de ser especialista en temas de agricultura a especialista en temas de salud.

En el año 2000, Chen Shui-bian asumió la presidencia. Por primera vez había en Taiwan un presidente que no pertenecía a los viejos cuadros políticos del KMT. A pesar de navegar bajo el estandarte de la *diplomacia pública*, durante el periodo de Chen, la diplomacia de la isla era caracterizada como una “diplomacia de la confrontación”, principalmente por buscar acceder a la ONU como un Estado autónomo, desafiando rotundamente el principio de “una China” esbozado desde mediados de la década de los 80 por Beijing. Esta diplomacia de la confrontación hizo que la isla perdiera un número considerable de aliados diplomáticos, pero logró participar en la OMC y firmar acuerdos económicos y tratados de

libre comercio, siempre buscando sacar ventaja de su importancia como entidad económica. Mientras que el fracaso de algunas políticas domésticas de Chen hicieron que sus niveles de popularidad decrecieran, sus políticas independentistas y sus campañas por la reinserción de Taiwan al sistema internacional tenían un efecto contrario en ellos.

Chen terminó su periodo en descrédito, por lo que el KMT, liderado por Ma Ying-jeou volvió al poder. Ma tenía una política de re acercamiento con China, una diplomacia no confrontativa denominada “diplomacia viable”. Al jugar en la arena internacional con las reglas impuestas por Beijing, Ma logró abrir espacios importantes para Taiwan. Taipei ingresó a la AMS como observador, pero la experiencia dictó que Beijing actuaría como una suerte de censor para Taipei. Igual que en el periodo de Chen, Ma ha jugado con su posición hacia Beijing para moldear sus niveles de popularidad domésticos. Hacia las elecciones de su segundo periodo, Ma mostraba descontento con la posición estricta de Beijing sobre la participación de Taipei, ganando adeptos para su reelección.

La relación y la influencia entre la política interna en la toma de decisiones sobre política exterior es un debate constante en el campo de las relaciones internacionales. Existen evidencias que nos llevan a pensar que en el caso de Taiwan, hay determinantes domésticas que efectivamente influyen en las líneas a seguir en política exterior. Yitan Li, en su estudio acerca de la toma de decisiones sobre política exterior en Taiwan argumenta que los líderes taiwaneses utilizan métodos como la retórica sobre su perspectiva de reunificación o independencia para desviar la atención de asuntos internos o para elevar su nivel de popularidad.⁴⁷

⁴⁷ Li, Yitan, A two-level analysis of foreign policy decision making: an empirical investigation of the case China-Taiwan; Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, University of Southern California, Los Ángeles, 2008, p.9

Sin duda, el logro más publicitado sobre la expansión del espacio internacional taiwanés ha sido la invitación a participar en la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud en calidad de observador. En el siguiente apartado, mostraré detalladamente el proceso que siguió Taiwan para participar en este organismo, y sus implicaciones para la política doméstica

Capítulo III

Taiwan y la Asamblea Mundial de la Salud

En el presente apartado, expondré la participación de Taipei en la 62° Asamblea Mundial de la Salud, desde el inicio de su campaña por acceder al marco de salud internacional en 1997 hasta su participación más reciente en la 66° AMS. Tomando en cuenta las consideraciones del funcionalismo abordado en el capítulo 1, mostraré de manera general el perfil sanitario de Taiwan, basándome en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por representar la situación actual del marco de salud internacional. Describiré también las características técnicas de la Organización Mundial de la Salud y de la Asamblea Mundial de la Salud para luego hacer una crónica de los eventos que llevaron a la admisión de Taipei como observador ante máximo órgano de decisión de la OMS, la cual he dividido en cuatro etapas y, finalmente, detallaré la participación de Taipei Chino en la AMS.

Taiwan y los temas de salud

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, luego de 1972, la República de China buscó no sólo volver a formar parte del sistema internacional, también mantener el estatus de Estado *de jure*, solicitando su reincorporación a la Organización de las Naciones Unidas por medio de propuestas presentadas por sus aliados diplomáticos ante la Asamblea General; esto debido a que, de acuerdo a la teoría institucionalista, la participación en organismos internacionales gubernamentales legitima el estatus de los Estados en la comunidad global.⁴⁸ Al fracasar dicha pretensión, Taipei buscó entrar al sistema de

⁴⁸ Li, Chen-pin, *Op. cit.*, p.5

Naciones Unidas por medio de la solicitud a sus agencias especializadas como la OMS, objetando la injusticia que significa negar el derecho a la salud a los habitantes de la isla.

Jacques DeLisle ha sugerido que actualmente, para participar en las agencias especializadas de la ONU, Taiwan pretende comportarse como un Estado: seguir las reglas del juego del sistema internacional a pesar de no formar parte de él.

En el ámbito de la salud es donde esta percepción toma forma real. La política exterior taiwanesa ha buscado especializarse en ciertos campos del sistema internacional, con el fin de convertirse en una pieza indispensable y poder acceder a tener un lugar significativo en él. Taiwan ha puesto especial empeño por pertenecer a la comunidad sanitaria internacional, reflejado, por ejemplo, en el número de organizaciones internacionales gubernamentales dirigidas a la salud e higiene a las que pertenece.

Taipei ha buscado ser un actor responsable en temas sanitarios; comportándose como un Estado *de jure*. Sus políticas sanitarias han sido ortodoxas, siempre ciñéndose al marco legal internacional de salud y a las metas puestas por la OMS. Por ejemplo, en septiembre del año 2000, los Estados miembros de Naciones Unidas firmaron los Objetivos del Desarrollo del Milenio a cumplirse en 2015. Tres de los ocho objetivos propuestos se refieren a la salud internacional⁴⁹:

- Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años
- Objetivo 5. Mejorar la salud materna: reducir en un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 a 2015 y lograr, para el 2015, el acceso universal a la salud reproductiva

⁴⁹ ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

- Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (tuberculosis): haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015, lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten y haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

Taipei, por medio de su Ministerio de Salud y de políticas públicas, ha procurado seguir y cumplir con los ODM; especialmente éstos que tratan temas de salud. De esta manera, en lo referente al objetivo 4, encontramos que para 1990 la tasa de mortalidad infantil era de 5.3%. En 2010, ésta había disminuido a 4.2% por medio de programas que procuran el cuidado intensivo de los niños menores de 5 años, tanto en los hogares como en las escuelas.⁵⁰

Aunque no hay datos disponibles sobre el cumplimiento objetivo 5 en estadísticas del Ministerio de Salud taiwanés, es posible encontrar datos sobre la salud reproductiva de la isla. Según el *Taiwan Yearbook* de 2012, la salud reproductiva se volvió de acceso universal desde 1964, año en que se introdujo la pastilla anticonceptiva en Taiwan, al iniciarse programas públicos de control de natalidad.⁵¹

Sobre el objetivo 6, cuando la República de China aún era miembro de la OMS, ésta declaró a la isla un lugar libre de malaria en 1964. En cuanto a la tuberculosis, en 2006 se inició un plan para evitar la propagación del virus, teniendo resultados satisfactorios, a pesar de no haberse erradicado aún. En lo que concierne a temas de propagación de casos de VIH/SIDA, parecen haber retrocesos. En Taiwan, contrario a la expectativa mundial del cese de la transmisión de VIH/SIDA, los casos detectados han ido en aumento,

⁵⁰ *Taiwan yearbook*, 2012

⁵¹ *Taiwan yearbook*, 1971

particularmente a mediados de la década del 2000. Como medida de protección, el Seguro Nacional de Salud (National Health Insurance) ha garantizado el acceso universal al tratamiento pertinente para tratar el virus.

El Seguro Nacional de Salud de Taiwan es uno de los más eficientes en el mundo, compitiendo con el Seguro Popular mexicano y el Seguro Universal de Salud turco. Según cifras del Ministerio de Salud, en Taiwan se ha logrado el 99% de cobertura sanitaria, cumpliendo con grandes objetivos nacionales, pues en 1995 existían 13 tipos de seguros para la salud que cubrían sólo al 59% de la población total. Con el Seguro Nacional de Salud, los empleados aportan el 30% de los gastos, los empleadores un 60% y el gobierno central el 10% restante, más o menos un 6.6% del PIB.

Es debido al énfasis que se ha puesto en cumplir con las regulaciones sanitarias internacionales que uno de los momentos más importantes en la búsqueda de expansión del espacio internacional taiwanés ha sido, sin duda, la invitación que recibió Taipei para participar como observador en la 62 Asamblea Mundial de la Salud en 2009.

Este apartado abordará la participación de Taipei chino en el máximo órgano de decisión de la Organización Mundial de la Salud. Para Taiwan, la participación en la AMS no sólo se traduce como un medio para legitimarse en el sistema internacional, también significa, por supuesto, un paso hacia la apertura de su espacio internacional.

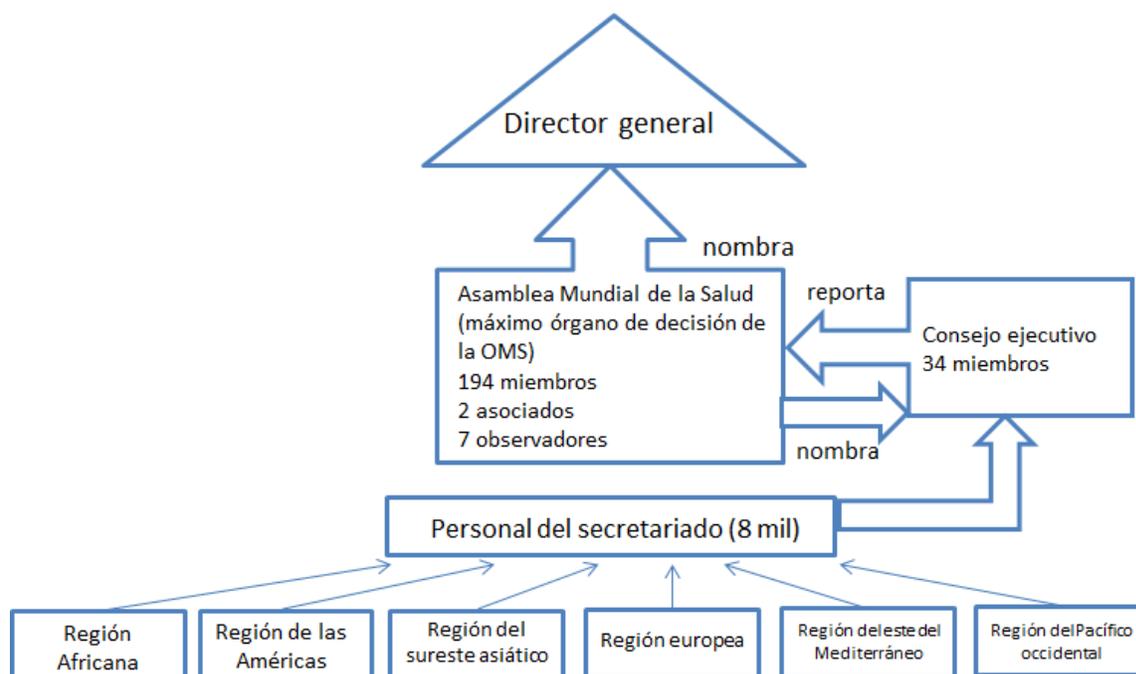
La Organización Mundial de la Salud y su órgano máximo de decisión

La OMS es una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas creada en 1948. Su existencia encuentra justificación en el funcionalismo, pues surgió por la necesidad de los Estados y de la gente. Tiene por objetivo la procuración de la salud global y la regulación del sistema internacional de salud. La OMS se ha dedicado a la

erradicación de enfermedades, a la regulación de farmacéuticos y a asuntos de salud pública en general.

La OMS se rige por su propia constitución y su organismo máximo de decisión es la Asamblea Mundial de la Salud (AMS o asamblea de aquí en adelante), seguido por el Consejo Ejecutivo y el Secretariado, el staff de las seis oficinas regionales y de la sede. Siguiendo con el carácter funcionalista de la organización, el staff está compuesto en su mayoría por especialistas de la salud.

Gráfica 3. Estructura de la OMS



Fuente: elaboración propia, con información extraída del sitio en internet de la OMS www.who.org

El Consejo Ejecutivo es un grupo de treinta y cuatro miembros elegidos por la AMS para un periodo de tres años. Al menos tres de sus miembros deben formar parte Consejo

de Seguridad de la ONU. El consejo ejecutivo tiene la función de procurar del cumplimiento de las políticas emanadas de la OMS.

La AMS es un espacio general de debate cuya función es determinar las políticas de la OMS y la vigilancia de la salud pública, sosteniendo reuniones anuales en el mes de mayo. Su composición consta de tres delegados de cada miembro de la OMS, incluyendo especialistas de las comunidades no gubernamentales como científicos y profesionales.

El requisito básico para la membresía a la AMS es la firma y aceptación de la constitución de la OMS y tener soberanía legal internacional; es decir, que el miembro participante esté a cargo de sus propias relaciones internacionales. Para que otros Estados que no cumplan con estas características puedan formar parte de la asamblea, la mayoría simple de la AMS debe aprobar su solicitud mediante votación. Este fue caso de la participación de los dos miembros asociados a la asamblea: Puerto Rico y Tokelau.

Aunque en la constitución de la OMS no tiene precisiones sobre la existencia de observadores en la AMS, en su artículo 18 se menciona la capacidad de la asamblea para:

“invitar a cualquier organización internacional o nacional, gubernamental o no gubernamental, que tenga responsabilidades relacionadas con las de la Organización, a que nombre representantes para participar, sin derecho a voto, en sus reuniones o en las de comités y conferencias celebradas bajo sus auspicios, en las condiciones que prescriba la Asamblea de la Salud; pero en el caso de organizaciones nacionales, las invitaciones se harán solamente con el consentimiento del Gobierno interesado”⁵².

De acuerdo con este marco jurídico, para antes de 2009 había seis observadores en la AMS:

- Santa Sede. Categorizado como “observador de un Estado no miembro”. La Santa Sede fue invitada a participar en 1949 cuando en ese año la asamblea se reunió en Roma. La Santa Sede es también un observador permanente ante la ONU.

⁵² OMS, Constitución, 1948.

- Organización para la Liberación de Palestina, categorizada como “observador invitado de acuerdo a la resolución WHA 27.37”⁵³, es la representante de la autoridad política de Palestina y fue invitada a participar en el máximo órgano de decisión de la OMS en 1975. La resolución WHA 27.37 es el sustento legal para su asistencia como observador en la asamblea. En ella se invita a los representantes de movimientos de liberación nacional a participar en las reuniones de la OMS en calidad de observador.
- Orden de Malta, una entidad dedicada a la asistencia pública, fue invitada como “observador” en 1963.
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Federación Internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- Unión Interparlamentaria

Aunque en la constitución de la OMS no hay reglas explícitas sobre las funciones de los observadores en la asamblea, los derechos y obligaciones de cada uno varían de acuerdo a las resoluciones por las que cada uno accedió a la OMS, en caso de que éstas existan. En general, los observadores gozan de los mismos privilegios que los miembros asociados: no tienen derecho a voto, pueden participar en reuniones abiertas de la OMS y pueden dirigirse al pleno después de los Estados miembros.

Margaret Karns y Karen A. Mingst sostienen que las instituciones funcionalistas son inmunes a problemas políticos por dedicarse sólo a asuntos que responden a un fin

⁵³ Yang, Che-ming, “The road to observer status in the World Health Assembly: lessons from Taiwan's long journey” en *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol 5, nº 2, 2010, p.336

específico.⁵⁴ En la segunda edición del libro, publicada tan sólo seis años después de la primera edición, hay un claro cambio en esta visión. Se arguye que “las instituciones funcionalistas que una vez fueron consideradas apolíticas, de acuerdo a los parámetros funcionalistas, se han vuelto cada vez más políticas, puesto que los asuntos con los que tratan ya no son meramente técnicos, sino que tocan fibras como la soberanía estatal y asuntos de interés profundamente político”.⁵⁵

Si asumimos la posición de la primera idea emitida por Karns y Mingst, por tratarse de una organización altamente especializada y técnica enfocada a temas determinados, la OMS es inmune a problemas políticos al dedicarse exclusivamente a asuntos relacionados con la procuración de salud mundial. Esta idea se convierte en punto de debate cuando pensamos en la campaña de Taiwan por buscar la admisión como miembro a la OMS o como observador ante la AMS, con lo que se fundamenta la segunda idea de Karns y Mingst.

El punto de apoyo sobre el cual descansa la campaña de Taipei por acceder al sistema internacional y al sistema internacional de salud ha sido, sin duda, buscar persuadir a las autoridades sanitarias y a la comunidad internacional en general apelando a los principios funcionalistas de la OMS: permitir a pertenencia al marco de salud internacional a los 23 millones de habitantes de la isla y respetar los derechos humanos de cada uno.

Taiwan y la expansión de su espacio internacional en la AMS

Primera etapa: la experimentación nominal

⁵⁴ Karns, Margaret y Mingst, Karen A. *International organizations, the politics and processes of global governance*, segunda edición, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2004, p.83

⁵⁵ Karns, Margaret y Mingst, Karen A., *Op. cit.*, p.72

La campaña de Taiwan por acceder a la AMS comenzó en 1997 en el marco del movimiento “volver a la comunidad de salud internacional”. En esa primera etapa, se buscó la invitación a la asamblea como observador bajo el nombre “Taiwan, República de China” y se navegó bajo el lema “una China, un Taiwan”, emanado de los discursos del ex presidente Taiwanés Lee Teng-hui.

Taipei solicitó anualmente la inclusión a la asamblea como observador, intensificándose en 1999 a raíz del terremoto que en ese año sacudió a Taiwan. Las cifras de los estragos del desastre sumaron 24 mil muertes, diez mil heridos y decenas de miles de personas que perdieron su hogar. Posteriormente, Taipei denunciaría a Beijing por bloquear la ayuda internacional dirigida a la isla.⁵⁶ Las críticas al sistema internacional, al cerco diplomático impuesto por China y a la negación de ayuda a los 20 millones de habitantes de la isla se alzaron con aún más vigor, denunciándose la violación a los derechos humanos de la población taiwanesa.

Luego de ese suceso, la solicitud de acceso a la asamblea continuó en las mismas condiciones hasta que en 2002 hubo una modificación, resultado de las políticas de Chen Shui-bian: el nombre bajo el que Taipei solicitaba participación en la asamblea cambió a “Taiwan”, procurando distanciarse de la idea de “una China” y de la pretensión de representación legal de ella, buscando así la aprobación de la RPCh. Este mismo enfoque se siguió en 2003 y 2005, cuando se solicitó la inclusión como observador bajo el nombre “autoridades sanitarias de Taiwan” y “Taiwan, entidad de salud”⁵⁷, por creer que con ello podría apelarse al funcionalismo de la OMS y que, mediante el uso de nombres

⁵⁶ Hickey, Dennis V. “The high cost of excluding Taiwan from the WHO” en *China's Rise, Taiwan's Dilemmas and international peace*, de Edward Friedman, Routledge, Nueva York, 2006, p.74.

⁵⁷ Yang, Che-ming, “The road to observer status in the World Health Assembly: lessons from Taiwan's long journey” en *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* 5, n° 2, 2010, p. 331.

políticamente correctos que no significaran una amenaza para la RPCh, podrían ganarse adeptos en la comunidad internacional.

Segunda etapa: la salud como un derecho fundamental

El 2003 trajo consigo una serie de eventos que, aunque adversos, servirían como parte aguas -o pretexto- en la apertura del espacio internacional taiwanés, como la propagación del SARS.

El Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS, por sus siglas en inglés) ha sido considerado como la primera epidemia del siglo XXI por su rápida propagación en un mundo globalizado. Los principales portadores del virus eran viajeros que hacían vuelos de conexión. La llegada del SARS a Taiwan se le atribuye a los viajeros provenientes de China continental. Para ese momento, el gobierno de la RPCh sabía de la existencia de la epidemia, pero no informó sobre ella. Esta acción levantó las críticas más severas por el riesgo que esto representó para la salud de la población mundial.

A la llegada de la enfermedad a Taiwan, sus autoridades sanitarias lo informaron a la OMS y solicitaron su asistencia técnica. Ésta no ofreció ninguna ayuda. Tiempo después, Taiwan recibió un comunicado de la OMS donde se especificaba que no se le brindaría ayuda directa por ser una provincia de China. Para el 11 de julio de 2003, se habían detectado 8437 casos alrededor del globo, distribuidos en 32 países. En Taiwan el virus se propagó exponencialmente. Del 14 de Marzo al 30 de julio de ese año se localizaron 688 casos probables de SARS en Taiwan, de los que 181 se reportaban como fatales, teniendo el tercer lugar de incidencias en el mundo. Las autoridades sanitarias idearon un plan de

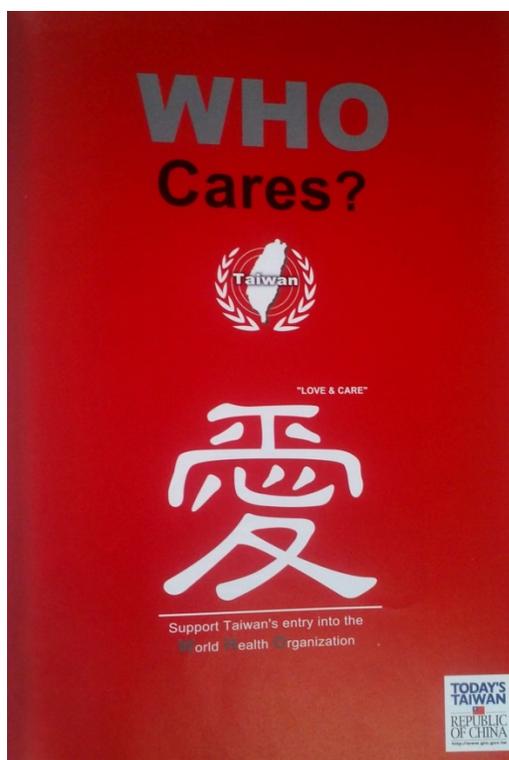
acción emergente con el que se aisló a los pacientes contaminados y, aquellos que habían estado en contacto con ellos, fueron puestos en cuarentena.⁵⁸

Luego de la crisis del SARS, algunos miembros de la comunidad internacional consideraron necesaria la participación de Taiwan en la AMS. Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y Canadá, además de los 23 Estados con los que Taiwan aún sostiene relaciones diplomáticas, se pronunciaron a favor de la “participación significativa” de las autoridades sanitarias de Taipei, uniéndose a la petición de los representantes taiwaneses de brindar asistencia en materia de salud a los 23 millones de habitantes de la isla.

Los funcionarios taiwaneses sostenían que “la exclusión del sistema de salud internacional significa ir en contra de los principios básicos de la constitución de la OMS y una violación a los derechos humanos”. A partir de ese momento, el tema de salud se adoptó como estandarte de la política exterior taiwanesa, solicitando al mundo la apertura de su espacio internacional por medio de la inclusión Asamblea Mundial de la Salud y al sistema internacional de salud.

La cancillería taiwanesa comenzó una campaña de crítica y repudio contra la decisión de la OMS de no aceptar la participación de Taipei. Se pagaron espacios en la prensa internacional y en las publicaciones que Taiwan distribuye al exterior, como el *Taiwan yearbook* en que se muestran posters donde se lee “WHO Cares?”, un juego de palabras en que el acrónimo en inglés de la OMS es utilizado incluso para criticar al sistema internacional. El poster se presenta en un fondo rojo, donde también aparece el carácter “ai”, amor y cuidado.

⁵⁸ Kow-Tong, Chen. “SARS in Taiwan: an overview and lessons learned” en *International Journal of Infectious Diseases* 9, nº 2, 2005, p. 77.



Fuente: Taiwan Yearbook 2004

En respuesta al apoyo internacional recibido por Taiwan ante su reclamo en favor de los derechos básicos de su población, el ministro de salud de la RPCh, Wu Yi, declaró que la participación de Taiwan en la asamblea resultaría “ilegal, irracional y fuera de contexto”⁵⁹, refiriéndose al principio “una China”.

Tercera etapa: la política de bajo perfil

En 2005 se revisó el Reglamento Sanitario Internacional, el instrumento legal al que se comprometen los miembros de la OMS para proteger a la humanidad de riesgos de salud pública, para detectar, manejar y controlar emergencias sanitarias. En una de las enmiendas hechas al RSI, en el artículo 3 se incluyó el principio de “aplicación universal” de salud,

⁵⁹ Jaw-ling, Joanne Chang, “Taiwan's participation in the World Health Organization: The U.S. "Facilitator Role” en American Foreign Policy Interests, nº 32, 2010, p. 131

abriendo la ventana que serviría como base legal para la incursión de Taipei como observador en la AMS.

El panorama parecía aclararse para Taiwan. Su incursión en la asamblea parecía inminente al aprobarse una enmienda que formalizaba su derecho de acceso. Nada sería tan fácil. Beijing no cedería sin objeción su puesto como el único representante reconocido y legal de China. Más tarde ese mismo año, la Directora General de la asamblea, Margaret Chan, médica nacida en Hong Kong, y el ministro de salud de la RPCh firmaron un memorándum secreto de entendimiento (conocido como MOU, por sus siglas en inglés).

Aunque el documento completo no ha sido sacado a la luz, en él se establecieron las condiciones para la entrada de Taiwan a la asamblea. Se establecía, por ejemplo, que la RPCh debía ser siempre informada sobre todo asunto relacionado con Taiwan y que toda comunicación con la isla debía hacerse con la anterior aprobación de Beijing. Se crearon obstáculos administrativos para la participación de Taipei en cualquier asunto relacionado con la OMS: la RPCh tendría la última palabra respecto a la asistencia de Taiwan a reuniones técnicas y no se aceptaría el nombre “República de China” ni “Taiwan”.⁶⁰ Este memorándum implicaba que Taiwan se subordinaba a Beijing y se reconocería como parte inalienable de la RPCh.

El 13 de enero de 2009, de manera escrita se le notificó a Taiwan que su Centro para el Control de Enfermedades sería incluido en el sistema del Reglamento Sanitario Internacional, abriéndose un canal de comunicación directo con la OMS en caso de algún problema de salud pública. A finales de marzo de ese año, Taiwan recibió una contraseña de acceso al portal de internet del RSI, donde se informa de actualizaciones sobre

⁶⁰ Winkler, Grigida, “Taiwan's UN Dilemma: to be or not to be”, The Brookings Institution, Junio de 2012. Dirección electrónica: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/06/20-taiwan-un-winkler> (último acceso: 2 de septiembre de 2012).

enfermedades infecciosas y asuntos de salud pública, uniéndose así al marco de la gestión de salud global.

Paralelamente y de manera secreta, Beijing y Ma Ying-jeou sostuvieron una negociación sobre la participación de Taipei en la AMS. Ma cumplía con lo estipulado en su discurso inaugural: “sostener consultas con China sobre el espacio internacional de Taiwan”. En la negociación, Ma rechazó el estatus de “miembro asociado” de China como una opción para la asistencia Taiwan a la asamblea y buscó defender el estatus pugnando por la inclusión como observador.⁶¹

Como resultado de esas negociaciones, en abril de 2009 Margaret Chan envió por fax una invitación al Ministerio de Salud taiwanés para invitar al Dr. Yeh Ching-chian, ministro de salud de Taiwan, a participar en la 62ª Asamblea Mundial de la Salud. La decisión de la OMS fue aplaudida por la sociedad internacional argumentándose que, dado que Taiwan posee una economía fuerte que recae de manera importante en el comercio internacional y tomándose en cuenta su interacción constante con otros países, su exclusión representaba una laguna en el sistema internacional.⁶²

Cuarta etapa: la admisión como observador en la AMS

La tan esperada invitación para participar en el órgano máximo de decisión de la OMS llegó un mes antes de la fecha prevista para el inicio de la asamblea de 2009, tarde en comparación con la del resto de los miembros de la Asamblea. La delegación taiwanesa asistiría bajo el nombre “Taipei-Chino”.

⁶¹ Jaw-ling, Joanne Chang, *Op. cit.*, p.133

⁶² Yang, Che-ming, *Op.cit*, p.340

Paralelamente, al interior de Taiwan las críticas no se hicieron esperar. El DPP, partido de oposición, acusó al gobierno de Ma de “vende patrias” al “ceder la soberanía taiwanesa, comprometer su nombre y su bandera por beneficios a corto plazo”. Según los representantes del DPP, “Taipei Chino” denota la subordinación a la RPCh. “Taipei Chino”, el mismo nombre con el que participa en el Comité Olímpico Internacional, la APEC y la OMC, es un nombre aceptable para la mayoría los taiwaneses, según una encuesta hecha por Gallup en Taiwan.⁶³

En marzo de 2009, una nueva pandemia, con presunto origen en México, amenazaba la salud pública. La reunión de la AMS se declaró en carácter de emergencia para tratar la nueva epidemia. Para la sociedad internacional “Taipei Chino”, en su capacidad de observador, podía llevar a la mesa valiosas aportaciones debido a las experiencias de Taiwan lidiando con el SARS en 2003, las cuales representaban una ventaja única para resolver el problema de la nueva pandemia. Taiwan preparó una delegación de 15 especialistas que se presentaron ante la asamblea en mayo de ese año.

Beijing pareció suavizar el principio de “una China”. El vocero del Ministerio de Salud de la RPCh declaró: “China siempre ha estado preocupada por el bienestar del pueblo de Taiwan y por su deseo de participar en las actividades de la OMS”⁶⁴, agregando que el acuerdo de su participación mostraba la “buena voluntad para la obtención de beneficios para el pueblo taiwanés, un indicador de nuestra sinceridad para promover el desarrollo pacífico de las relaciones a través del estrecho”.

La postura del gobierno chino ha sido interpretada como un mecanismo usado por Beijing para mantener la “cercanía” de Taipei, incluso para evitar que el radical DPP

⁶³ *Idem*, p.343

⁶⁴ Xinhua. Xinhua net. 29 de 04 de 2009. http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/29/content_11279662.htm (último acceso: 1 de 11 de 2012).

vuelva a la presidencia, esto debido a que la frustración de la ciudadanía taiwanesa, provocada por el aislamiento internacional, aparece como el catalizador del movimiento independentista, al tiempo que aumenta las críticas sobre la situación de Taiwan en el sistema internacional.⁶⁵

Desde 2009, Taiwan ha asistido ininterrumpidamente a la AMS, lo que para muchos ha significado un triunfo en la carrera por la expansión del espacio internacional taiwanés; sin embargo, los acontecimientos posteriores a la segunda participación de las autoridades sanitarias de Taiwan hacen que esa afirmación sea debatible.

El 14 de septiembre de 2010, funcionarios de la OMS enviaron un memorándum interno titulado *Procedimientos para facilitar la implementación del RSI (2005) respecto a Taiwan, provincia de China*. En él se aclaraba que debía ser del conocimiento de todos al interior de la OMS que Taiwan es una “provincia de China” y que cualquier tipo de arreglo o negociación debía ser tratada con el gobierno de Beijing, reduciéndose el estatus de Taiwan al de “una región de China”.⁶⁶

El gobierno de la República de China rechazó tal designio, argumentando que en la AMS, la RPCh y Taiwan debían ser tratados como iguales, motivo por el cual entregó una carta de protesta ante autoridades de la OMS. En efecto, el memorándum interno representaba un retroceso en el terreno de la apertura del espacio internacional que para Taiwan que parece avanzar lentamente.

En ese momento, el líder chino Hu Jintao declaró que todas las acciones referentes a la participación de Taiwan en el sistema internacional deben tener miras a la eventual

⁶⁵ Wang T.Y., et al, Op cit., p.256

⁶⁶ Yeh, Joseph. «The China Post.» “Taiwan, China equals at WHA: Ma”. 10 de Mayo de 2011. [http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2011/05/10/301763/Taiwan-China.htm] (último acceso: 7 de diciembre de 2011).

reunificación con China bajo el principio “una China, dos sistemas”. En este sentido, el gobierno de la RPCh ha echado mano de todos los medios a su alcance para evitar la participación autónoma y libre de Taipei en las OIG, haciéndose más evidente en la AMS.

Por supuesto, Taipei ha buscado tener una participación activa como observador en la AMS. Desde su admisión en 2009, ha solicitado participar en todas las reuniones técnicas en el marco de la Asamblea. Hasta ahora, la 62° AMS de 2009 ha sido la reunión en que Taipei ha tenido menor participación, al asistir a sólo cuatro de los 15 comités técnicos.⁶⁷ En esa ocasión, Taipei-chino participó sólo en aquellas reuniones de importancia primaria para la salud mundial en ese momento: el tratamiento de la influenza AH1N1 y sus vacunas, la implementación del RSI de 2005, el fortalecimiento de los sistemas de salud y la prevención y el control de la tuberculosis.

En 2010, los expertos en salud de Taiwan presentaron una solicitud para asistir a todas reuniones técnicas de la 63° AMS. La OMS sólo aceptó la asistencia de los representantes de salud de Taipei-chino a cuatro de ellas, pero eventualmente se logró la asistencia diez⁶⁸ mediante la negociación por canales de comunicación distintos a la Dirección General de la OMS. Hasta el momento, la reunión de 2010 ha sido en la que Taipei ha tenido mayor participación, expresando su opinión en temas de salud pública y propiedad intelectual, los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de salud, nutrición infantil, trasplante de órganos humanos, entre otros.

En 2011, Taipei solicitó la asistencia a los 21 paneles de trabajo y actividades técnicas, pero sólo se le permitieron 8, argumentándose que se trataba de espacios

⁶⁷ Organización Mundial de la Salud, Archivos oficiales, Documento WHA62/2009/REC/3

⁶⁸ Organización Mundial de la Salud, Archivos oficiales, Documento WHA63/2010/REC/3

altamente técnicos, bajo ninguna circunstancia a causa del MOU⁶⁹. Al final, los expertos en salud taiwaneses participaron en once de las reuniones⁷⁰, abordando temas como la implementación del RSI, el tratamiento de la influenza, la estrategia de la OMS para la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA, la erradicación de la viruela, malaria y cólera, nutrición infantil, etcétera.

Según Peter Chang, ex director general del departamento de cooperación internacional del Ministerio de Salud de Taiwan, el MOU sigue vigente. Debido a este memorándum, “Taipei Chino” se encuentra en desventaja respecto a otros observadores. Por una parte, esta desventaja se observa en el hecho de que Taipei no posee la soberanía legal internacional del territorio que gobierna; por otra, el peso que mantiene Beijing en la OMS es importante.

En 2012 Taipei participó en once de las diecisiete reuniones técnicas y en 2013 en doce de las 19 reuniones establecidas. En este último año, uno de los temas principales del foro fue el de la implementación de los seguros de salud universales, poniéndose como ejemplo los casos de México, Tailandia y Turquía⁷¹, sin mencionarse la experiencia de Taipei en el tema. Pese a ello, el Primer Ministro taiwanés Jiang Yi-huah declaró que la asistencia de Taipei a la 66° AMS ha sido la más exitosa para Taipei, al sostener 22 reuniones bilaterales y al mayor número de reuniones técnicas hasta el momento.⁷²

Es importante destacar que los espacios que han prescindido de la participación de Taipei-chino por lo general han sido reuniones sobre asuntos “internos” de la AMS y la

⁶⁹ Winkler, Singrid, “Taiwan's UN Dilemma: to be or not to be” en The Brookings institution, Junio de 2012. Dirección electrónica: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/06/20-taiwan-un-winkler> (último acceso: 2 de septiembre de 2012).

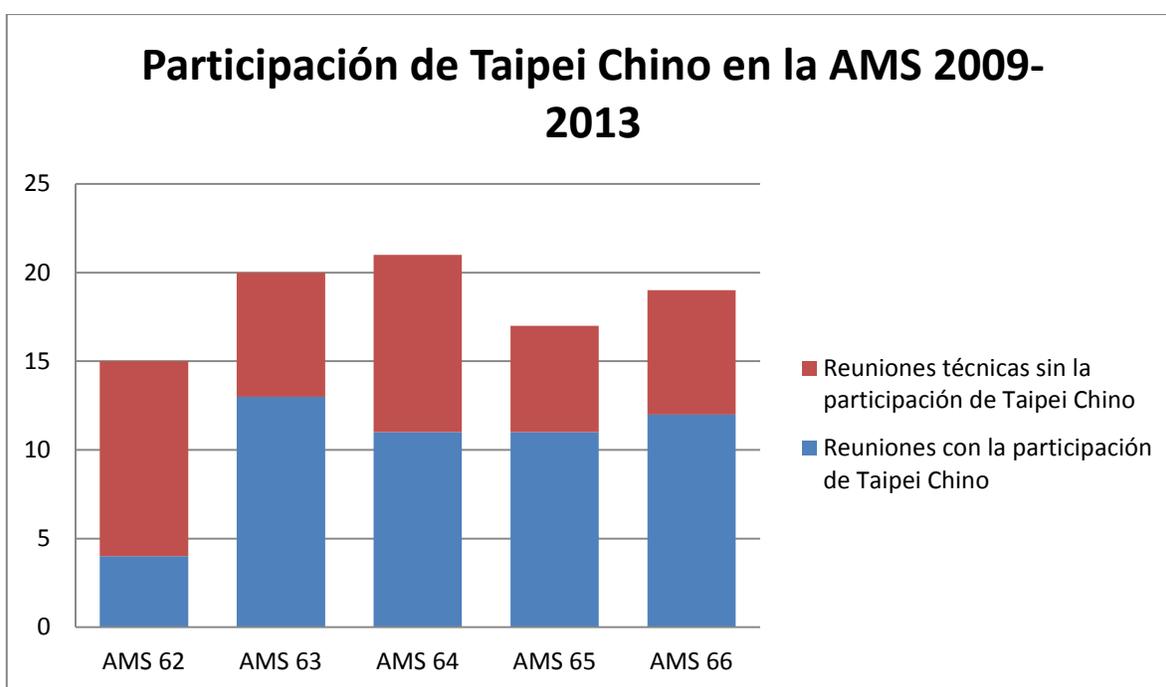
⁷⁰ Organización Mundial de la Salud, Archivos oficiales, Documento WHA64/2011/REC/3

⁷¹ Taiwan's Opportunities and Challenges at WHA, Taiwan Today, 2 de junio de 2013: <http://taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=205801&CtNode=426>

⁷² Premier Jiang praises Taiwan's WHA delegation, Taiwan Today, 31 de mayo de 2013: <http://taiwantoday.tw/ct.asp?xItem=205774&ctNode=445>

OMS, tales como la elección un director general y temas de financiación de la Organización. A Taiwán se le ha excluido siempre de reuniones sobre las condiciones de salud en Palestina y, hasta 2013⁷³, de reuniones técnicas sobre cambio climático y salud, manejo de residuos, mutilación genital femenina, salud universal materna y neonatal y algunos temas sobre VIH/SIDA, mayormente pertenecientes al Comité B de la AMS.

Gráfica 4. Participación de Taipei Chino en la AMS 2009-2013



Fuente: de elaboración propia, utilizando información de los archivos oficiales de la OMS en línea: www.who.org.

Conclusiones

A lo largo de los cinco años que ha participado Taipei en la AMS, sus aliados diplomáticos han expresado en las distintas reuniones técnicas lo útil de la cooperación con

⁷³ Organización Mundial de la Salud, Archivos oficiales, Sumario de Actas provisionales de la Asamblea Mundial de la Salud 66

Taipei en materia de salud para mejorar la salud al interior de sus países, y lo valiosa que es la participación de Taipei en el sistema de salud internacional.

Según Peter Chang, ex director general del departamento de cooperación internacional del ministerio de salud de Taiwan, el MOU sigue vigente. Debido a este memorándum, “Taipei Chino” se encuentra en desventaja respecto a otros observadores. Por una parte, esta desventaja se observa en el hecho de que Taipei no posee la soberanía legal internacional del territorio que gobierna; por otra, el peso que mantiene Beijing en la OMS es importante.

Taipei ha buscado ser un observador activo en la Asamblea, procurando participar en todas las reuniones técnicas a las que asiste, siempre buscando exponer los avances de la isla en los diversos temas de salud tratados en ellas. Por supuesto, debido a que es un observador, sus participaciones siempre siguen a las de los miembros de la OMS, por lo que generalmente se encuentra al final de la lista de oradores en cada reunión técnica.

Taiwan ha buscado comportarse como un Estado miembro del sistema internacional pese a no serlo. En temas de salud, por ejemplo, ha sido ortodoxo y ha buscado unirse al marco de salud internacional por medio de la cooperación y la innovación en este ámbito. Taipei, como anuncia la teoría funcionalista, ha buscado erigirse como un actor indispensable para la comunidad de salud internacional mediante la especialización, reflejada en su participación en organismos internacionales no gubernamentales sobre salud e higiene y la innovación de sus políticas públicas sanitarias, como su Seguro Nacional de Salud.

Pero, ¿qué beneficios para la expansión del espacio internacional taiwanés ha traído la participación parcial en una agencia especializada del sistema de Naciones Unidas?

Aunque la invitación para participar en la Asamblea Mundial de la Salud de 2009 significó un triunfo para la diplomacia taiwanesa por lograrse el objetivo de participar en una agencia especializada de la ONU, ésta no tuvo como resultado la reinserción de Taipei al sistema internacional ni la expansión significativa de su espacio internacional.

Por un lado, Taipei fue invitado a participar en la AMS como “Taipei, China” en calidad de observador. El estatus de observador le dio un nivel menor al de la membresía, con el que tiene voz, pero no voto. Taiwan no participa en la asamblea como Estado no miembro, ni fue admitido por medio de una resolución. Esto quiere decir que su participación no está regulada y, por tanto, está sujeta a acontecimientos políticos.

Beijing ha actuado como el portero del edificio. De Beijing depende si Taipei participa o no en la asamblea, o si lo hace en mayor o menor medida. El memorándum de entendimiento sobre Taipei en la AMS ha frenado su participación en asuntos sanitarios relevantes para la isla como la salud y el cambio climático o el tratamiento y prevención del VIH/SIDA. Pese a ello, sería aventurado afirmar que se ha bloqueado la participación de Taipei. Los representantes de salud de la isla han participado en la mayoría de las reuniones técnicas en el marco de la asamblea. En cada una de ellas, han utilizado su derecho a opinar sobre los temas discutidos y a exponer la situación de la isla al respecto.

Taipei es un observador en el órgano máximo de decisión de la OMS, pero no es miembro de ella; es decir, aún no forma parte del marco internacional de salud ni del sistema de Naciones Unidas. Con el triunfo parcial en la AMS, Taipei ha solicitado participar en otras agencias del sistema de Naciones Unidas, como la Organización de Aviación Civil Internacional. Hasta la fecha, ningún otro avance sustancial ha tenido lugar en la expansión del espacio internacional taiwanés.

Consideraciones finales

El objetivo central del trabajo fue mostrar la expansión del espacio internacional de Taiwán por medio de su participación en la Asamblea Mundial de la Salud. Para lograrlo, repasé cómo ha evolucionado el espacio internacional taiwanés de acuerdo a los distintos enfoques diplomáticos utilizados por sus gobiernos de 1988 a 2013, utilizando como marco teórico el institucionalismo y el funcionalismo, a modo de crear un panorama general de la situación actual del espacio internacional de la isla.

El institucionalismo ha brindado respaldo teórico a la importancia de la participación de Taiwan en organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, para expandir su espacio internacional. Por otra parte, el funcionalismo defiende la manera en que Taipei ha buscado expandir su espacio internacional, al especializarse en ciertos aspectos de la dinámica internacional a modo de, eventualmente, poder formar parte activa del sistema internacional institucionalizado.

El deseo por expandir el espacio internacional no es una característica única de Taiwan. Los actores del sistema internacional buscan siempre un lugar simbólico dentro de él, uno que denote su posición respecto a sus pares, incluso de pertenencia a la comunidad internacional.

La experiencia de Taiwán desde 1988 muestra que la expansión de su espacio internacional está íntimamente ligada a la posición de Beijing al respecto; sin embargo, no es posible considerarlo como una causa directa de él. La propia política exterior taiwanesa, por ejemplo, ha experimentado con distintas maneras de hacer política exterior, que van desde la confrontación directa hasta el acercamiento con Beijing. Cada una ha tenido

distintos logros en la expansión de su ei, algunos de ellos debido a la simpatía que han logrado con algunos otros miembros del sistema internacional.

Posiblemente, el ingreso de Taiwan a la Organización Mundial de Comercio y como observador a la Asamblea Mundial de la Salud sean los logros más significativos en este tema. El último, en particular, significó una progresión de la esfera económica a una más política. Para muchos autores, dicho acceso fue una evidente muestra de la “buena voluntad” de Beijing. Bonnie Glaser, por ejemplo, ha sugerido que los chinos reconocen que el espacio internacional es un asunto político importante en la isla, uno que repercutirá en las tasas de apoyo a Ma. Un paso en falso significaría arriesgar el tono moderado actual de las relaciones a través del estrecho.⁷⁴

Los esfuerzos de Taipei buscan, finalmente, consolidar su “independencia de facto”. Recientemente han buscado hacerlo de una manera gradual, con una estrategia de acierto y error, procurando ver hasta dónde es posible expandir su espacio internacional, al menos dentro del sistema de Naciones Unidas. Actualmente, Taipei sostiene solicitudes por ingresar a otras agencias especializadas de la ONU como la Organización Internacional de Aviación Civil. Queda aún por resolver si la participación de Taipei como observador ante la Asamblea Mundial de la Salud se trata del principio o del fin de la participación de Taiwán en agencias especializadas del sistema de la ONU.

⁷⁴ “Taiwan’s quest for international space”, Universidad George Washington, Centro Sigur para Estudios Asiáticos: http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/72109_Taiwan_Quest_for Intl_Space.pdf, p.27

Bibliografía

Anguiano Roch, Eugenio, *Asia Pacífico 2005*, El Colegio de México, México D.F., 2005.

Chien, Eugene, “Beyond SARS, Give Taiwan WHO status” en *The New York Times*, 23 de Mayo de 2003. http://www.nytimes.com/2003/05/16/opinion/16iht-edchien_ed3_.html (último acceso: 13 de junio de 2012).

Clough, Ralph N., *Cooperation or conflict in the Taiwan strait*, Rowman and little field publishers, Nueva York, 1999.

Connelly, Marisela, “La política exterior de Taiwan” en *Estudios de Asia y África*, Vol. 31 no.2, Mayo-Agosto de 1996.

Copper, John F., “Taiwan’s failed president” en *Asian Affairs: An American Review*. 2008, Vol. 34 Issue 4.

_____, *Taiwan, Nation-State or province*, Westivew press, 5ta edición, 2009.

_____, “The Devolution of Taiwan's Democracy during the Chen Shui-bian Era” en *Journal of Contemporary China*, 2009.

Cook, Malcom, “The ‘win-win’ New Zeland-Taiwan FTA” en *The interpreter*, dirección electrónica www.lowyinterpreter.org/post/2013/07/15/The-win-win-NZ-Taiwan-FTA.aspx (consultado el 10 de septiembre de 2013)

Cornejo, Romer, *China, Radiografía de una potencia en ascenso*, El Colegio de México, México D.F., 2008.

DeLisle, Jacques, *Opinión*, The Brookings institution, Mayo de 2009. Dirección electrónica: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2009/05/taiwan-delisle> (último acceso: 21 de 08 de 2012).

Dent, Christopher, *The foreign economic policies of Singapore, South Korea and Taiwan*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

Hickey, Dennis V. "The high cost of excluding Taiwan from the WHO" en *China's Rise, Taiwan's Dilemmas and international peace* de Edward Friedman, Nueva York, Routledge, 2006.

Hsiao, I-Chun y Hsiao Jerry I-H, "Constraints on and Options for Taiwan's Meaningful Participation in the Specialized Agencies of the United Nations" en *Issues and Studies* vol.47, no.4, Diciembre de 2011.

Jaw-ling, Joanne Chang, "Taiwan's participation in the World Health Organization: The U.S. "Facilitator" Role" en *American Foreign Policy Interests*, n° 32, 2010.

Karns, Margaret P., y Karen A Mingst, *International Organizations, the politics and processes of Global Governance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004.

_____, *International organizations, the politics and processes of global governance*, segunda edición, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2010.

Kow-Tong, Chen, "SARS in Taiwan: an overview and lessons learned" en *International Journal of Infectious Diseases* 9, n° 2, 2005.

Larus, Elizabeth Freund, "Taiwan's Quest for International Recognition" en *Issues & Studies*, vol.24 no.2, Junio de 2006.

Lee, Teng-hui, "Understanding Taiwan, bridging the perception gap" en *Foreign Affairs*, Vol. 78, no. 6, Noviembre- Diciembre de 1999.

Li, Chen-pin, "Taiwan's participation in Inter-governmental organizations, an overview of its initiatives" en *Asian Survey*, Vol.46, No.4, Julio- Agosto de 2006.

Li, Yitan, A two-level analysis of foreign policy decision making: an empirical investigation of the case China-Taiwan. Los Ángeles: Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, University of Southern California, 2008.

Ma, Ying-jeou «The China Post» Full text of president Ma's inaugural address. 21 de mayo de 2012. <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/05/21/341720/Full-text.htm> (último acceso: 2 de noviembre de 2012).

Ma, Ying-jeou, Full text of president Ma's inaugural address, The China Post, 21 de mayo de 2012. Dirección electrónica: <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/05/21/341720/Full-text.htm> (último acceso: 2 de noviembre de 2012).

Munro, Ross H., “Giving Taipei a place at the Table” en Foreign Affairs, Vol.73 No. 6, Noviembre-Diciembre de 1994.

Organización Mundial de la Salud, Constitución, 1948.

_____, Archivos oficiales, Documento WHA62/2009/REC/3

_____, Archivos oficiales, Documento WHA62/2010/REC/3

_____, Archivos oficiales, Documento WHA62/2011/REC/3

_____, Archivos oficiales, Documento WHA62/2012/REC/3

_____, Archivos oficiales, Documento WHA62/2013/REC/3

Romberg, Alan D., “Striving for New Equilibria” en China Leadership Monitor No.41, Hoover Institution Stanford University, 2013.

Roomberg, Alan D, “Cross-Strait Relations: First the easy steps, then the difficult ones” en China Leadership monitor, n° 26, 2008.

Ruggie, John Gerard, Constructing the World Polity: essays on international institutionalization, Routledge, Londres, 1998.

Sutter, Robert G., *Chinese foreign relations: power and policy since the cold war*, Rowman and little field publishers, Nueva York, 2008.

Tien, Hung-mao, *The great transition, political and social change in the Republic of China*, Hoover Institution Press, Stanford, 1989.

Tubilewicz, Czeskaw, “Friends, Enemies or Frienemies? China-Taiwan discord in the World Health Organization and its significance” en *Pacific Affaris* Vol.85, No. 4, Diciembre de 2012.

Varios, “Taiwan’s quest for international space”, Universidad George Washington, Centro Sigur para Estudios Asiáticos:
http://www.gwu.edu/~sigur/assets/docs/72109_Taiwan_Quest_for_Intl_Space.pdf

Vázquez Raña, Mario, “Impulsa Taiwan la reconciliación”, entrevista realizada a Ma Ying-jeou, publicada el 2 de septiembre de 2008, puede revisarse en la dirección electrónica:
<http://www.oem.com.mx/oem/notas/n836891.htm>

Wang, T.Y. et al, “Taiwan’s expansion of International space: opportunities and challenges” en *Journal of Contemporary China*, Vol.20, Marzo de 2011, p. 255.

Wang, Vincent Wei-cheng, “A Modus Vivendi for Taiwan’s “International Space”? A Functional-Competence Model for Taiwan’s Participation in International Organizations”, ponencia presentada en la 53 conferencia anual de la Asociación Americana de Estudios Chinos en la Universidad de Pennsylvania, Filadelfia, del 14 al 16 de octubre de 2011.

Winkler, Singrid, “Taiwan's UN Dilemma: to be or not to be” en *The Brookings institution*, Junio de 2012. Dirección electrónica:
<http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/06/20-taiwan-un-winkler> (último acceso: 2 de septiembre de 2012).

Xinhua, “WHO invites Taiwan to attend World Health Assembly as observer” en Xinhua net, 29 de abril de 2009. Dirección electrónica: http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/29/content_11279662.htm (último acceso: 1 de 11 de 2012).

Yang, Che-ming, “The road to observer status in the World Health Assembly: lessons from Taiwan's long journey” en Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, vol 5, nº 2, 2010.

Yeh, Joseph, “Taiwan, China equals at WHA: Ma”, en . «The China Post.», 10 de Mayo de 2011. Dirección electrónica: <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2011/05/10/301763/Taiwan-China.htm> (último acceso: 7 de diciembre de 2011).

Yun-han, Chu y Andrew Nathan, “Seizing the opportunity for change in the Taiwan strait” en The Washington Quarterly, 2007.