

**LAS DONACIONES DE CHINA
HACIA AMÉRICA LATINA Y SUS
DETERMINANTES: ENSEÑANZAS
DEL CASO URUGUAYO***

*China's donations to Latin America and their
determinants: lessons from the Uruguayan case*

*As doações da China para a América Latina e seus
determinantes: lições do caso uruguai*

Diego Telias

detelias@uc.cl

Universidad Católica de Chile

Universidad ORT Uruguay

<https://orcid.org/0000-0002-6459-0017>

Marcelo Wilchinski

marcelowilchinski@gmail.com

Universidad de la República (Uruguay)

<https://orcid.org/0000-0002-3314-0910>

Recibido: 20.7.2022

Aceptado: 22.11.2022

* Agradecemos los comentarios hechos por los dos revisores anónimos de la revista y a Francisco Urdínez por sus comentarios en versiones anteriores de este manuscrito, que fue presentado en AUCIP 2021.

Resumen: La literatura que trata los determinantes de las donaciones chinas suele enfocarse puramente en aspectos estructurales. Este artículo estudia las donaciones chinas hacia América Latina en el contexto de pandemia de covid-19 y profundiza en el caso uruguayo, buscando ampliar el alcance de esta literatura proponiendo nuevas hipótesis en la explicación del fenómeno. Apoyándose en el análisis tanto de datos cuantitativos como de entrevistas en profundidad realizadas a actores diplomáticos clave, el artículo propone que el rol de los cuerpos diplomáticos, las relaciones internacionales entre unidades subnacionales y aspectos coyunturales de imagen deben ser incorporados al análisis si se busca tener una noción más acabada del fenómeno.

Palabras clave: China; Uruguay; América Latina; donaciones; covid-19

Abstract: The literature dealing with the determinants of Chinese donations tends to focus purely on structural aspects. This article studies Chinese donations to Latin America in the context of the covid-19 pandemic and delves into the Uruguayan case, seeking to broaden the scope of this literature by proposing new hypotheses to explain the phenomenon. Based on the analysis of both quantitative data and in-depth interviews with key diplomatic actors, it proposes that the role of diplomatic corps, international relations between subnational units and conjunctural aspects of image should be incorporated into the analysis if it is searched to have a more complete notion of the phenomenon.

Keywords: China; Uruguay; Latin America; donations; covid-19

Resumo: A literatura que trata dos determinantes das doações chinas tende a se concentrar apenas nos aspectos estruturais. Este artigo estuda as doações chinas para a América Latina no contexto da pandemia de covid-19 e se aprofunda no caso uruguaio buscando ampliar o alcance dessa literatura e sugerir novas hipóteses para explicar o fenômeno. A partir da análise de dados quantitativos e de entrevistas em profundidade realizadas com os principais atores diplomáticos, o artigo propõe que o papel do corpo diplomático, as relações internacionais entre unidades subnacionais e os aspectos conjuntural da imagem sejam incorporados à análise, para ter uma noção mais completa do fenômeno.

Palavras-chave: China; Uruguai; América Latina; doações; covid-19

1. Introducción

El año 2020 será recordado por una pandemia que dejó más de cuatro millones de muertos y múltiples consecuencias económicas y sociales, y que implicó desafíos tanto para el sistema internacional como para los distintos países, pero que también ofreció oportunidades de cooperación para estos. La desesperación de las primeras semanas, por el desconocimiento de la enfermedad y la escasez de recursos, llevó a muchos gobiernos a recurrir a otros países para adquirir mascarillas, *kits* de diagnóstico y respiradores.

En este contexto de incertidumbre, China desempeñó un rol clave en la cooperación internacional y en la donación de insumos médicos a todas las regiones del mundo; entre ellas, América Latina y el Caribe. La cooperación no solo le permitió a China mostrarse como una potencia responsable y estrechar lazos con diversos países, sino también contrarrestar el deterioro que sufrió su imagen, fruto de las acusaciones que el país recibió por su manejo de la situación al comienzo de la pandemia (Pew Research Center, 2020). Asimismo, la pandemia surgió en un contexto de creciente competencia entre China y Estados Unidos, lo que inauguró un nuevo espacio de competición en términos de donaciones hacia otros países.

Aquellas investigaciones que específicamente se han centrado en las donaciones de China hacia América Latina y el Caribe (Fuchs *et al.*, 2020; Malacalza, 2020; Telias y Urdínez, 2021) han resaltado factores tales como la competencia con Estados Unidos, la política de una sola China y las asociaciones estratégicas para responder a la pregunta de por qué ciertos países recibieron más donaciones que otros.

El presente artículo estudia las donaciones chinas hacia América Latina en el contexto de pandemia covid-19 y profundiza en el caso uruguayo, buscando proponer hipótesis alternativas que permitan obtener nociones más acabadas del fenómeno en cuestión. El artículo no parte de un enfoque teórico específico, pero sí busca destacar el rol de los agentes en los procesos que estudia, en detrimento de aquellas explicaciones más de corte estructuralista. Así, busca derivar sus hipótesis de la evidencia que encuentra en entrevistas a actores clave en el proceso de recepción de donaciones chinas hacia Uruguay, en una base de datos que recopila todas las donaciones chinas hacia América Latina en los primeros meses de la pandemia (Telias y Urdínez, 2021) y en una encuesta de opinión pública sobre China realizada en varios países de América Latina en los primeros meses de 2020.¹ De esta forma, la investigación busca enmarcarse como un estudio de

¹ Encuesta *online* realizada en junio de 2020 mediante la empresa Netquest a 300 individuos. Esta encuesta forma parte de un proyecto de investigación de Francisco Urdínez en el que se busca entender el impacto del covid-19 en la imagen de China en distintos países de la región. Los autores agradecen este acceso a dicha base de datos.

caso exploratorio para el desarrollo de generalizaciones teóricas que puedan ser testeadas en un mayor número de casos en proyectos futuros (Lijphart, 1971).

Puntalmente, este análisis exploratorio nos permite elaborar sobre tres aspectos. El primero, sobre lo que se denomina el rol del receptor como agente activo en la búsqueda de recibir donaciones. De esta forma, se considera que cancillerías más activas en la búsqueda de donaciones obtuvieron un mayor número de estas. En segundo lugar, para explicar parte de las divergencias en la recepción de donaciones, se propone una explicación basada en los hermanamientos entre ciudades latinoamericanas y chinas. Las ciudades mayormente hermanadas a ciudades chinas contaron con mayores oportunidades para recibir más donaciones del gigante asiático. Tercero, se sostiene que las donaciones son cortoplacistas y reaccionan ante un creciente cuestionamiento y deterioro de la imagen de China, fruto de las acusaciones con respecto al manejo de la información sobre el covid-19. Así, se plantea que China pretende, a través de las donaciones, lavar su imagen ante el deterioro producido por la difusión del virus.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan las distintas teorías de la literatura que han buscado explicar los determinantes de la ayuda externa en general y de China en específico. Posteriormente, se detiene en la evidencia sobre la relación entre China y América Latina y la cooperación existente durante los primeros meses de la pandemia, y profundiza en el caso específico uruguayo, haciendo referencia a las relaciones bilaterales existentes y a las donaciones recibidas en el mismo período. En el cuarto apartado se sugieren tres hipótesis sobre los determinantes de la ayuda china que se derivan de la evidencia presentada. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre los determinantes de la ayuda externa y acerca de cómo estudios de caso pueden brindar una mayor comprensión sobre las causas por las que los países proveen y reciben ayuda externa.

2. Problematicación: la ayuda externa como herramienta de política

La literatura sobre la ayuda externa se remonta a mediados del siglo xx, cuando Morgenthau (1962) buscó entender este fenómeno en un contexto de guerra fría y otros, como Baldwin (1985), identificaron el fenómeno de *economic statecraft* (herramientas económicas como instrumentos de política). En esta línea, McKinley y Little (1979) plantearon dos enfoques para entender la asignación de ayuda externa: el «modelo de las necesidades del receptor», que implicaba que la ayuda se asignaba según las necesidades de los países que recibían las donaciones, y el «modelo de los intereses del donante», que suponía que la asignación de ayuda tenía como objetivo perseguir los intereses de quien brindaba la donación.

En otra línea, en un estudio comparado de casos, Schraeder *et al.* (1998) señalaron algunas variables ya mencionadas —necesidades humanitarias, importancia estratégica, potencial económico— y otros nuevos enfoques, como la similitud cultural, la postura ideológica y el compartir una misma región. En ese sentido, estos autores también plantearon una teoría que buscó mirar por encima de la visión altruista de la ayuda externa, argumentando que tanto la ideología como los intereses estratégicos de los países y los aspectos comerciales juegan un rol importante en la asignación de la ayuda externa. Alesina y Dollar (2000) adhirieron a estos enfoques, pero señalaron la importancia también del pasado colonial como otro factor explicativo. Asimismo, Bueno de Mesquita y Smith (2007) argumentaron que el otorgamiento de ayuda externa busca comprar apoyo político en los países receptores cuyos gobiernos utilizan la asistencia para mantenerse en el poder.

A partir de comienzos del siglo XXI, fruto del aumento de las donaciones de países no occidentales, se ha generado un nuevo debate en la literatura sobre las intenciones que existen por detrás de la ayuda externa y, particularmente, si existen diferencias entre donantes occidentales y no occidentales (Dreher *et al.*, 2018). Uno de los casos más estudiados ha sido el de China, debido a su creciente rol en el sistema internacional y principalmente por la magnitud de la ayuda brindada al continente africano (Bräutigam, 2011; Kobayashi, 2013; Tull, 2006; Woods, 2008). Diversos académicos han ido más allá de la simpleza de las acusaciones que vinculan la ayuda externa de China con mantener regímenes amigos o facilitarle el acceso de recursos a sus compañías, buscando entender en profundidad el programa de ayuda oficial de China (Bräutigam, 2011; Dreher *et al.*, 2018); estos estudios resaltan la dificultad de entender estos programas de ayuda externa dada la complejidad de acceso a datos oficiales. Algunos de los autores destacados sobre este tema, como Dreher y Fuchs (2015), resaltan que los países políticamente alineados a China reciben más ayuda, ya que China utiliza la ayuda externa para atraer apoyo a nivel diplomático, influenciar el voto en foros internacionales y asegurarse reconocimiento en el marco de su política de «una sola China». Sin embargo, destacan que este país no presta más atención a la alineación política que otros donantes occidentales (Dreher y Fuchs, 2015).

Por otra parte, Dreher *et al.* (2018) distinguen entre la asistencia oficial para el desarrollo y las estrategias de financiamiento, y plantean que mientras China utiliza la primera para lograr objetivos de política exterior, las segundas las reserva para colaborar con sus intereses económicos como, por ejemplo, asegurar su acceso a ciertos recursos naturales. Los autores sostienen que la ayuda china no se dirige especialmente a regímenes autoritarios y sí hacia países pobres, remarcando las consideraciones que hace Beijing sobre las necesidades del receptor.

Respecto a las características de las donaciones de China, Zhang y Smith (2017) señalan que el sistema de ayuda externa china involucra distintos actores, como el Ministerio de Comercio, el de Finanzas y el de Asuntos Exteriores,

así como compañías que se encargan de implementar proyectos de ayuda. Sin embargo, remarcan que es el Partido Comunista el que toma la decisión final sobre la política externa y la ayuda brindada hacia los países.

En definitiva, tanto la literatura sobre ayuda externa en general como la literatura sobre ayuda externa china destacan una variedad de factores; estos pueden agruparse en los que responden a los objetivos del donante, ya sean políticos o económicos, y los que responden a las características de los países receptores, en términos de necesidades humanitarias, condiciones domésticas e ideología.

3. Evidencias empíricas

3.1. China y América Latina

Las relaciones entre China y América Latina han adquirido otra magnitud en las últimas décadas, fruto de la creciente importancia del gigante asiático en el sistema internacional y del papel que desempeñó como principal demandante de materias primas en lo que se denominó el «boom de los *commodities*». Esto último llevó a que China se convirtiera en el principal socio comercial de la mayoría de los países de la región y a que nazca una extensa literatura sobre las relaciones económicas entre China y América Latina (Flores-Macías y Kreps, 2013; Gallagher, 2016; Jenkins, 2010; Myers y Wise, 2017). Sin embargo, estas relaciones van más allá de lo económico. La importancia de América Latina y el Caribe para la One China Policy ha implicado que la región sea un punto de referencia clave en la política exterior del gigante asiático. La evolución de las asociaciones estratégicas entre China y los países de la región (Borquez y Bravo, 2020; Strüver, 2012), así como de los vínculos multilaterales en foros como China-CELAC (Vadell, 2019), dan cuenta de este afianzamiento de los lazos políticos.

Un aspecto a resaltar es la heterogeneidad de los vínculos de China con estos países. Se ven patrones distintos en las relaciones que posee con los países de América del Sur y en la que posee con México, América Central y el Caribe (Rubiolo y Telias, 2021). Wise (2020) explica estas diferencias aduciendo a la complementariedad productiva que existe entre China y los países de América del Sur, así como a la mayor dependencia comercial que tienen México y América Central con Estados Unidos.

Por último, otro aspecto en el que se destacan las relaciones entre China y América Latina es el de las respuestas que han dado los países latinoamericanos a las últimas iniciativas internacionales de China, como la Belt and Road Initiative (BRI) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). En el caso específico de la BRI, la gran mayoría de los países de la región han aceptado la invitación que el gobierno de China hizo durante el foro China-CELAC en enero

de 2018 (Serrano Moreno, Telias y Urdínez, 2021); en lo que refiere al AIBB, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay ya forman parte del organismo, y Bolivia, Chile, Perú y Venezuela aparecen denominados como «prospective members» (información a diciembre de 2021).

Es en este contexto que surge la pandemia de covid-19, la que generó oportunidades y desafíos para China en la región. Desde la aparición de este nuevo virus, a comienzos de 2020, las acusaciones por ocultamiento de información a China han aumentado, promovidas principalmente desde la administración Trump, con una narrativa cada vez más confrontativa para con el régimen chino (Rogers, Jakes y Swanson, 2020) y con resonancia en la región en gobiernos como el de Bolsonaro, en Brasil. En respuesta, China ha aprovechado la pandemia para consolidarse como proveedor de ayuda externa, profundizando los lazos de cooperación en materia de salud con diferentes países de la región, en un fenómeno que ha sido denominado «diplomacia de la máscara» (Myers y Barrios, 2020).

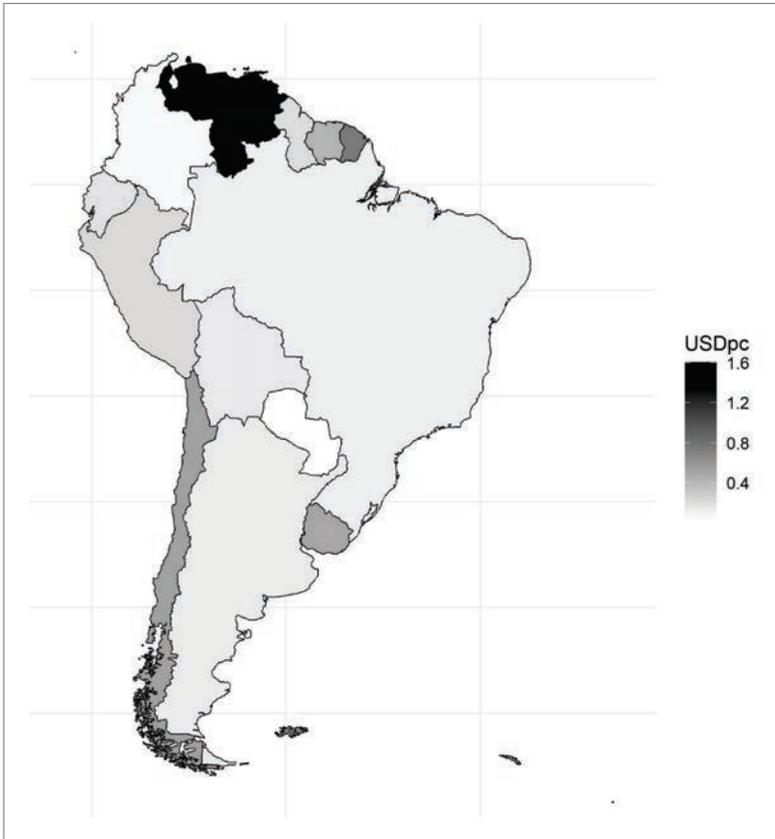
Las donaciones chinas de productos médicos —máscaras, *tests*, respiradores y otros— han llegado a todos los rincones de América Latina (Malacalza, 2020; Telias y Urdínez, 2021; Wilson Center, 2020). Malacalza (2020), en su análisis comparativo entre las donaciones chinas y estadounidenses en Latinoamérica durante la pandemia, destaca como los principales receptores de la ayuda humanitaria de China a Cuba, Brasil, Venezuela, Chile y México. El autor resalta que China no solo ha ocupado espacios que habían sido descuidados por Estados Unidos, sino que también ha buscado competir en países como Haití o Paraguay, que no reconocen diplomáticamente al país del que reciben los insumos.

Telias y Urdínez (2021) registran más de 500 donaciones a 33 países de América Latina y el Caribe desde febrero hasta junio de 2020, que suman alrededor de 130 millones de dólares. Su base de datos muestra que los principales destinos de la ayuda externa china en la región fueron Venezuela (45 millones de dólares), Brasil (23 millones), Chile (9 millones), Cuba (9 millones) y Perú (6 millones). En la figura 1 pueden observarse los valores en dólares de las donaciones por cápita recibidas por los países de América del Sur.

Uno de los puntos más relevantes que muestran Telias y Urdínez (2021) es cómo las donaciones chinas no provienen únicamente del gobierno central, sino también de otros actores. En este sentido se destaca la importancia de organismos filantrópicos como la Jack Ma Foundation, las donaciones de empresas como Huawei, Chery, Yutong, Three Gorges y otras, y el envío de productos médicos por parte de gobiernos provinciales como Hangzhou, Sichuan o Fujian, e incluso municipales como Shanghái. Los autores concluyen su artículo con modelos de mínimos cuadrados ordinarios que incluyen variables como las asociaciones estratégicas, la política de una sola China, la afinidad con Estados Unidos, el ingreso per cápita de los países, las exportaciones de China, la tasa de muertes

per cápita de covid-19 y el tipo de régimen doméstico para explicar las divergencias en la recepción de donaciones, y solo encuentran estadísticamente significativas las primeras dos.

Figura 1. Donaciones a los países de Sudamérica (en dólares per cápita)



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Telias y Urdínez (2021).

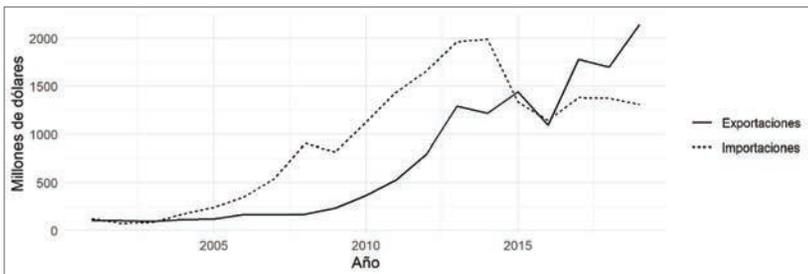
3.2. China y Uruguay

Yendo al caso concreto en el que esta investigación busca profundizar, Uruguay reconoció a la República Popular China en forma tardía si se lo compara con otros países de la región como Chile, Brasil y Argentina, que rompieron relaciones con Taiwán en los años setenta. Recién en 1988, luego del período de dictadura militar, bajo la primera presidencia de Julio María Sanguinetti y tras años de gestión diplomática, fue que este reconocimiento tuvo lugar (Bizzozero,

1989). Cabe destacar que para ese momento solo quedaba una veintena de países que mantenían relaciones con Taiwán en todo el mundo. Raggio (2020) explica el reconocimiento del gobierno uruguayo haciendo referencia al interés expresado por China, los incentivos económicos que brindó el país asiático y la deuda histórica que implicaba no reconocer a China cuando el mundo había tomado esa decisión hacía ya tiempo.² Según Bonilla Saus *et al.* (2007), Uruguay había estado cerca de establecer relaciones diplomáticas con China previo al golpe de Estado, pero un fuerte *lobby* de funcionarios taiwaneses con el aparato militar impidió ese reconocimiento hasta el retorno a la democracia.

Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, China se ha consolidado como un socio importante para Uruguay, y los distintos presidentes uruguayos, de distintos partidos políticos, han buscado fortalecer su relación con aquel país. En este sentido, todos los presidentes uruguayos desde el restablecimiento de la democracia hasta hoy —Sanguinetti, Lacalle Herrera, Batlle, Vázquez y Mujica— han visitado China.³ La relación comercial entre ambos países ha tenido un gran crecimiento en los últimos años (figura 2), convirtiendo a China en el principal socio comercial de Uruguay y en su principal estado cooperante. Sin embargo, las relaciones económicas, más allá de lo comercial entre China y Uruguay, continúan siendo relativamente escasas (Raggio, 2018).

**Figura 2. Comercio total de bienes entre Uruguay y China
(en millones de USD)**



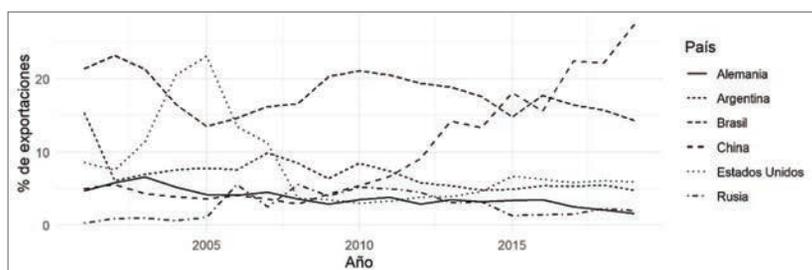
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Trade Map.

- 2 Urdíñez y Long (2021) explican el mantenimiento hasta el día de hoy de las relaciones entre Paraguay y Taiwán, que lo hace al primero perder enormes oportunidades en términos de inversión en infraestructura y transacciones comerciales, como una de las herramientas que tienen los gobiernos de élites extremadamente cohesionadas y homogéneas, como las paraguayas, para usar su política exterior como forma de proteger estas estructuras oligárquicas domésticas. Contrario a la democratización paraguaya, que cambió las reglas de cómo se ejercía el poder pero no a quienes lo hacían y que mantuvo una sociedad civil débil y fragmentada, el proceso democratizador en Uruguay estuvo marcado por cambios radicales en quienes eran los decisores de política, que vieron en el reconocimiento a China mejores oportunidades políticas y económicas para relacionarse con una sociedad civil fuerte y organizada.
- 3 El presidente actual, Luis Lacalle Pou, aún no ha viajado a China debido a la pandemia, pero se ha manejado esa posibilidad para el año 2022 o comienzos de 2023.

Bartesaghi y Mangana (2013) remarcan que a comienzos de los noventa, la mayoría de las exportaciones uruguayas a China eran ventas de lana, mientras que actualmente los productos se han diversificado; se destacan la soja, la madera y las carnes. Si observamos los últimos datos de 2019, previo a la pandemia, se exportó a China más del 25 % de los productos uruguayos (figura 3), cifra que crece según los datos disponibles en 2021 hasta el 32 % (Uruguay XXI, 2021); es en este contexto de grandes intercambios comerciales que se debate sobre la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio. Bartesaghi y Melgar (2020) destacan beneficios de esa posible firma principalmente haciendo referencia al probable aumento de exportaciones, el impacto en materia de empleo y la captación de inversiones en sectores como los de alimentación; también resaltan potenciales efectos negativos en el nivel de empleo en ciertos sectores.

Al Uruguay pertenecer al Mercosur, la discusión sobre la posibilidad de un acuerdo tiene implicancias regionales. Durante la presidencia *pro tempore* de Uruguay en el Mercosur, en el segundo semestre de 2018, el gobierno de Vázquez planteó que el acercamiento con China era uno de los principales objetivos. La misma línea parece seguir el actual gobierno de Uruguay, liderado por Lacalle Pou, quien en julio de 2021 comunicó a sus socios que buscará acuerdos de libre comercio con terceros países (AFP, 2021) y en septiembre anunció el inicio de un estudio de factibilidad de un TLC con China.

Figura 3. Principales destinos de exportación de Uruguay (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Trade Map.

En materia de inversiones, el estudio de Bittencourt y Reig (2014), que analiza las inversiones de automotrices chinas (Chery, Geely y Lifan) en Uruguay, resalta el aumento de inversión china en Uruguay a partir de mediados de la primera década del siglo XXI. Los autores argumentan que estas empresas chinas se instalaron en Uruguay con el objetivo de ingresar con condiciones más favorables a la región, principalmente a Argentina y Brasil. El apoyo de Uruguay a la BRI con la firma del Memorando de Entendimiento en agosto de 2018 (Raggio, 2021) y la presencia del excanciller Nin Novoa en el foro oficial

de la BRI celebrado en Beijing en 2019 son señales en la búsqueda de mayores inversiones provenientes de China. Por último, la entrada de Uruguay al AIB, con el objetivo de financiar proyectos que conecten con Asia (Telias, 2020), también da muestra de dichas intenciones.

En lo que refiere a otros vínculos con China, a finales de 2017 se instaló un instituto Confucio en la Universidad de la República, el que busca promover la enseñanza de la lengua y la cultura chinas. Raggio y Pesce (2019) cuentan más de 30 de estos institutos en América Latina y el Caribe. En el último tiempo también se ha desarrollado un proceso de hermanamiento entre ciudades, cada vez más extendido a nivel global, y que China ha desarrollado de gran manera (Artaza y Araya, 2021). Raggio (2021) señala que en Uruguay, la mayor parte de los hermanamientos se dieron en los últimos años, con un crecimiento significativo desde 2016. Además de estos hermanamientos, se destaca la reciente apertura de dos consulados de Uruguay en China —Chongqing y Guangzhou—, considerados antenas comerciales, que se suman al ya existente en Shanghai. En definitiva, todos estos acontecimientos han elevado la relación bilateral entre China y Uruguay, haciendo que la pandemia de covid-19 llegue en un contexto de muy buenas relaciones entre los países, lo que generó que Uruguay done a China en febrero de 2020 materiales médicos.⁴

Por su parte, Uruguay confirmó la existencia de sus primeros casos de covid-19 el 13 de marzo de 2020, solo dos semanas después de la asunción del gobierno del nuevo presidente, Luis Lacalle Pou. Los primeros meses de la pandemia fueron más leves en Uruguay que en la mayoría de los países de la región. Se destacan la conformación del Grupo Asesor Científico Honorario, el respeto a la cuarentena voluntaria por parte de la gran mayoría de la población y una temprana detección y testeo de casos. Sin embargo, más allá de este desempeño inicial de Uruguay, el desconocimiento sobre esta nueva enfermedad y la necesidad de insumos médicos llevaron a que los cuerpos diplomáticos vayan en busca de donaciones desde distintos países; entre ellos, China.

Telias y Urdínez (2021) identificaron 28 donaciones distintas de China a Uruguay desde marzo hasta junio de 2020, que suman un valor aproximado de 1,7 millones de dólares. En términos económicos absolutos, Uruguay se ubicó como el destino número 13 de la región (tabla 1), y medido en términos per cápita, en la posición diez en toda la región y como tercero en América del Sur. Las donaciones a Uruguay consistieron principalmente en mascarillas, pero también se destacaron *kits* de diagnóstico, respiradores y otros equipamientos médicos, como termómetros, guantes y trajes y lentes de protección. Cabe destacar que con el correr de los meses, y debido a las acusaciones sobre la falta

4 Donación de insumos médicos a China. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/1220-donacion-insumos-medicos-china>.

de control de calidad de los productos chinos, gran parte del material provisto debió pasar por un proceso de certificación previo a que se remita a Uruguay (entrevistas 1, 2 y 3).

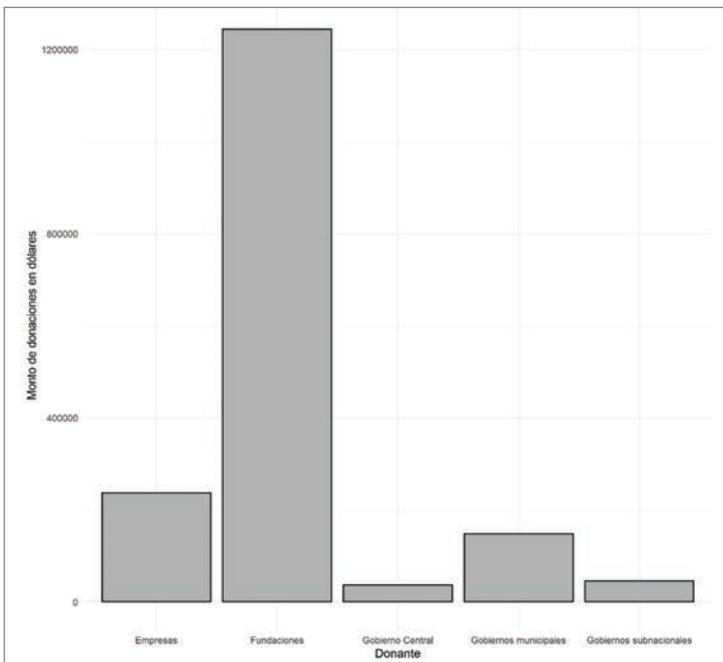
Tabla 1. Donaciones de China a los países de América Latina y el Caribe

País	Donaciones recibidas per cápita (en dólares)	Total de donaciones recibidas (en dólares)
Dominica	10,82	779.160
Antigua y Barbuda	2,06	202.000
Venezuela	1,6	45.549.520
Barbados	1,23	354.120
Granada	0,94	106.095
Costa Rica	0,94	4.785.802
Cuba	0,79	8.999.790
Trinidad y Tobago	0,76	1.058.460
Chile	0,52	9.967.700
<i>Uruguay</i>	<i>0,49</i>	<i>1.710.370</i>
Panamá	0,46	1.965.170
Surinam	0,42	248.150
Bahamas	0,34	134.925
República Dominicana	0,23	2.513.594
El Salvador	0,22	1.425.200
Perú	0,21	6.857.606
Guyana	0,19	149.991
Jamaica	0,19	560.815
Ecuador	0,17	2.990.765
Bolivia	0,13	1.552.180
Argentina	0,12	5.627.177
Brasil	0,11	23.176.341
Colombia	0,06	2.992.420
México	0,03	4.128.712
Paraguay	0,01	53.295
Haití	0,01	74.595

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Telias y Urdínez (2021).

Tal como se señaló, las donaciones de China a la región no fueron solo del gobierno central, sino que implicaron a diversos donantes dentro del país, incluyendo provincias, municipios, fundaciones y empresas (figura 4). En el caso de Uruguay, se identificaron donaciones directamente de la Embajada de China en Uruguay, de provincias o regiones autónomas (Jiangxi, Hainan, Sichuan, Shanxi y Guangxi), municipalidades (Chengdú y Chongqing), empresas (ZTE Corporation, Huawei, Chery, COSCO Shipping, entre otras) y fundaciones (Jack Ma Foundation). Es importante resaltar que las empresas chinas que donaron fueron principalmente aquellas que ya tenían algún tipo de vínculo con el país, como por ejemplo Lifan o Bashan Motorcycle, o que tenían la intención de forjar dichos vínculos (entrevista 2). Estas donaciones no solo llegaron al gobierno central uruguayo y sus distintos ministerios, sino que también, en ocasiones, fueron dirigidas directamente hacia ciertos departamentos (Paysandú, Rocha, Lavalleja, San José y Canelones). Las donaciones directas a ciudades devienen de la paradiplomacia y las relaciones de amistad y hermandad que no solo se reflejaron en donaciones, sino también en los intercambios de *know-how* mediante videoconferencias (entrevista 3).

Figura 4. Participación de los distintos donantes dentro de China en las donaciones hacia Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Telias y Urdínez (2021).

La principal donación que llegó a Uruguay fue de la fundación Jack Ma, que consistió en 100.000 máscaras médicas desechables, 20.000 *kits* de diagnóstico y 5 respiradores. Esta fundación, del creador del Alibaba Group, fue uno de los principales donantes en la región durante los primeros meses de la pandemia; sus donaciones sumaron dos millones de mascarillas, 400.000 *kits* de diagnóstico y 104 respiradores a 24 países de América Latina y el Caribe (Jack Ma Foundation, 2020). Otras donaciones destacadas que llegaron a Uruguay fueron la recibida por el departamento de San José, por parte de la municipalidad de Chongqing; la entregada por la empresa Huawei en Uruguay al gobierno central, que incluyó una cámara infrarroja para el aeropuerto de Montevideo, y la donación de la empresa Zhuhai Shield Protective Equipment Co. al consulado de Uruguay en Guangzhou. Los detalles de cada una de las donaciones se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Donaciones de China a Uruguay durante los primeros meses de la pandemia

Donante	Receptor	Monto aproximado (en USD)	Fecha
Región Autónoma de Guangxi	Paysandú	12.320	3.4.2020
Provincia de Jiangxi	Consulado en Shanghái	2.000	8.4.2020
Provincia de Hainan	Rocha	4.000	9.4.2020
Embajada de China en Uruguay	Gobierno nacional	23.670	22.4.2020
Municipalidad de Chengdu	Consulado en Chongqing	8.000	28.4.2020
Comité de Promoción del Comercio de Chongqing	Consulado en Chongqing	3.200	28.4.2020
Provincia de Sichuan	Lavalleja	4.000	8.5.2020
Municipalidad de Chongqing	San José	88.000	11.5.2020
Embajada de China en Uruguay	Secretaría de Deportes	12.800	21.5.2020
Provincia de Shanxi	Canelones	8.000	27.5.2020
Provincia de Shanxi	Paysandú	4.000	27.5.2020
Municipalidad de Chongqing	Gobierno nacional	60.000	9.6.2020
cosco Shipping	Consulado en Shanghái	4.330	3.4.2020
Jiangchuan International Trade	Consulado en Shanghái	4.000	7.4.2020
CCCC Shanghai Waterway Bureau	Consulado en Shanghái	4.000	9.4.2020
Goalfun Company Tangshan Sports	Embajada de Uruguay en Beijing	4.000	10.4.2020

Donante	Receptor	Monto aproximado (en USD)	Fecha
Baoshang-Shantou China Trade Co.	Conaprole	4.000	13.4.2020
Huawei	Gobierno nacional	78.500	17.4.2020
Shandong Baoma Fishing	Embajada de Uruguay en Beijing	4.000	18.4.2020
Yili Group	Embajada de Uruguay en Beijing	40.000	20.4.2020
ZTE Corporation	Embajada de Uruguay en Beijing	4.000	21.4.2020
Beijing Emba Consultoría	Embajada de Uruguay en Beijing	750	21.4.2020
Zhuhai Shield Protective Equipment Co.	Consulado en Guangzhou	80.000	24.4.2020
Guizhou Shuxiangjia	Consulado en Chongqing	400	28.4.2020
Chery	Embajada de Uruguay en Beijing	4.000	29.4.2020
Foundation for Middle East Peace and Development	Embajada de Uruguay en Beijing	4.000	30.4.2020
Maregroup y diáspora china en Uruguay	Ministerio de Salud	4.400	30.4.2020
Jack Ma Foundation	Gobierno nacional	1.240.000	4.5.2020

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Telias y Urdínez (2021).

4. De evidencias a hipótesis: diplomacia, hermanamientos e imagen

Como se mencionó, la literatura que ha analizado los determinantes de la ayuda externa de China hacia América Latina durante la pandemia de covid-19 remarca distintos factores explicativos; principalmente, la competencia hegemónica con Estados Unidos, la política de una sola China y las asociaciones estratégicas entre países. Sin embargo, si se observa un caso en profundidad, puede apreciarse mejor el rol que tuvieron los distintos agentes por sobre esta estructura que la literatura pondera. De entrevistas a actores clave en el proceso de recepción de las donaciones chinas hacia Uruguay se derivaron las tres hipótesis que dan la relevancia que se merece a estas cuestiones de agencia.

Como se planteó anteriormente, las donaciones de China a Uruguay —y a América Latina— denotan heterogeneidad en los actores involucrados, tanto en lo que refiere al donante como al receptor. Así, una variable clave a la hora de entender el porqué de la llegada de donaciones es el rol del receptor. Según cuenta un oficial del servicio exterior de Uruguay (entrevista 1), en el momento en que la Organización Mundial de la Salud caracterizó el covid-19 como pandemia, en marzo de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay instruyó a sus diplomáticos a conseguir insumos. Esto implicó establecer contactos con el sector privado y oficial en China, solicitando donaciones y un listado de proveedores (entrevista 2). Todo esto fue facilitado por los canales previos ya existentes entre China y Uruguay, que se estructuraron sobre la relación económica y comercial entre los países.

Estos fuertes vínculos dieron otra dimensión al rol que ocupaba China para los funcionarios de la cancillería uruguaya. En este sentido, el rol del receptor en la búsqueda de ayuda externa en el caso de Uruguay puede observarse no solo en la proactividad de la embajada en Beijing, sino también en la de los consulados recientemente instalados en Guangzhou y Chongqing. Para lograr las donaciones, los diplomáticos establecieron comunicación con empresas y gobiernos provinciales para ver qué podían recibir como donación (entrevistas 1 y 2).

El hecho de que gran parte de las donaciones hayan sido canalizadas a través de la embajada y los consulados de Uruguay en China es una muestra de la importancia de estos actores. Varias de las donaciones tuvieron como destino los consulados de Uruguay en China —Guangzhou, Chongqing y Shanghái—, totalizando unos 105.000 dólares, y alrededor de 50.000 dólares en donaciones llegaron directamente a la embajada del país en Beijing (Telias y Urdínez, 2021). La apertura de consulados que se mantuvieron abiertos durante el covid-19 fue fundamental para la recepción de ciertas donaciones (entrevista 2).

En este sentido puede argumentarse que los diplomáticos y la cooperación internacional de la cancillería fueron el motor y la conexión para que las donaciones sucedieran, al ser los responsables de saber qué era lo que Uruguay necesitaba, contactarse con quienes podían hacer esas donaciones, atender a quienes donaban por voluntad propia y hacer lo necesario para trasladar las donaciones al país (entrevista 3). Otro aspecto importante a resaltar es que en enero de 2020, cuando desde los gobiernos provinciales de China se solicitaron proveedores para comprar insumos médicos, desde Uruguay se hicieron donaciones, un gesto que se valoró a la hora de responder (entrevistas 2 y 3).

El caso de Uruguay no fue único. Urdínez (2021) plantea también que gran parte de las donaciones que llegaron a Chile fueron a través de una campaña organizada por el embajador chileno en Beijing, Luis Schmidt, denominada «China Ayuda a Chile». En definitiva, muchas de las donaciones llegaron a la región en gran parte por la búsqueda de los diplomáticos residentes en China.

Hipótesis 1: Mientras más activo fue el rol del receptor en la solicitud de donaciones, mayores donaciones se recibieron.

Un segundo aspecto que nos muestra el caso uruguayo es la importancia de los hermanamientos entre ciudades, un fenómeno que se ha reiterado en las relaciones de China con América Latina y también con Uruguay. Estos vínculos entre ciudades son un fenómeno global en el que China también ha puesto atención a través del organismo China International Friendship Cities Association, que agrupa este tipo de vínculos. Un oficial del servicio exterior de Uruguay (entrevista 1) remarcó que los hermanamientos con ciudades son mecanismos muy relevantes en las relaciones con países tan grandes como China, pues permiten generar un vínculo mucho más directo, reconociendo que se aprovechó esa instancia de los hermanamientos para solicitar donaciones. Las hermandades entre ciudades son una herramienta que a las provincias y ciudades les habilita liberar fondos para hacer donaciones (entrevista 3). Las primeras en responder ante el pedido de donaciones fueron las ciudades hermanas —algunas, incluso, pagando el envío de las donaciones hasta Uruguay (entrevista 2)—, mientras que cuando las mismas solicitudes fueron enviadas a ciudades no hermanadas, no se recibieron respuestas (entrevista 3).

En el caso de Uruguay, diversos vínculos surgieron en 2018 entre el departamento de Soriano y la provincia de Jilin, entre Artigas y Fujian, y entre Salto y Mongolia Interior (Raggio, 2021). En este sentido, distintos departamentos uruguayos han firmado más de una asociación con provincias chinas. Este espacio de cooperación entre las ciudades tiene distintos objetivos, pero ha adquirido mayor relevancia en el contexto de la pandemia. Raggio (2021) remarca que estos hermanamientos han implicado donaciones durante 2020.

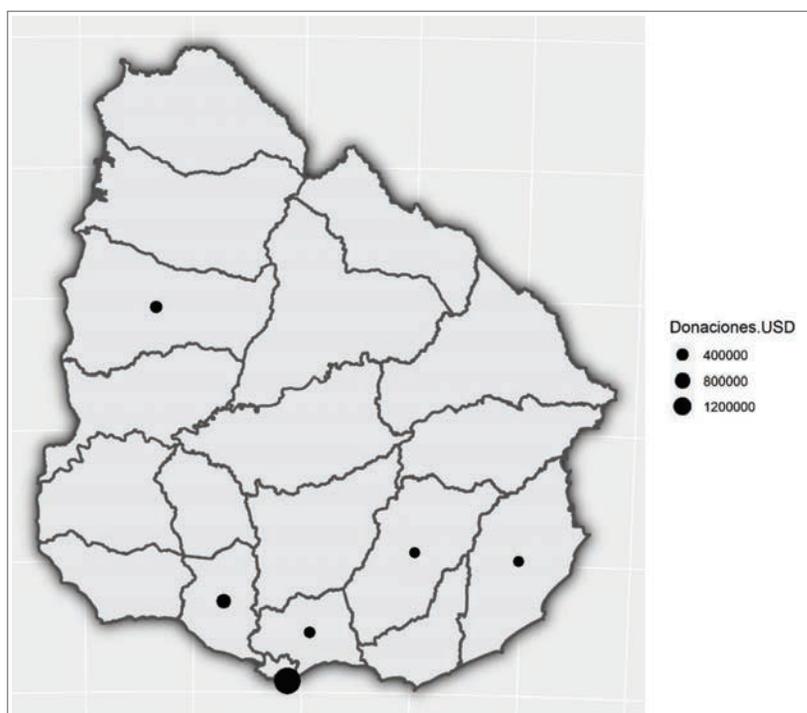
Como puede observarse en la figura 5, la mayor parte de las donaciones de China a Uruguay durante los primeros meses de pandemia tuvieron como destino Montevideo —gobierno nacional— o la embajada de Uruguay en Beijing. En este sentido, las donaciones que tuvieron a Montevideo como destino final representaron casi el 93 % del total que recibió el país, con un valor de 1.590.050 dólares. Sin embargo, otros cinco departamentos de Uruguay también recibieron donaciones. San José fue el segundo departamento que recibió más donaciones: 88.000 dólares en donaciones de la municipalidad de Chongqing, con la que tiene un acuerdo de hermanamiento desde 2017. Paysandú recibió donaciones de la Región Autónoma de Guangxi y de la provincia de Shanxi, con las que tiene hermanamientos, sumando un total de 16.320 dólares. De esta última provincia, Canelones también recibió donaciones, por un valor de 8.000 dólares, en el marco de un acuerdo. Por último, los departamentos de Lavalleja y Rocha recibieron donaciones por 4.000 dólares cada uno; Lavalleja recibió una donación de

la provincia de Sichuan, con la que firmó un hermanamiento en el año 2020, y Rocha recibió en abril de 2020 donaciones de la provincia de Hainan, con la que firmó un acuerdo de hermanamiento en 2017.

En definitiva, tal como se ha planteado en la literatura, los vínculos políticos a nivel estatal para la recepción de donaciones son fundamentales, pero la diplomacia entre ciudades también ha cobrado gran importancia durante la pandemia de covid-19. Estas dinámicas no han tenido lugar solo en Uruguay, sino también en otros países de la región; se destacan, por ejemplo, las donaciones de Shanghai a San Pablo (Brasil) y Rosario (Argentina).

Hipótesis 2: Los acuerdos de hermanamiento entre ciudades/provincias facilitaron la llegada de donaciones a aquellas localidades hermanas.

Figura 5. Destino de las donaciones a Uruguay



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Telias y Urdínez (2021).

El tercer aspecto que vale la pena señalar refiere a cómo las donaciones buscaron brindar una imagen distinta de China ante el impacto negativo que le generó la aparición de la pandemia.

Un estudio del Pew Research Center (2020) planteó que las miradas negativas sobre China alcanzaron máximos históricos en 2020.⁵ Si bien este informe no incluye ningún país latinoamericano,⁶ al igual que ocurrió en otras partes del mundo, la pandemia parece haber tenido un impacto en la imagen de China en la región. Las acusaciones hacia China sobre ocultamiento estuvieron enmarcadas en las tensiones entre China y Estados Unidos en lo que Myers y Barrios (2020) denominaron una campaña para «moldear la narrativa». Ejemplo de ello son las distintas respuestas provenientes de las embajadas chinas, ya sea en Bolivia, Brasil o Perú, que tuvieron como objetivo contestar ciertas acusaciones recibidas, como la de Vargas Llosa, quien se refirió a un virus proveniente de China (Ayén, 2020; Rubiolo y Telias, 2021). Una situación similar se generó en Uruguay luego de un artículo del columnista Ricardo Reilly en el diario *El País* en el que acusó a China de, por la característica de su régimen, dificultar un combate efectivo hacia el coronavirus; ello provocó una respuesta por parte de la embajada de China en Montevideo en la que expresó su descontento, planteando que lo expresado por el columnista reflejaba «una mentalidad propia de la guerra fría» (180, 2020).

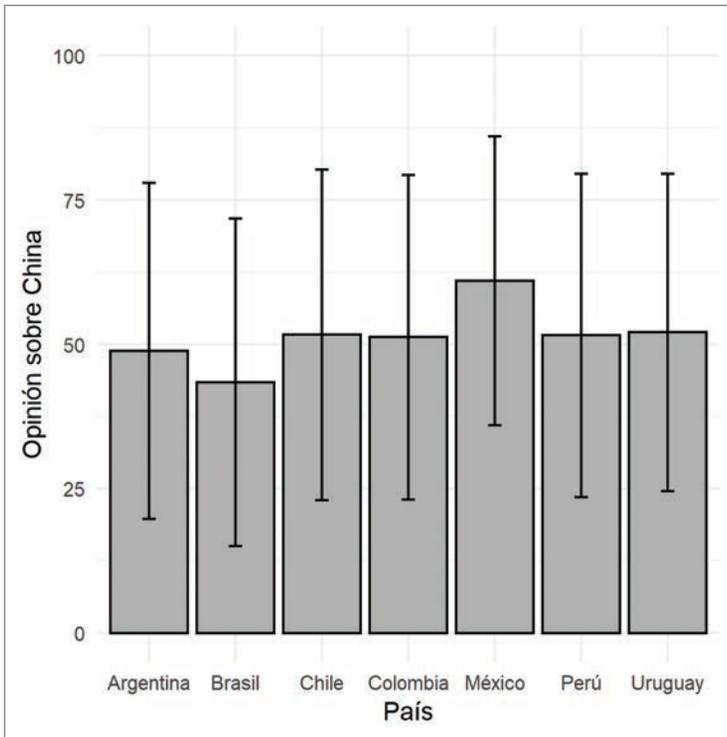
Una muestra de la asociación del covid-19 con China y el posible deterioro de su imagen puede observarse en una encuesta realizada por Francisco Urdínez en la que se le preguntó a los encuestados cuál es la primera palabra que se le viene a la mente cuando se le menciona un país (entre ellos, China). La figura 6 muestra una nube con las palabras más mencionadas por los uruguayos (*tecnología, comunismo, coronavirus, muralla, covid*). Además, en entrevista con los autores, un oficial del servicio exterior de Uruguay agrega que la percepción del empresariado uruguayo durante la primera parte de 2020 sobre China también fue muy negativa, pero que comenzó a cambiar con la llegada de vacunas (entrevista 3).

En lo que refiere a la opinión sobre China en los países de América Latina luego del covid-19, la encuesta *online* anteriormente mencionada muestra niveles similares en los distintos países (figura 7). Contestando a la pregunta «¿cuál es tu opinión sobre China en una escala de 0 (muy desfavorable) a 100 (muy favorable)?», el valor promedio tanto en Uruguay como en Colombia, Perú, Chile y Argentina es muy cercano a los 50 puntos. México y Brasil se encuentran un poco despegados del resto, uno en cada punta: el primero, con 61 puntos, y el segundo, con 43. Las desviaciones estándar en los siete casos son grandes —entre los 25 y los 30 puntos—; esto da cuenta de una gran divergencia en las opiniones sobre China dentro de todos los países encuestados.

5 Cabe destacar que esta encuesta ha sido criticada desde China por solo analizar ciertos países (economías desarrolladas) y no representar a la comunidad internacional (Bloomberg News, 2021).

6 Las investigaciones existentes sobre la imagen de China en América Latina (Aldrich and Lu, 2015; Armony and Velásquez, 2016; Carreras, 2017; Creutzfeldt, 2017, Morgenstern y Bohigues, 2021) son previas a la pandemia.

Figura 7. Opinión sobre China en distintos países de la región



Fuente: elaboración propia en base a encuesta de Urdínez (2020).

Hipótesis 3: El empeoramiento en la imagen pública de China fruto de la pandemia de covid-19 también impulsó a mayores donaciones para mejorar su imagen en la región.

5. Conclusiones

La pandemia de covid-19 y la cooperación entre los países se tradujeron también en una nueva oportunidad para analizar cuáles son los determinantes de la ayuda externa. En este contexto, los estudios sobre donaciones de China hacia la región y otras partes del mundo tienden a remarcar como factores estructurales las asociaciones estratégicas, la política de una sola China y la competencia con Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de que estos aspectos estructurales pueden officar como un paraguas importante para las donaciones, ciertos aspectos de agencia y más de corto plazo también parecen haber incidido en la ayuda externa provista por China.

El estudio de un caso en profundidad, como el de las donaciones de China hacia Uruguay, en el marco de una serie de donaciones hacia toda América Latina durante los primeros meses de la pandemia covid-19 brinda distintas pistas con respecto a por qué llega la ayuda externa a ciertos destinos y cómo fue ese proceso de recepción. Aquí se desarrollaron tres hipótesis sobre estos aspectos: la primera trata el rol activo del receptor en solicitar dichas donaciones; la segunda apunta a los acuerdos de hermanamientos entre ciudades, y la tercera, a la necesidad de una respuesta a una situación particular de crisis en la imagen del país a nivel internacional.

El presente artículo formuló hipótesis sobre algunas características de las donaciones chinas hacia América Latina que han sido poco tratadas por la literatura especializada en el tema. Se espera poder testear estas hipótesis en un mayor número de casos en el futuro para poder determinar con mayor consistencia la validez de las relaciones causales enunciadas y que tan generalizables son a contextos más amplios que los aquí tratados.

Referencias

- 180 PORTAL (2020). «Embajada de China expresó rechazo a columna de El País». 180.com.uy. Recurso en línea. Recuperado de: <https://www.180.com.uy/articulo/82981_embajada-de-china-expreso-rechazo-a-columna-de-el-pais>.
- AFP (2021). «Uruguay patea el tablero del Mercosur y buscará negociaciones comerciales extrazona». france24.com. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210707-uruguay-patea-el-table-ro-del-mercosur-y-buscar%C3%A1-negociaciones-comerciales-extrazona>>.
- ALDRICH, J., y LU, J. (2015). How the Public in the US, Latin America, and East Asia Sees an Emerging China. *European Review*, 23 (2), 227-41. Recuperado de: <<https://www.cambridge.org/core/article/how-the-public-in-the-us-latin-america-and-east-asia-sees-an-emerging-china/DB56744EACB863F723EB719187EEC25F>>.
- ALESINA, A., y Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5 (1), 33-63.
- ARMONY, A., y VELÁSQUEZ, N. (2016). A Honeymoon with China? Public Perceptions in Latin America and Brazil. *Revista Tempo do Mundo*, 2 (2), 17-34.
- ARTAZA, M., y ARAYA, I. (2021). «Inserción Internacional Con Ciudades y Regiones En Acción». El Mostrador. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/02/21/insercion-internacional-con-ciudades-y-regiones-en-accion/>>.

- AYÉN, X. (2020). «China y Vargas Llosa se pelean por el coronavirus». La Vanguardia. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.lavanguardia.com/libros/20200317/474226470985/vargas-llosa-china-coronavirus.html>>.
- BALDWIN, D. (1985). *Economic statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- BARTESAGHI, I., y MANGANA, S. (2013). China y Uruguay: oportunidades y retos para vencer asimetrías. En J. I. Martínez Cortés (ed.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales* (pp. 301-334). Ciudad de México, México: Red ALC-China.
- BARTESAGHI, I., y MELGAR, N. (2020). Posibles impactos de un TLC entre Uruguay y China. En E. Dussel Peters (ed.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2019* (pp. 105-126). Ciudad de México, México: Red ALC-China.
- BITTENCOURT, G., y REIG, N. (2014). China y Uruguay. El caso de las empresas automotrices Chery y Lifan. En E. Dussel Peters (ed.), *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso* (pp. 227-272). Ciudad de México, México: Red ALC-China.
- BIZZOZERO, L. (1989). *Uruguay y las dos Chinas: definición de política exterior, toma de decisión y oportunidad de resolución*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- BLOOMBERG NEWS (2021). «Negative views of China persist despite covid gains, pew finds». Bloomberg.com. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-30/u-s-views-on-china-harden-amid-human-rights-disputes-pew-finds>>.
- BONILLA SAUS, J.; DA RONCH, D.; CASTRO, G., y BRUM, P. (2007). *Un caso exitoso de negociación diplomática: el reconocimiento de la República Popular China*. Montevideo, Uruguay: Universidad ORT Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales.
- BORQUEZ, A., y BRAVO, C. (2020). Who are China's strategic economic partners in South America? *Asian Education and Development Studies*, 10 (3), 445-456.
- BRÄUTIGAM, D. (2011). Aid «with Chinese characteristics»: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development*, 23 (5): 752-764.
- BUENO DE MESQUITA, B., y SMITH, A. (2007). Foreign aid and policy concessions. *Journal of Conflict Resolution*, 51 (2), 251-84.
- CARRERAS, M. (2017). Public attitudes toward an emerging China in Latin America. *Issues & Studies*, 53 (1), 1-28.

- CREUTZFELDT, B. (2017). Latin American views of Chinese and U. S. policy. En D. Denoon (ed.), *China, the United States, and the future of Latin America* (pp. 83-106). Nueva York, Estados Unidos: New York University Press.
- DREHER, A., *et al.* (2018). Apples and dragon fruits: the determinants of aid and other forms of state financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*, 62 (1), 182-94.
- DREHER, A., y FUCHS, A. (2015). Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation. *The Canadian Journal of Economics*, 48 (3), 988-1023.
- FLORES-MACÍAS, G., y KREPS, S. (2013). The foreign policy consequences of trade: China's commercial relations with Africa and Latin America, 1992-2006. *The Journal of Politics*, 75 (2), 357-371.
- FUCHS, A.; KAPLAN, L.; KIS-KATOS, K.; SCHMIDT, S.; TURBANISCH, F., y WANG, F. (2020). «Mask wars: China's exports of medical goods in times of covid-19». Kiel Working Papers 2161. Kiel Institute for the World Economy.
- JACK MA FOUNDATION (2020). «JMF will donate emergency supplies to Latin American countries». [Jackmafoundation.org.cn](https://www.jackmafoundation.org.cn/cursoenlinea). Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.jackmafoundation.org.cn/blog/donate-supplies-to-latin-american-countries>>.
- JENKINS, R. (2010). China's global expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 42 (4), 809-837.
- KOBAYASHI, T. (2013). China: From an aid recipient to an emerging major donor. En M. Nissanke y Y. Shimomura (eds.), *Aid as handmaiden for the development of institutions* (pp. 220-254). Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- LIJPHART, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65 (3), 682-693.
- LONG, T., y URDÍNEZ, F. (2021). Status at the margins: why Paraguay recognizes Taiwan and Shuns China. *Foreign Policy Analysis*, 17 (1).
- MAGGIORELLI, L. (2017). Chinese aid to Latin America and the Caribbean: evolution and prospects. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4 (2), 28-50.
- MALACALZA, B. (2019). What led to the boom? Unpacking China's development cooperation in Latin America. *World Affairs*, 182 (2), 370-403.
- (2020). «La rivalidad Estados Unidos-China en América Latina. ¿Hacia dónde fue la ayuda en la región durante la pandemia?» Cenital. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.cenital.com/la-rivalidad-estados-unidos-china-en-america-latina/>>.

- MCKINLEY, R. D., y LITTLE, R. (1979). The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models. *Political Studies*, 27 (2), 236-250.
- MORGENSTERN, S., y BOHIGUES, A. (2021). Battling for the hearts and minds of Latin Americans: covariance of attitudes toward the United States and China. *Latin American Research Review*, 56 (2), 280-299.
- MORGENTHAU, H. (1962). A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, 56 (2), 301-309.
- MYERS, M., y BARRIOS, R. (2020). «China's medical outreach in LAC: facts and features». The Dialogue. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.thedialogue.org/blogs/2020/05/chinas-medical-outreach-in-lac-facts-and-features/>>.
- MYERS, M., y WISE, C. (2017). *The political economy of China-Latin American relations in the new millennium: brave new world*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- PEW RESEARCH CENTER (2020). «Unfavorable views of China reach historic highs in many countries». Recurso en línea. Recuperado de: <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/?utm_source=Eurasia+Group+Signal&utm_campaign=0f7b6a11c5-EMAIL_CAMPAIGN_2020_10_09_11_05&utm_medium=email&utm_term=0_e605619869-0f7b6a11c5-1701>.
- (2021). «Large majorities say China does not respect the personal freedoms of its people». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.pewresearch.org/global/2021/06/30/large-majorities-say-china-does-not-respect-the-personal-freedoms-of-its-people/>>.
- RAGGIO, A. (2018). Entre teros y dragones: el estado de las relaciones culturales entre Uruguay y China y su incidencia en el comercio. En S. Xu y E. D. Oviedo (eds.), *Foro internacional sobre confucianismo* (pp. 335-348). Barcelona, España: Ediciones Bellaterra.
- (2020). Uruguay y China en 1988: proceso de cambio en las relaciones diplomáticas. En J. I. Martínez Cortés (ed.), *América Latina y el Caribe-China: relaciones políticas e internacionales 2019* (pp. 171-189). Ciudad de México: Red ALC-China.
- (2021). «Actores Locales En Las Relaciones Sino-Latinoamericanas. El Caso de Los Hermanamientos Entre China y Uruguay». Boletín del Grupo de Trabajo China y el mapa del poder mundial. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.clacso.org/boletin-4-transiciones-del-siglo-xxi-y-china/>>.

- RAGGIO, A., y PESCE, R. (2019). «Los institutos Confucio en América Latina: el caso uruguayo». X Simposio Electrónico Internacional sobre Política China.
- ROGERS, K.; JAKES, L., y SWANSON, A. (2020). Trump defends using «Chinese Virus» label, ignoring growing criticism. *The New York Times*.
- RUBIOLO, F., y TELIAS, D. (2021). China-United States competition in Latin America: evolution, perspectives, and implications in the covid-19 context. *Estudos Internacionais*, 9 (4), 43-62.
- SCHRAEDER, P.; TAYLOR, B., y HOOK, S. (1998). Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, 50 (2), 294-323.
- SERRANO MORENO, J. E.; TELIAS, D., y URDÍNEZ, F. (2021). Deconstructing the belt and road initiative in Latin America. *Asian Education and Development Studies*, 10 (3), 337-347.
- STALLINGS, B. (2016). Chinese foreign aid to Latin America: trying to win friends and influence people. En M. Myers y C. Wise (eds.), *The political economy of China-Latin America relations in the new millennium: brave new world*. Londres, Reino Unido: Taylor & Francis.
- STRÜVER, G. (2012). «What friends are made of: bilateral linkages and domestic drivers of foreign policy alignment with China». GIGA working paper 209.
- TELIAS, D. (2020). China y la gobernanza global: a tres años del inicio de las operaciones del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. *Portes, Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 14 (28), 7-29.
- TELIAS, D., y URDÍNEZ, F. (2021). China's foreign aid determinants: lessons from a novel dataset of the mask diplomacy during the covid-19 pandemic. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51 (1), 108-136.
- TULL, D. (2006). China's engagement in Africa: scope, significance and consequences. *The Journal of Modern African Studies*, 44 (3), 459-479.
- URDÍNEZ, F. (2021). «China's improvised mask diplomacy in Chile». Recurso en línea. Recuperado de: <<https://carnegieendowment.org/2021/04/06/china-s-improvised-mask-diplomacy-in-chile-pub-84251>>.
- URUGUAY XXI. (2021). Informe mensual de Comercio Exterior. Recuperado de: <<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/9c5bbefcde-a7110e67d0234c3ec449dc76e03ebd.pdf>>.
- VADELL, J. (2019). China in Latin America: South-South cooperation with Chinese characteristics. *Latin American Perspectives*, 46 (2), 107-125.

- WILSON CENTER (2020). «Aid from China and the U. S. to Latin America amid the covid-19 crisis». Wilsoncenter.org. Recurso en línea. Recuperado de: <<https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>>.
- WISE, C. (2020). *Dragonomics: how Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy*. New Haven, Connecticut, Estados Unidos: Yale University Press.
- WOODS, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, 84 (6), 1205-1221.
- ZAPATA, S, y MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, A. (2020). La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China. *Colombia Internacional*, 104, 63-93.
- ZHANG, D., y SMITH, G. (2017). China's foreign aid system: structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly*, 38 (10), 2330-2346.

Entrevistas

- Entrevista telefónica con funcionario del Servicio Exterior de Uruguay.
- Entrevista presencial con funcionario del Servicio Exterior de Uruguay.
- Entrevista por videollamada con funcionario del Servicio Exterior del Uruguay.

Los autores han realizado igual contribución al artículo y son los únicos responsables de su contenido.