

Argentina y sus relaciones con países del Este Asiático

Eduardo Daniel Oviedo (director)
Diego Navarro Drazich (coordinador)

*Argentina y sus relaciones con
países del Este Asiático*



**Editorial de la
Universidad del Aconcagua**

Navarro, Diego

Argentina y sus relaciones con países del Este Asiático / Eduardo Daniel Oviedo y Diego Navarro ; compilado por Eduardo Daniel Oviedo ; coordinado por Diego Navarro. - 1a ed. - Mendoza : Universidad del Aconcagua, 2015.

596 p. ; 21x16 cm.

ISBN 978-987-1511-60-0

1. Relaciones Internacionales. 2. Comercio. 3. Política Internacional. I. Oviedo, Eduardo Daniel II. Oviedo, Eduardo Daniel, comp. III. Navarro, Diego, coord. IV. Título
CDD 327.1

Fecha de catalogación: 05/06/2015

Diagramación y diseño de tapa: Arq. Gustavo Cadile

La foto que ilustra la portada pertenece al Dr. Diego Navarro.

Copyright by Editorial de la Universidad del Aconcagua.

Catamarca 147(M5500CKC) Mendoza.

Teléfono (0261) 5201681.

e-mail: editorial@uda.edu.ar.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723.

Impreso en Mendoza – Argentina.

Primera edición: junio de 2015.

I.S.B.N.: 978-987-1511-60-0



Reservados todos los derechos. No está permitido reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir ninguna parte de esta publicación, cualquiera sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.

Índice

Introducción	15
---------------------------	-----------

Capítulo I: Relaciones turísticas internacionales Argentina-Asia.....	25
--	-----------

Diego Navarro Drazich

Introducción.....	25
Asia y el turismo internacional	30
1. Asia como emisor de turismo internacional	30
a. Nordeste Asiático	33
b. Sudeste Asiático	34
c. Asia Meridional	34
d. Asia Occidental	35
e. Medio Oriente.....	36
2. Asia como receptor de turismo internacional	37
3. Asia y la Organización Mundial del Turismo (OMT)	39
Argentina y turismo asiático	41
1. Argentina como receptor de turismo asiático	41
a. Nordeste Asiático	44
b. Sudeste Asiático	45
c. Asia Meridional	45
d. Asia Occidental	46
e. Medio Oriente.....	46
2. Oportunidades	47
3. Visas.....	50
4. Tratados turísticos bilaterales	53
5. Conexión aérea directa	57
Conclusión.....	60
Bibliografía.....	64

Capítulo II: Estados Unidos y China en la era del Pacífico Norte: notas para la política exterior argentina 67

Luciano Damián Bolinaga

Introducción.....	67
Washington y Beijing: ¿socios, competidores o enemigos en un contexto de asimetría de poder decreciente?	71
1. El nivel económico: mayor simetría entre Estados Unidos y China.....	72
2. El nivel militar: la ubérrima superioridad norteamericana	79
3. El nivel político: entre la cooperación y la tensión	83
<i>Realismo periférico en tiempos de transición hegemónica</i>	<i>87</i>
Conclusión	96
Bibliografía	98

Capítulo III: China y las nuevas formas de territorialidad latinoamericanas. ZICOSUR: ¿intención, desafío o posibilidad? 101

Barbara Nioi Varg

Introducción.....	101
Los nuevos regionalismos: el enfoque mesorregional. ZICOSUR, una forma de territorialidad alternativa	103
Aplicación del concepto de meso-región a la ZICOSUR.....	108
La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano: particularidades de una meso-región que crece.....	112
China-ZICOSUR: necesidad, complementariedad y crecimiento	116
Entre la cooperación y el conflicto.....	122
Conclusión	128
Bibliografía	131

Capítulo IV: Modernización, régimen político y política exterior en Argentina, China y Taiwán 135

Eduardo Daniel Oviedo

Introducción.....	135
Modernización: el original y las copias.....	139
El eterno debate: modernización y occidentalización.....	141
Modernizaciones autoritarias y el desafío argentino de modernizar en democracia	145
Modernización en el Este Asiático, India y Argentina	146
Modernización económica en China y Taiwán	158
1. La modernización en la República Popular China	159
2. La modernización en Taiwán.....	163

Política exterior de la modernización.....	169
1. Incremento del uso de la diplomacia y otros medios pacíficos de resolución de conflictos.....	173
2. Formación de relaciones estratégicas con las grandes potencias y obtención de beneficios del orden internacional.....	176
3. Rechazo del aislamiento, integración a la economía-mundo y pérdida de autonomía.....	180
Conclusión.....	185
Bibliografía.....	188

**Capítulo V: El Dragón en Argentina: las relaciones económico-políticas y el
proceso de commoditización transgénica en el período 1991-2001..... 193**

Pablo Alejandro Nacht

Introducción.....	193
Gobierno de Carlos Menem e instauración del modelo de convertibilidad.....	196
Las fracciones dentro del bloque y consolidación de la hegemonía.....	198
La inserción de Argentina y el derrotero iniciado en 1991.....	201
Vinculación argentina con la República Popular China.....	203
Régimen de acumulación y balanza comercial.....	207
Ventas argentinas a China y el rol de los sectores exportadores.....	213
Régimen de acumulación y la soja como <i>commodity</i> estrella.....	218
Nueva morfología del campo de las compras chinas.....	221
Recambio de gobierno, mantenimiento del modelo y profundización de la vinculación con la RPCH.....	223
Caída de precios de los <i>commodities</i> y agudización de la crisis.....	227
Disputas, tensiones y consensos coyunturales en la nueva fracción emergente.....	229
Construcción simbólica y cambios en la hegemonía.....	232
“Poder de fuego” de la fracción <i>commodities</i> -exportadora y su complemen- tación con China.....	234
Salida de la convertibilidad y reconfiguración de fuerzas al interior del bloque.....	237
Conclusión.....	240
Bibliografía.....	242

**Capítulo VI: La interdependencia del comercio Sino-Argentino en la primera
década del siglo XXI..... 247**

María Celeste Ingaramo Poussif

Introducción.....	247
Marco Teórico.....	249
Análisis de la Interdependencia.....	253
1. Índices de análisis del mercado interno.....	253

Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad de China.....	257
1. Aspectos demográficos	257
2. Utilización de los recursos agrícolas	260
Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad argentina	263
1. Análisis de la producción agropecuaria	263
2. Utilización de los recursos agrícolas.....	266
3. Exportación de agro-alimentos en la década.....	267
4. Balanza comercial y desarrollo	271
Relaciones político-comerciales a partir del año 2004	274
Renegociando el comercio bilateral a fin de la primera década del XXI.....	279
Conclusión	280
Bibliografía	282

Capítulo VII: Inversiones y comercio con Argentina: ¿China se asocia o reemplaza a España? 285

Hernán Aruj

Introducción	285
La relación privilegiada con Gran Bretaña: 1862-1902.....	287
¿Interdependencia o simple dependencia?	290
1. El mercado y las inversiones como factores de poder.....	298
Las relaciones hispano-argentinas.....	304
1. El crecimiento del comercio y las inversiones, 1990-2000	305
2. La alta influencia española en Argentina: 2000-2002	309
3. Las consecuencias: respaldo político y ayuda económica ante la crisis	318
4. Altibajos en la relación: 2003-2012	319
China-Argentina: una historia reciente.....	322
1. China-Argentina: crecimiento del comercio y las inversiones	323
2. El progresivo aumento de la influencia china en Argentina.....	329
¿Un tango de a tres?.....	330
1. La apuesta española a la triangulación.....	330
2. Test case: la propiedad de YPF.....	334
Conclusión	340
Bibliografía	341

Capítulo VIII: Vicisitudes en el acceso de la carne vacuna argentina al mercado Chino, desde 1988 hasta inicios de 2013..... 345

Marianela Calzetta

Introducción	345
Antecedentes comerciales	347

Políticas comerciales y relaciones bilaterales entre 1988 y 2013: posibilitando el acceso sanitario de las carnes argentinas a China	350
1. Final de la Presidencia de Raúl Alfonsín (1988-1989)	350
2. Presidencias de Carlos Menem (1989-1999)	351
3. Presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001)	353
4. Presidencia interina de Eduardo Duhalde (2002-2003)	356
5. Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)	357
6. Primera y Segunda Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (desde 2007 hasta 2013)	363
Estado del mercado cárnico bilateral	366
Otros actores relevantes	368
1. Actores argentinos	368
a. Cámara Argentino-China de la Producción, la Industria y el Comercio	368
b. Cámara de Exportadores de la República Argentina	369
c. Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China	369
d. Consorcio ABC	370
e. Fundación ExportAr	370
f. IPCVA	371
g. SENASA	372
2. Actores chinos	372
a. Algunas características del mercado chino	373
Países competidores	376
1. Australia	376
2. Nueva Zelanda	377
3. Uruguay	378
4. Brasil	378
5. Estados Unidos	379
Debilidades y potencialidades argentinas	380
Conclusión	382
Bibliografía	385

Capítulo IX: Argentina y los derechos humanos en la República Popular China: la incongruencia entre el tratamiento doméstico y la política exterior argentina, desde 1983..... 387

Alejandro Francisco Musacchio

Introducción	387
Los derechos humanos en el Derecho Internacional Público Contemporáneo	389
1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos	391
2. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	392

Los derechos humanos en la política doméstica de la República Argentina a partir de 1983	394
1. La política de derechos humanos a partir de 1983: el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)	396
2. El gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999).....	401
3. La etapa kirchnerista (2003-actualidad).....	405
Aspectos negativos de la política interna de la República Popular China en torno a los derechos humanos	409
1. Tiananmen: dura embestida hacia los derechos humanos	411
2. Violaciones de derechos humanos luego de Tiananmen	413
a. Situación del campo	414
b. Detenciones y encarcelamientos arbitrarios	415
c. Violaciones de derechos humanos en regiones de minorías étnicas: El caso del Tíbet	416
d. Violaciones de derechos humanos en regiones de minorías étnicas: El caso de Xinjiang.....	418
e. Supresión de libertad de expresión y asociación	419
f. Pena de muerte	422
g. Las Madres de Tiananmen	423
La incongruencia de la República Argentina en el tratamiento doméstico de los derechos humanos y la política exterior instrumentada hacia la República Popular China a partir de 1983.....	424
1. El gobierno de Alfonsín.....	424
2. El gobierno de Menem.....	428
3. El gobierno de Néstor Kirchner	431
4. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	436
Conclusión	440
Bibliografía	442

Capítulo X: Las relaciones con Japón luego del 2001. Diagnóstico para la acción política 447

Cynthia Natalia Gómez

Introducción	447
La deuda con Japón.....	450
Las relaciones en el ámbito multilateral.....	458
Las relaciones en el ámbito bilateral	466
1. Visitas y encuentros	466
2. Principales temas de agenda	471
a. Cooperación bilateral y triangular.....	471
b. Comercio bilateral.....	475
c. Inversiones	484

d. Relaciones políticas	492
e. Cultura	495
Conclusión.....	501
Bibliografía.....	506

Capítulo XI: Breve historia de las relaciones entre Argentina y Corea del Sur 513

Cecilia Eugenia Rubio

Introducción.....	513
Evolución y estado actual de las relaciones	516
1. Origen y desarrollo de los vínculos bilaterales	516
2. Hacia un estrechamiento de las relaciones	520
a. Las motivaciones argentinas	521
b. Las motivaciones surcoreanas	523
3. Fortalecimiento de los vínculos comerciales y de inversión.....	526
4. Cooperación en la arena internacional.....	530
5. Intensificación de los vínculos académicos y culturales.....	532
Desafíos en la relación.....	535
Conclusión.....	538
Bibliografía.....	541

Capítulo XII: Argentina y los países de la ASEAN Y EL FOCALAE: pasado y presente de las vinculaciones políticas y económicas 545

Leonardo Manuel Funes

Introducción.....	545
Nuevas formas de regionalismo.....	546
Relaciones político-diplomáticas	551
1. Reino de Camboya	552
2. República de Filipinas	554
3. República de Indonesia.....	555
4. Malasia	556
5. Reino de Tailandia.....	557
6. República Socialista de Vietnam	558
7. República de Singapur.....	560
8. República Democrática Popular de Laos.....	561
9. República de la Unión de Myanmar	561
10. Sultanato de Brunei	562
Relaciones comerciales con la ASEAN.....	562
Relaciones de cooperación.....	574

1. Cooperación interregional.....	580
2. Cooperación bilateral.....	585
Conclusión	589
Bibliografía	591
Los autores	593
Hernán Aruj	593
Luciano Damián Bolinaga	593
Marianela Calzetta	594
Leonardo Manuel Funes	594
Cynthia Natalia Gómez.....	594
María Celeste Ingaramo Poussif	594
Alejandro Francisco Musacchio.....	595
Pablo Alejandro Nacht.....	595
Diego Navarro Drazich	595
Bárbara Nioi Varg.....	596
Eduardo Daniel Oviedo.....	596
Cecilia Eugenia Rubio	596

Introducción

Resulta un grato placer presentar a los lectores el libro “Argentina y sus relaciones con países del Este Asiático”. Esta compilación es fruto de la revisión de varias tesis de grado, maestría y doctorado, escritas por graduados y becarios que he tenido el honor de dirigir desde el año 2002.

Como era de esperar, ocho de los doce capítulos que integran la presente compilación tienen como eje a China y sus relaciones con Argentina. Sin duda, la atención puesta sobre esta potencia es consecuencia de su creciente rol en la política internacional. También en el interés despertado en diplomáticos, empresarios y académicos argentinos. Tempranamente en el libro “Argentina y el Este Asiático”, publicado por UNR Editora en el año 2001, propusimos una política argentina integral hacia el Este Asiático: esa pléyade de países que cada día cobran más interés para la comunidad de naciones. Consistió en una propuesta que atendió a diferentes actores estatales, organizaciones intergubernamentales, económicas y sociales de la subregión con miras a potenciar las relaciones políticas, económicas (tanto comerciales como financieras) y culturales.

Esta compilación comienza con el capítulo titulado “Relaciones turísticas internacionales Argentina-Asia”, escrito por Diego Navarro Drazich. Tradicionalmente, las temáticas relacionadas con el fenómeno turístico son ubicadas en los capítulos finales de los libros o pensadas como suplementarias de otras actividades económicas. Hemos revertido su posición en esta obra pues se considera al turismo como uno de los principales servicios, generador de actividades e industrias, y a su vez como herramienta importante de las políticas exteriores en el

mundo globalizado e interdependiente. Tal es así que el turismo es una fuente principal de ingresos y uno de los principales rubros de egreso de divisas en la Argentina actual (caracterizada por el llamado *cepo cambiario*). En efecto, en 2012 el turismo representó el 5 por ciento del Producto Bruto Interno de China. Si bien este porcentaje aún está lejos del 10 por ciento que ocupa en Estados Unidos, estudios de la Organización Mundial del Turismo estiman que su participación también aumentará vertiginosamente a medida que el Producto Bruto Interno per cápita crezca en China.

En el capítulo segundo, Luciano Bolinaga nos introduce al estudio de las relaciones chino- estadounidenses y el impacto que genera en la política exterior argentina. El autor observa la reducción de la asimetría económica a favor de China y el mantenimiento de la distancia militar de la superpotencia americana respecto a la potencia asiática; aunque en términos de poder integral, la asimetría permanece favorable a Estados Unidos si bien tiende a reducirse. Para Bolinaga, la relación puede provocar estabilidad o inestabilidad al sistema internacional; es en este último –según su criterio- donde los países periféricos encuentran mayores dificultades. No obstante, afirma que desde 1989 la interdependencia económica favoreció la estabilidad del sistema, considerada proclive a la Argentina. Se trata de un análisis fundado en la doctrina del realismo periférico de Carlos Escudé y explicativo el cambio de la orientación comercial argentina, que pasa de las tradicionales relaciones con países de Europa a las sociedades estratégicas con eje en China y Brasil. Para el autor, la vinculación con el *socio chino* ganó peso sobre Washington en la agenda externa argentina.

Basada en la teoría de los nuevos regionalismos, Bárbara Nioi Varg introduce el concepto de *meso-región* para abordar la institucionalidad de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) y sus relaciones con China. Conformada por unidades subnacionales (provincias, regiones o estados), la ZICOSUR aparece como una territorialidad alternativa con precaria institucionalización política, intermedia entre las unidades productivas más elementales y la cima de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, la autora relaciona la ZICOSUR con la dinámica de ascenso de algunos países asiáticos donde la sub-región debe dar respuesta a cuestiones globales como la emergencia del poder chino. Según la autora, la ZICOSUR constituye un proyecto de integración que promete un panorama alentador a actores subnacionales en el contexto internacional; mientras que China representa el principal motor que impulsa la consecución de las

metas mesorregionales propuestas. A su vez, la apetencia de China por las materias primas de América Latina y el modelo de inserción de los países latinoamericanos dan vida a intereses complementarios y contradictorios. En este contexto, la cuestión de los recursos naturales no renovables resulta sustantiva para sus procesos de modernización, en una relación incipiente entre un foro regional y un Estado individual extra-regional.

En el capítulo cuarto, titulado “Modernización, régimen político y política exterior en Argentina, China y Taiwán”, busco explicar la relación entre estas tres variables, comparando los tres casos mencionados. Frente al impacto que produce el régimen político sobre la política exterior, propio de la teoría de la paz democrática, el revisionismo de la teoría de la modernización reafirma que los procesos modernizadores producen cambios en toda la sociedad. En consecuencia, también impactan en la política exterior, en el sentido de que si un Estado decide modernizar deberá emplear una acción externa acorde al proceso que desarrolla en el plano interno de la realidad política. Así, el texto busca encontrar las pautas de conducta que han llevado a cabo China y Taiwán en sus exitosas modernizaciones, para ser tenidos en cuenta en Argentina, con el fin de que pueda delinear su propio proceso. Estas son:

- el predominio de la cooperación sobre el conflicto y, en consecuencia, el aumento del uso de la diplomacia y otros medios pacíficos de resolución de conflictos;
- la formación de relaciones estratégicas con las grandes potencias y la obtención de beneficios del orden internacional;
- el rechazo al aislamiento, la integración a la economía-mundo y la pérdida de autonomía.

Sin embargo, no se trata de copiar o asimilar los modelos aplicados en estas dos experiencias, puesto que son realidades disímiles; pero sí se deben considerar estas pautas de comportamiento al momento de delinear la política exterior de un país que requiere ser modernizado. Sin duda, el régimen político sigue siendo relevante en el proceso y, de hecho, es sumamente clara la importancia que han tenido los totalitarismos en China y Taiwán, que han sido funcionales a la modernización monista -de arriba hacia abajo- y actuaron como catalizador de la política exterior. En contrario, Argentina debe llevar a cabo un proceso

modernizador pluralista -de abajo hacia arriba o bien de concertación entre grupos sociales- basado en un régimen democrático. El objetivo final es consolidar la democracia formal y material.

En el capítulo quinto, Pablo Alejandro Nacht sale del esquema clásico del realismo político y nos ofrece una visión de las relaciones argentino-chinas entre 1991 y 2001 desde la teoría crítica. Por lo tanto, se aleja del Estado como unidad de análisis, para ingresar en el estudio de los sectores sociales hegemónicos o *fracciones* de poder que consolidaron el modelo de la década del noventa en Argentina. Siguiendo este análisis, la burguesía *commodities*-exportadora, junto con las empresas petroleras y mineras, se impusieron sobre la burguesía mercado-internistas y la clase obrera vinculada (excepto algunas empresas que lograron saltar el cerco de la convertibilidad, apoyados por la dirigencia política de corte neoliberal, como Techint). La entrada de la soja transgénica con el *paquete tecnológico* posibilitó la transformación de la agricultura y esto tuvo su contrapartida en las crecientes compras chinas. Así, el complejo sojero resultó un sector de gran relevancia que derivó -como dice Nacht- en un cambio morfológico de sus plantas industriales: con tecnología de punta se posicionaron como una de las de mayor capacidad de procesamiento. Simultáneamente que China comenzaba a comprar la oleaginosa y se beneficiaban los sectores agro-exportadores, los sectores industriales vinculados al mercado interno comienzan a ser desplazados por las manufacturas chinas.

Mientras Pablo Nacht estudió las relaciones argentina-chinas en la década del noventa desde la perspectiva de la teoría crítica, en el capítulo sexto, María Celeste Ingaramo Poussif analiza el comercio sino-argentino en la primera década del siglo XXI desde la teoría de la interdependencia. Basada en el neorrealismo de Kenneth Waltz y Robert Keohane, observa los niveles de sensibilidad y vulnerabilidad de las partes. En función del índice Waltz modificado, los países son menos interdependientes con el resto del mundo de lo que parece, aunque desde la perspectiva de Keohane surge una interdependencia asimétrica, favorable a China, que aplica en el proceso negociador. China aparece vulnerable en la producción de alimentos; ahí ingresa Argentina para proveer soja y sus derivados. Para evitar esa vulnerabilidad requiere de la aplicación de tecnología en un área como la agricultura, donde Argentina es una potencia relevante. Al mismo tiempo, China se ha convertido en un socio importante de la Argentina, especialmente con la expansión del comercio bilateral (aunque su crecimiento fuera superavitario hasta el

inicio de la crisis económica mundial). Esto ha hecho crecer la dependencia argentina del mercado chino, factor que utiliza el gobierno asiático en el proceso negociador. No obstante, esa dependencia no produjo vulnerabilidad ante la crisis del comercio bilateral de 2010, cuando China cortó la importación de aceite de soja proveniente de Argentina.

Hernán Aruj nos introduce al tema de las relaciones triangulares y la intermediación que para algunos autores España puede cumplir en las relaciones entre China y América Latina. Específicamente, Aruj compara la *relación simbiótica* entre Argentina y Gran Bretaña, desde 1862 hasta 1902, con la expansión de las inversiones y el comercio entre Argentina y España en la década del noventa del siglo pasado. En ese sentido, advierte el paso a una nueva asociación estratégica en materia comercial con China desde la primera década del siglo XXI. Ante estos hechos, más que hablar de interdependencia es necesario referir a dichas interacciones como relaciones de poder. Observa que en los casos de España y China, el involucramiento del Estado es mayor que el británico. En efecto, los bancos y empresas chinas son de propiedad estatal y las empresas españolas con intereses en Argentina eran gerenciadas, directa o indirectamente, por la Sociedad Española de Participaciones Industriales, con fuerte presencia estatal. Es decir, son empresas que actúan como privadas, pero que tienen fuertes vínculos con el Estado. La tan mentada *triangulación* no pudo ser concretada debido a la especialización de las inversiones: las españolas principalmente en servicios; las chinas en sectores extractivos, como la producción de alimentos y energía. No obstante, el autor la contrasta con un sector en el que confluyen intereses de ambas naciones, como es el petrolero. En este ámbito, China ingresa y España se retira, con lo que se frustra la posibilidad de compra parcial de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), ante la nacionalización de esta empresa por parte del gobierno argentino en 2012. Como dice Aruj, más que una cooperación entre potencias, estamos ante el retiro de la europea y el ingreso de la asiática, coincidente con el rol de una potencia intermedia en declive (España) y una gran potencia en ascenso (China). Así, nuestro país asiste al reemplazo de una relación de dependencia respecto de potencias mundiales: un recambio cuyas estrategias, objetivos y prácticas propias configuran un nuevo escenario de negociación.

Dentro del comercio bilateral, Marianela Calzzeta estudia las vicisitudes afrontadas para el acceso de la carne vacuna argentina al mercado chino. La inserción de este producto, representativo de la oferta exportadora argentina, ha

demandado esfuerzos del gobierno nacional, instituciones de investigación y la actividad privada. Particularmente, para erradicar la fiebre aftosa, mantener el estatuto libre de Encefalopatía Espongiforme Bovina y sobrepasar los obstáculos sanitarios chinos. Como resultado, el ingreso de la carne bovina al país asiático fue concretado por primera vez recién en noviembre de 2011, tras décadas de intermitentes negociaciones bilaterales. En efecto, 23 años pasaron desde la firma del primer acuerdo sanitario en 1988 (durante la visita del presidente Alfonsín a China), hasta el ingreso del primer cargamento simbólico de 300 kilogramos del famoso bife ancho argentino (durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner). No obstante, el potencial de la carne vacuna argentina aún no ha sido explotado en el mercado chino, debido a las dificultades de acceso, los costos de fletes, la falta de coordinación de políticas así como la competencia con proveedores próximos a China, como Australia y Nueva Zelanda.

En el capítulo noveno, Alejandro Musacchio analiza la incongruencia entre la política interna sobre derechos humanos y su orientación externa, especialmente aplicada al caso chino. Esta dicotomía aparece en tanto el interés nacional argentino ha sido reiteradamente definido en términos económicos: ámbito donde China cuenta con el siempre atractivo mercado de importaciones que manifiesta un poder blando de interés fundamental para las economías del mundo. No obstante, también se obvian las cuestiones de derechos humanos en ese país a partir de enarbolar el principio de no intervención en asuntos internos y externos (plasmado, inicialmente, en el comunicado conjunto de 1972). Musacchio aborda los instrumentos internacionales firmados por Argentina y el tratamiento interno sobre derechos humanos de los gobiernos desde la restauración de la democracia hasta el presente, además de las políticas exteriores de Alfonsín, Menem, Néstor y Cristina Kirchner. En consecuencia, constata:

...efectivamente la incongruencia entre el profundo tratamiento doméstico de la temática de los derechos humanos en la República Argentina a partir de 1983 y la política exterior de acercamiento que la misma ha llevado adelante hacia la República Popular China, país que ha evidenciado –y evidencia– violaciones de dichos derechos contra su población. Tal situación se sustenta en la prioridad que los gobiernos argentinos han otorgado a los intereses fundamentalmente comerciales, propios de los vínculos con este Estado, que ameritaron relegar a un segundo plano la mencionada cuestión para no dañar esta relación estratégica.”

Evidentemente, Argentina ha omitido pronunciarse sobre esta problemática en forma reiterada y, al mismo tiempo, más allá de que su gobierno entienda haber defendido el interés comercial, no se observa que haya implantado un proceso de modernización que justifique dicha omisión. Afirma Musacchio:

Nos formulamos entonces la siguiente pregunta: ¿el interés de gobierno amerita el abandono de los principios defendidos? La corriente realista de las relaciones internacionales respondería afirmativamente, mientras que el idealismo lo haría de modo negativo. He aquí un viejo debate que permanece bajo la consideración de cada uno.

Hasta aquí, los textos se concentraron en China y sus relaciones con Argentina. Los siguientes estudios refieren a Japón, la República de Corea y los países del Sudeste Asiático, actores también importantes para la política exterior argentina.

Cynthia Gómez nos ofrece un estudio de las relaciones argentino-japonesas. Afirma que el default de la deuda pública, declarado a fines de diciembre de 2001 por el gobierno de Rodríguez Saá deterioró el vínculo centenario entre ambas naciones. Esa deuda en situación irregular estaba compuesta por deudas con el gobierno japonés y bonos en poder de ciudadanos japoneses:

Estos últimos politizaron la cuestión de la deuda en cesación de pagos y lograron que el tema financiero ascendiera en la agenda interestatal. Como consecuencia de ello, el gobierno japonés se vio impelido a defender a sus ciudadanos en cumplimiento de sus objetivos de política exterior. Esta situación discordante no sólo impregnó a todos los ámbitos de las relaciones bilaterales, sino que la estrategia japonesa para defender a sus ciudadanos incluyó también la presión a través de las instituciones internacionales, a pesar de la existencia de intereses comunes entre ambos Estados.

Gómez clasifica la relación en tres periodos: el primero, desde 1983 a 2001, e incluye las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De La Rúa. El segundo se denomina *período pos-default* y a la vez se subdivide en dos etapas. Una primera etapa se establece desde el estallido de la crisis económica argentina (fines del 2001) hasta el primer canje de bonos (enero del 2005). La segunda comienza luego de ese canje, hasta mediados del 2010, fecha en que se produce el segundo canje de bonos. No obstante, dado los cambios producidos en

2014, estamos transitando un nuevo periodo, donde las perspectivas de interrelación son similares a las de principio del siglo XXI.

Cecilia Rubio nos enriquece con un estudio de la evolución histórica de las relaciones entre Argentina y la República de Corea. Analiza los vínculos desde el establecimiento formal de las relaciones diplomáticas en 1962 hasta la actualidad, haciendo hincapié en el gobierno de Néstor Kirchner pues -según la autora- durante su presidencia se abre un período de profundización de los lazos bilaterales. A partir de esta idea, Rubio analiza los principales motivos que han llevado a los dos países a revigorizar sus vínculos, especialmente después de la firma de la declaración conjunta de 2004. En tal documento las partes se comprometieron a establecer una “relación comprehensiva de cooperación amplia para la prosperidad común en el siglo XXI”. Seguidamente, describe el estado actual de las relaciones, las cuales van más allá del ámbito económico, al tiempo que plantea algunas limitaciones o desafíos que se presentan en la relación bilateral y que pueden obstaculizar el camino hacia una mayor profundización de los vínculos interestatales. En realidad, Corea del Sur, como potencia industrial intermedia, está interesada -al igual que China y Japón- en los recursos naturales de Latinoamérica, y Argentina en particular. Ha tenido una aproximación al Mercosur y ha buscado firmar un Acuerdo de Libre Comercio, que para la Argentina no resulta de interés en tanto y en cuanto Seúl no abra su mercado a las importaciones agrícolas. Por su parte, Argentina ha practicado una apertura a los bienes industriales de Corea del Sur, especialmente automóviles, electrodomésticos y otros productos de la oferta exportadora coreana: decisiones muy difíciles de realizar en el contexto de recesión económica internacional y auge de políticas keynesianas.

Leonardo Funes nos introduce a las relaciones entre Argentina y los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), así como a la participación de Argentina en el Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCALAE). Estas dos organizaciones, la primera regional y la segunda interregional, son más que distantes respecto de la Argentina. Aun así, las teorías de sistema, de la interdependencia y de la globalización, han corroborado que cualquier suceso que ocurra en una de las partes del sistema internacional necesariamente incide en el resto, por más distancia que exista. En efecto, la ASEAN ha cobrado interés comercial para Argentina en los últimos años ya que en materia de exportaciones se posiciona detrás del Mercosur y la Unión Europea, al tiempo que superó las ventas hacia Japón en la última década. Pero hacia mediados

del siglo pasado estas naciones no existían, eran colonias de las metrópolis europeas o de Japón y recientemente ascendieron en la estratificación internacional. En cuanto al comercio bilateral, Indonesia se posiciona como el principal destino de las exportaciones argentinas en el continente asiático, detrás de China y Japón y seguida de Tailandia. En realidad, como afirma Funes, se trata de una relación joven, cuyas relaciones diplomáticas recién han cumplido medio siglo de vida. Hay perspectivas de profundizar tales vínculos dado que se insertan dentro del esquema de la cooperación Sur-Sur. Por el contrario, las relaciones con Estados Unidos, Europa occidental, China, Japón y hasta con Brasil, encuadran en el modelo Norte-Sur e incluso en el marco del intercambio centro-periférico. Un párrafo aparte merece la participación argentina en el FOCALAE, esquema importante para el diálogo con los países del Este Asiático. Por su posición geográfica y pertenencia a diferentes esquemas de cooperación económica (como APEC, PECC, etcétera) el contacto directo con tales Estados es poco posible. Así el FOCALAE resultan ser un espacio de encuentro propicio no sólo para la cooperación y el intercambio comercial, sino también para el diálogo político.

En conclusión, los autores pasan examen a las relaciones entre Argentina y los países del Este Asiático, considerando el avance que dicha relación ha tenido desde la restauración de la democracia y las perspectivas que avizoran hacia el futuro próximo. No obstante, excepto en el caso de China, es claro que el comercio y las inversiones no avanzaron en la magnitud que lo han hecho con otros países, no sólo desarrollados, sino también economías sudamericanas. Al mismo tiempo, las exportaciones argentinas presentan un alto componente de productos primarios, que son los que las potencias de esta subregión necesitan para abastecer y continuar los procesos de industrialización que llevan a cabo. Por eso, Argentina requiere incrementar sus vínculos comerciales y diversificar su oferta exportadora a fin de atraer inversiones y, fundamentalmente, agregar valor a las exportaciones hacia el Este Asiático. El desafío es claro y reiteradamente expuesto; sólo falta poner manos a la obra.

Eduardo Daniel Oviedo
Rosario, Argentina,

Capítulo I

Relaciones turísticas internacionales Argentina-Asia

Diego Navarro Drazich

Introducción

En apogeo durante gran parte de la historia de los estudios internacionales (siglo XVII hasta la década de 1970), el paradigma metodológico estatocéntrico fue de la mano del enfoque teórico realista. Así, el actor estatal y la idea del poder como dominación determinaron los análisis del plano transnacional. Pero en la última década del setenta sobrevinieron y fueron percibidos diversos y novedosos fenómenos y actores mundiales (integración, corporaciones, etc.) que no lograban ser comprendidos desde las clásicas perspectivas científicas.¹

Por entonces, y con marco en las concepciones globalistas y la idea de la *sociedad mundial*, Burton desarrolló el *modelo de telaraña* hacia 1972. Al explicar el modelo, Dallanegra Pedraza refiere al fenómeno turístico: “...entramado de `transacciones´ de toda índole que entrecruzan en varias dimensiones a las relaciones entre los Estados (flujos de comunicación, turismo, intercambio cultural,

¹ Kepa Sodupe, El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social ¿Crisis o pluralismo paradigmático?, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 75, enero-marzo, 1992, ps. 183-194.

intercambio comercial, etc.)”.² También el mismo Burton al profundizar la idea alude a turismo: “Si analizáramos los sistemas por separado –comunicaciones, turismo, comercio, ciencia- y los supusiéramos crearíamos una estructura de interacciones. El mapa de la sociedad mundial sería una telaraña”.³

Esta apertura intelectual se profundizó en los noventa ante la irrupción de la globalización y el peso insoslayable que adquirieron determinados temas. Uno de los temas nuevos fue el turismo internacional, tradicionalmente inadvertido por las distintas disciplinas científicas, particularmente la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Por entonces, la realidad turística había pasado de 25 millones de viajes/año en la década del cincuenta a 528 millones a mediados de los noventa;⁴ se posicionaba entre los principales sectores exportadores de la economía mundial; era considerado como un indicador del nivel de globalización de los países⁵ y su máximo organismo internacional, tras dos décadas desde su creación, se aprestaba para conformar el sistema de Naciones Unidas

A pesar de su gravitación en la realidad internacional, en el último decenio del siglo XX la disciplina de las Relaciones Internacionales daba los primeros pasos en la identificación del fenómeno y hacía menciones, inaugurales y discretas, del turismo como posible objeto de estudio. Este es el caso de Sodupe quien, a principios de los noventa, refiere al turismo también en el marco del paradigma globalista. El autor observa una sociedad global en construcción con base en la “revolución de los medios de comunicación y transporte [que] ha provocado un fabuloso incremento de los contactos personales a través del turismo, la correspondencia, las conferencias internacionales, etc.”.⁶

En esos mismos años, Dougherty y Pfaltzgraff aluden al turismo al momento de conceptualizar la categoría de *interacciones*, en el marco de las teorías

² Luis Dallanegra Pedraza, *Evolución del Debate Teórico-Epistemológico sobre las Relaciones Internacionales*, edición del autor, Buenos Aires, 1997, p. 14.

³ Senny Hernández, La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XIV, n° 2, julio-diciembre, 2008, p. 19.

⁴ *Panorama OMT del Turismo Internacional*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2013, p. 2.

⁵ Bo Chen y Yuen Pau Woo, Measuring Economic Integration in the Asia-Pacific Region: A Principal Component Approach, *Asian Economic Papers*, Vol. 9, N° 2, 2010, ps. 123 y 127.

⁶ Kepa Sodupe, ob. cit., p. 197.

sistémicas: “demandas y respuestas de las naciones-estado, las organizaciones internacionales y otros agentes no estatales... transacciones a través de las fronteras nacionales, incluido el comercio, el turismo, la inversión, la transferencia de tecnología y el flujo de ideas”.⁷

Cerca del cambio de siglo, Duroselle expone una organización de la disciplina que considera los nuevos problemas internacionales e incluye al turismo internacional en la clasificación. El autor ubica al turismo en la categoría *vida internacional*; es decir, “los casos de relaciones en que el Estado tiene un papel menor (comercio privado internacional, turismo internacional, deportes internacionales, etc.)”.⁸ Y señala que las relaciones internacionales están conformadas por la *política internacional* y la *vida internacional*

Por entonces, el insipiente y tenue interés de los intelectuales de las Relaciones Internacionales por el turismo se complementaba con ensayos germinales de los estudiosos del Turismo desde perspectivas de las Relaciones Internacionales. En este sentido, abordan exploratoriamente el maridaje: Hall en su capítulo “International Tourism Policy and International Relations”,⁹ Montaner Montejano en su obra “Políticas y relaciones turísticas internacionales”¹⁰ y Navarro en el artículo sobre “La política turística en la política exterior”.¹¹

Este tipo de productos intelectuales encuentra marco paradigmático en la *plataforma científico-céntrica* de los estudios turísticos, concebida por Jafari por esos días:¹² enfoque totalizador del fenómeno que surge a fines del siglo XX y que pretende la conformación de un *corpus* científico. Para ello, se nutre de otras

⁷ James Dougherty y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 48.

⁸ Jean-Baptiste Duroselle, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 42.

⁹ Colin Michael Hall, *Tourism and Politics. Policy, Power and Place*, Wiley, West Sussex, Inglaterra, 1994, ps. 59-91.

¹⁰ Jordi Montaner Montejano, *Políticas y relaciones turísticas internacionales*, Ariel Turismo, Barcelona, 2002.

¹¹ Diego Navarro, La política turística en la política exterior, *Revista de la Asociación Latinoamericana de Carreras Universitarias de Turismo ALCUTH*, Vol. 2, Mendoza, 2003.

¹² Jafar Jafari, El turismo como disciplina científica, *Política y Sociedad*, Vol. 42, N° 1, 2005.

disciplinas científicas con mayor desarrollo, pero consolidando un espacio propio en el contexto multidisciplinar.

En la segunda década de este siglo, se recuperan los aportes de González del Miño en su capítulo “Globalización, relaciones internacionales y turismo”.¹³ También los de Navarro en el capítulo “Turismo y relaciones internacionales” y en el artículo “El turismo internacional desde las teorías de las Relaciones Internacionales”.¹⁴

En suma, la consideración del turismo como objeto de estudio de las Relaciones Internacionales o el ejercicio intelectual de explicar al turismo internacional desde teorías de Relaciones Internacionales goza de ostensible juventud en el mundo y más aún en la Argentina.

En este contexto, la problemática específica de las relaciones turísticas internacionales entre la Argentina y Asia no encuentra precedentes intelectuales. Se trata de un tema con sustento en dos objetos de estudio con escasos antecedentes científicos. El primero de ellos es el *turismo emisoro asiático*; es decir, los países asiáticos y el continente asiático en su conjunto como generadores de turismo internacional. Tanto unos como el otro han sido objeto preferente de estudios de mercado antes que de artículos científicos. Es el caso de las publicaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT) para Asia y las regiones de Asia Meridional, Asia Oriental, Medio Oriente, Sudeste Asiático, así como para Arabia Saudita, China, Corea del Sur, Hong Kong, India, Japón, la Federación Rusa y Tailandia.¹⁵ Otra dificultad se suma a la anterior: las investigaciones turísticas abordan con preeminencia el análisis de distintas problemáticas de los destinos turísticos por sobre el estudio de los Estados emisores de turistas.

El segundo de los objetos de estudio referido son las *relaciones turísticas internacionales de la Argentina* con otros países y continentes: tema que

¹³ Paloma González del Miño, *Globalización, relaciones internacionales y turismo*, en: de Esteban Alonso, Alfonso (dir.) y de Esteban Curiel, Javier (coord.), *Turismo y relaciones internacionales. Aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, ps. 39-68.

¹⁴ Diego Navarro, *Imagen turística argentina. Política turística y política exterior*, Universidad del Aconagua, Mendoza, 2010, ps. 261-302 y El turismo internacional desde las teorías de las Relaciones Internacionales, *Investigaciones Turísticas*, n° 8, Universidad de Alicante, España, 2014.

¹⁵ Organización Mundial del Turismo. <http://www.unwto.org> (consulta realizada en agosto de 2013).

también ha originado productos intelectuales de extracto estadístico, pero sin pretensiones explicativas. Es el caso de los anuarios editados por el Ministerio de Turismo de la Nación.¹⁶ Más allá de este tema específico, la investigación turística en general está viendo hoy sus primeras luces en el país. Acaso el moderado interés científico suscitado en el pasado tenga relación con la juventud del fenómeno en versión masiva, coincidente con el fin de la convertibilidad cambiaria.¹⁷

En la última década, el ímpetu del fenómeno produjo numerosos y rápidos, originales y relevantes cambios en distintos ámbitos: se diseñó el “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016” (2005); se sancionó la Ley Nacional de Turismo 25.997/05 que considera política de Estado al turismo; la Secretaría de Turismo de la Nación se jerarquizó en el Ministerio homónimo (2010); cientos de municipios del país incorporaron el área de turismo y ésta constituye hoy un ámbito de gestión ineludible; la participación del turismo en el PBI nacional superó el record del 7,6% y se ubicó como la sexta actividad económica nacional; las exportaciones por turismo internacional crecieron al 7,5% del total, con lo que la actividad se situó como el cuarto sector exportador del país; la Argentina se posicionó ente los cinco países americanos con mayores arribos por turismo internacional; viajar se instaló como una práctica habitual entre cada vez más argentinos y la interacción con turistas extranjeros dejó de ser una vivencia exótica.¹⁸

Así, en consideración del exiguo estado del arte sobre el tema, este escrito se propone una caracterización exploratoria del fenómeno de Asia como emisor de turismo internacional para la Argentina. Se recurre a fuentes secundarias, producidas por organismos internacionales y nacionales, principalmente: Organización Mundial del Turismo, Ministerio de Turismo de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y Aduana Argentina.

¹⁶ *Anuario Estadístico de Turismo 2011*, Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, 2012.

¹⁷ En 2007, la entonces Secretaría de Turismo de la Nación celebró los “100 años del turismo argentino”. Ministerio de Turismo. 100 Años de Turismo Argentino, 2013.
<http://www.cienaniosdeturismo.gov.ar> (consulta realizada en agosto de 2013).

¹⁸ *Anuario Estadístico de Turismo 2011*, ob. cit., ps. 24-30; 32-39 y 184-188. y *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*, Secretaría de Turismo, Presidencia de la Nación, 2005.

Asia y el turismo internacional

1. Asia como emisor de turismo internacional

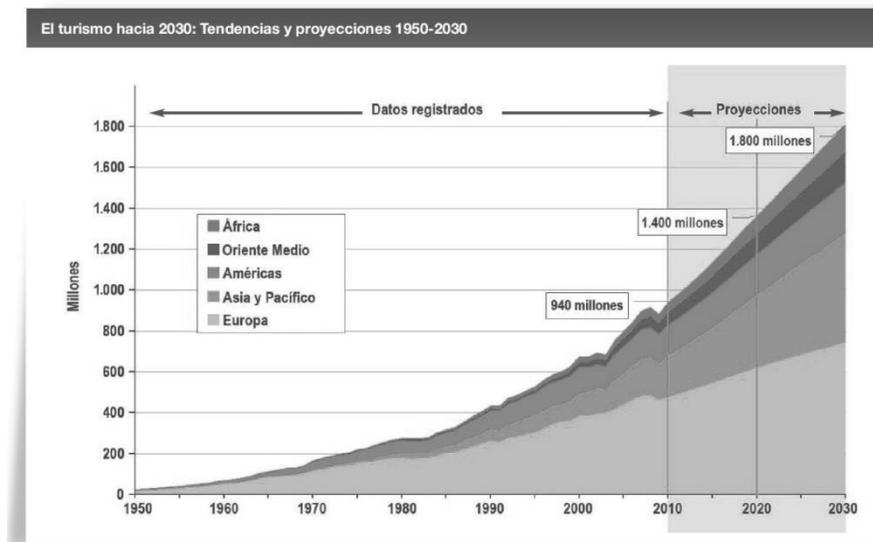
La última publicación de la OMT con cifras oficiales sobre turismo emisoro por países describe el quinquenio 2006-2010.¹⁹ Con fines estadísticos, el máximo organismo internacional de turismo observa desde sus inicios una particular organización del mundo por regiones: África, las Américas, Asia Oriental y el Pacífico, Europa, y Medio Oriente. Luego, los Estados asiáticos quedan repartidos en tres regiones turísticas diferentes, a veces agrupados con países extra-asiáticos, con lo que los resultados por región que ofrece la OMT no resultan de utilidad. Por esta causa, en esta investigación se ofrecen nuevos cuadros estadísticos a partir de la información de cada Estado, reagrupados siguiendo las subregiones de la OMT.

Las estadísticas de turismo emisoro reflejan la capacidad que tienen los países como mercados turísticos internacionales. Los indicadores más extendidos y disponibles son las partidas internacionales y el gasto turístico. Las partidas incluyen el desplazamiento de residentes fuera del territorio nacional. En 2006, en el conjunto de los Estados asiáticos se produjeron más de 244 millones de partidas; es decir, un 29% del total mundial para ese momento. Cinco años después, la cifra subió a más de 321 millones y también se elevó la participación mundial a más del 33%. Asimismo, los más de 219 millones de dólares que los residentes asiáticos gastaron en sus viajes al exterior durante 2006 aumentaron a más de 314 millones en 2010, también equivalente al 33% mundial. La comparación intertemporal confirma la formidable irrupción de Asia al mercado turístico: en cinco años, las partidas aumentaron en un 31% y el gasto en un 43%.

En suma, el continente asiático constituye un tercio del mercado turístico mundial y manifiesta signos sostenidos de expansión desde la década del noventa, cuando da inicio el denominado *siglo del Pacífico, renacimiento asiático* o

¹⁹ *Compendium of Tourism Statistics. Data 2006-2010*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2012.

simplemente el surgimiento de la *Nueva Asia*.²⁰ Se trata de un mercado mundial que en 2012 pasó el billón de dólares, movilizó 940 millones de viajes y que prevé 1.400 millones para el 2020 y 1.800 para el 2030.²¹



Fuente: Panorama OMT del Turismo Internacional, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2013, p. 14.

A fin de analizar la situación del continente asiático, se realizan lecturas por observando la organización de subregiones de la OMT: Nordeste Asiático, Sudeste Asiático, Asia Meridional, Asia Occidental y Medio Oriente.

²⁰ T. C. Chang, Place, memory and identity: Imagining 'New Asia', Asia Pacific Viewpoint, Vol. 46, N° 3, diciembre, 2005, p. 247.

²¹ Panorama OMT del Turismo Internacional, ob. cit., p. 14.

Partidas y gasto turístico internacionales de países asiáticos en 2006 y 2010							
Subregión	Estado	Viajes int. (miles)		Gasto turístico int. (miles US\$)		Gasto/viaje (US\$/viaje)	Promedio subregión gasto/viaje
		2006	2010	2006	2010	2010	
Nordeste	China	34524	57386	28242	59840	1042	1076
	Hong Kong	75812	84442	14044	17461	206	
	Japón	17535	16637	37659	39306	1049	
	Corea del Norte	-	-	-	-	-	
	Corea del Sur	11610	12488	20989	19695	1577	
	Macao	645	753	648	1087*	1443	
	Mongolia	-	-	212	319	-	
	Taiwán	8671	9415	10406	10701	1137	
	Subtotal	148797	181121	112200	148409		
Mercado asiático (%)	60	56	51	47			
Sudeste	Brunei	-	-	408	494*	-	1244
	Camboya	787	505	176	268	531	
	Indonesia	4967	6235	5458	8432	1352	
	Laos	-	-	15	215	-	
	Malasia	-	-	5085	8782*	-	
	Myanmar	-	-	40	54*	-	
	Filipinas	2745	5589*	1558	4253	761	
	Singapur	5533	7342	11142	16770	2284	
	Tailandia	3382	5451	6173	7042	1291	
	Timor	-	-	2	73	-	
	Vietnam	-	-	1050	1470	-	
Subtotal	17414	25122	31107	47852,5			
Mercado asiático (%)	8	8	14	15			
Meridional	Afganistán	-	-	-	-	-	798
	Bangladesh	1819	2891	444	835	289	
	Bután	-	-	22*	43	-	
	India	8340	12988	8738	13746	1058	
	Irán	-	-	5066	15651	-	
	Maldivas	74	117*	106	142	1214	
	Nepal	415	765	261	528	690	
	Pakistán	-	-	2029	1370	-	
	Sri Lanka	757	1122	666	828	738	
	Subtotal	11405	17883	17332	33143		
Mercado asiático (%)	5	6	8	11			
Occidental	Armenia	329	563	321	466	828	507
	Azerbaiyán	1836	3176	256	856	270	
	Federación Rusa	29107	39323	19478	29993	763	
	Georgia	1346	2089	257	328	157	
	Kazajstán	3688	7412	1060	1437	194	

	Kirguistán	454	1296	142	398	307	
	Israel	3713	4269	3870	4433	1038	
	Turquía	8275	11002	3277	5451	495	
	Subtotal	48748	69130	28661	43362		
	Mercado asiático (%)	20	22	13	14		
Medio Oriente	Arabia Saudita	2336	7551	13491	22803	3020	1338
	Bahréin	-	-	639	684	-	
	Emiratos Árabes Unidos	-	-	-	-	-	
	Iraq	526	-	395	-	-	
	Jordania	2139	2917	956	1605	550	
	Kuwait	2529	2704*	6074	7419	2744	
	Líbano	3783	5080	3006	4734	932	
	Omán	2664	3372*	894	1768	524	
	Palestina	-	-	306	583	-	
	Qatar	-	-	3751	-	-	
	Siría	4042	6259	585	1598	255	
	Yemen	-	-	225	252	-	
	Subtotal	18019	27883	30322	41446		
Mercado asiático (%)	7	9	14	14			
Total Asia		244383	321139	219622	314213		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Compendium of Tourism Statistics. Data 2006-2010*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2012.

Notas:

-Gasto/viaje, Promedio subregión gasto/viaje, subtotales y porcentaje de mercados asiáticos subregionales: cálculo propio.

-(*): estimaciones propias a partir de datos históricos.

-Guiones: datos no disponibles.

a. Nordeste Asiático²²

El Nordeste Asiático generó el 60% de los viajes internacionales con origen asiático en 2006 y el 56% en 2010, así como el 51% del gasto en turismo internacional proveniente de Asia y el 47 % en 2010. Se trata de la región con mayor peso como mercado turístico, aunque su participación ha disminuido en cuatro puntos debido, entre otras causas, al crecimiento de otras regiones. Los valores absolutos evidencian crecimiento, aunque con menos velocidad que cualquier otra

²² China, Hong Kong, Japón, Corea del Sur, Macao, Mongolia y Taiwán. No hay datos disponibles para Corea del Norte.

región: entre los dos momentos considerados, se registran subas del 22% en partidas y 32% en gasto.

En este contexto, Hong Kong fue el principal país emisor tanto en 2006 (75 millones) como en 2010 (84 millones) y no sólo en la región, sino en toda Asia. Pero mayor gasto global en turismo fue realizado por japoneses en 2006 (casi US\$ 38 mil millones) y por chinos en 2010 (casi US\$ 60 mil millones). Con todo, el cálculo del gasto por turista indica que los residentes de Corea del Sur dejan mayores sumas durante sus viajes (US\$ 1.577).

b. Sudeste Asiático²³

Tanto en 2006 como en 2010, el Sudeste Asiático aportó el 8% de las partidas internacionales ocurridas desde Asia y alrededor del 15% del gasto turístico internacional asiático. Como mercado turístico, equivale a una región de discreta relevancia y participación estable. Los valores absolutos manifiestan un crecimiento moderado, por encima de los promedios continentales: 44% en partidas y 54% en gastos, entre 2006 y 2010.

Singapur fue el emisor de turistas indiscutido de la región en los dos años considerados (5 y 7 millones) y mantuvo la supremacía regional en gasto turístico (de US\$ 11 a casi 17 mil millones, entre 2006 y 2010). El mayor gasto por turista fue también efectuado por los residentes de Singapur (US\$ 2.284).

c. Asia Meridional²⁴

Aunque las cantidades de partidas (5 y 6%) y gasto (8 y 11%) de esta subregión fueron las más irrelevantes, tanto en 2006 como en 2010, el crecimiento que experimentaron en ambos indicadores fue el más elevado (56% y 91%). Así, las cifras de gasto en concepto de turismo internacional pasan casi a duplicarse en un

²³ Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor y Vietnam.

²⁴ Bangladesh, Bután, India, Irán, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. No hay datos disponibles para Afganistán.

quinquenio: todos los países de Asia Meridional ostentan un acelerado crecimiento en este sentido.

Dos Estados se destacan en la subregión. Por una parte, la India constituyó un fuerte emisor de turismo internacional en ambos momentos considerados (más de 8 y casi 13 millones). También mostró el principal gasto turístico en 2006 (casi US\$ 9 millones), pero en 2010 Irán pasó a ocupar el primer lugar entre los países que más gasto generaron en la subregión (casi US\$ 16 millones). Por otra parte, el mayor gasto por turista corresponde a Maldivas (US\$ 1.214/partida): pocos residentes y pocos viajes, pero muy rentables para los destinos turísticos beneficiados.

d. Asia Occidental²⁵

En términos relativos, las proporciones de turistas internacionales de la subregión del Asia Occidental son relevantes, pero se mantienen estables en el tiempo (20% en 2006 y 22% en 2010); en términos absolutos, muestran un crecimiento destacado (42%). También en cuestión de gasto turístico internacional el salto es relevante (51%), aunque la porción de gasto es de relativa consideración y constante en el quinquenio (13% en 2006 y 14% en 2010).

Así, en 2006 como en 2010, la Federación Rusa protagonizó el ranking de Estados emisores de turistas (29 y 39 millones de turistas) y de divisas turísticas (casi US\$ 20 y 30 millones). Con todo, fueron los israelitas los que registraron mayor gasto por turista (US\$ 1.038).

²⁵ Armenia, Azerbaiyán, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Israel y Turquía (incluidos en Europa en los registros de la OMT).

e. Medio Oriente²⁶

Se trata de una subregión con registros relativos estables y discretamente relevantes (7 y 9% de los turistas de origen asiáticos; 14% del gasto turístico de origen asiático), aunque con un crecimiento turístico acelerado (55% en partidas y 37% en gasto, en un quinquenio).

Entre 2006 y 2010, Siria (4 millones) deja a Arabia Saudita (7 millones) el primer lugar en la emisión de turistas en la subregión. Ésta tiene el primer puesto en gasto turístico (US\$ 13 millones en 2006 y casi 23 en 2010), con lo que se posiciona como el país asiático que mayor gasto realiza *per capita* (US\$ 3.020).

En suma, el estudio de las cifras oficiales de viajes y de divisas turísticas emitidas desde los distintos Estados y subregiones asiáticas en dos momentos específicos (2006 y 2010) muestra cambios y confirma continuidades. Corresponde reiterar que se trata de un tercio del mercado turístico mundial y que se encuentra en franca expansión. En este contexto, los países que proporcionan mayor cantidad de turistas al mercado internacional son: Hong Kong, China y la Federación Rusa, en cantidades excepcionales; seguidos por Japón, India y Corea del Sur. Asimismo, los Estados que registran mayor gasto turístico son: China, Japón y la Federación Rusa, seguidos por Arabia Saudita, Corea del Sur y Hong Kong. Pero los países con viajeros más cualificados, es decir, que observan un mayor gasto por viaje, coinciden sólo parcialmente con el último indicador: Arabia Saudita, Kuwait, Singapur, Corea del Sur, Macao e Indonesia. En todo caso, es importante reparar que la mayoría de los flujos turísticos en Asia son intrarregionales.²⁷

²⁶ Arabia Saudita, Bahrein, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, Siria y Yemen. No hay datos disponibles para los Emiratos Árabes Unidos (incluidos en Medio Oriente en los registros de la OMT).

²⁷ Víctor T. King, *Tourism in Asia: A Review of the Achievements and Challenges*, *SOJOURNS Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 23, N° 1, 2008, p. 125 y Ghialy Yap, *A panel cointegration analysis of economic integration and tourism exports in ASEAN countries*, *International Journal of Business Studies*, Vol. 19, N° 1, junio, 2011, p. 92.

2. Asia como receptor de turismo internacional

En otro orden, se presentan cifras de arribos internacionales a países asiáticos a fin de complementar el panorama. Se observa que algunos países no acusan partidas ni arribos internacionales o registran arribos insignificantes (menos de un millón por año) y ninguna partida. Se trata de Bahrein, Brunei, Bután, Mongolia, Myanmar, Palestina, Timor y Yemen: más de un 16% de los países asiáticos no participan del turismo internacional o lo hacen ínfimamente. Al respecto, cabe reflexionar sobre los alcances de la teoría de la sociedad mundial sobre la tendencia a la conformación de una comunidad humana mundial.²⁸ Si bien el turismo internacional implica un fenómeno en crecimiento, como evidencia el gráfico de “Tendencias y proyecciones 1950-2030” de la OMT, es probable que el incremento de viajes sea protagonizado por élites de personas y Estados y, paralelamente, subsistan márgenes de exclusión.

Por el contrario, un conjunto de Estados asiáticos representan los grandes protagonistas del turismo internacional en el continente y aún en el mundo. Son países que atraen ingentes masas de turistas foráneos y, a la vez, contribuyen con enormes cantidades de turistas a otros destinos. China, en el top ten mundial, la Federación Rusa y Hong Kong reciben y aportan más de diez millones de visitantes por año cada uno. Se trata de Estados que, en términos de la teoría de la hegemonía,²⁹ denominamos en otro trabajo *hegemones turísticos* o *potencias turísticas*.³⁰ Además de percibir los beneficios económicos directos de flujos turísticos numerosos, suelen direccionar el consumo turístico excedente de sus habitantes en el exterior hacia destinos donde operan empresas de su bandera. Ciertos instrumentos turísticos extendidos en el mundo tienen origen en esta idea, como la figura del paquete turístico *all inclusive*: en gran proporción, los beneficios quedan para el mismo emisor.

²⁸ Fulvio Attinà, ob. cit., p. 60 y 72-74 y Hedley Bull, *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977, ps. 24-26.

²⁹ Fulvio Attinà, ob. cit., ps. 50-52.

³⁰ Diego Navarro, 2010, ob. cit., ps. 275-276.

Arribos internacionales a países asiáticos en 2011							
Más de 10 millones		Entre 1 y 10 millones		Entre 100 mil y 1 millón		Menos de 100 mil	
China	57,581	Corea del Sur	9,795	Maldivas	931	Timor	50
Turquía	34,654	Emiratos Árabes Unidos	8,129	Sri Lanka	856	Bután	37
Malasia	24,714	Indonesia	7,650	Yemen	829	Afganistán	-
Fed. Rusa	22,686	Vietnam	6,848	Armenia	758	Bahréin	-
Hong Kong	22,316	India	6,309	Nepal	736	Corea del N.	-
Tailandia	19,230	Japón	6,219	Mongolia	460	Omán	-
Arabia Saudita	17,498	Taiwán	6,087	Palestina	449		
Macao	12,925	Siria	5,070	Myanmar	391		
Singapur	10,390	Kazajstán	4,093	Bangladesh	(303)		
		Jordania	3,960	Kuwait	269		
		Filipinas	3,917	Brunei	242		
		Irán	3,354				
		Kirguistán	3,114				
		Camboya	2,882				
		Israel	2,820				
		Qatar	2,527				
		Laos	1,786				
		Líbano	1,665				
		Azerbaiyán	1,562				
		Iraq	(1,518)				
		Georgia	1,319				
		Pakistán	1,000				

Fuente: *Panorama OMT del Turismo Internacional*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2013.

Notas: Se presentan cifras de 2011, dado que las de 2012 no están completas. Las cifras entre paréntesis corresponden a datos del 2010 ante la ausencia de datos del 2011.

Asimismo, algunos Estados asiáticos registran proporciones sensiblemente desiguales de egresos de ciudadanos con fines turísticos en relación con los arribos turísticos internacionales. Esto ocurre con Arabia Saudita, Macao, Tailandia y Turquía que reciben 7; 20; 3,5 y 4 veces, respectivamente, de turistas foráneos en comparación con las salidas turísticas. En estos casos, la balanza de pago turística resulta en un saldo generalmente positivo, pero suele tratarse de vínculos de dependencia.³¹ En el turismo internacional, la dinámica de la dependencia se manifiesta detrás de numerosas figuras transnacionales: cadenas hoteleras, operadoras mayoristas, líneas aéreas, créditos de la banca multilateral para

³¹ Fulvio Attinà, ob. cit., ps. 50 y 56 y Stanley Hoffmann, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, ps. 117-119.

el desarrollo de planes turísticos (con imposición de directrices y servicios de consultoría técnica). Numerosos países periféricos con recursos turísticos relevantes han experimentado históricamente un aprovechamiento turístico por parte de Estados desarrollados y sus empresas antes que desde sus propias estructuras. En todo caso, la situación de dependencia de algunos países asiáticos constituye un interrogante que reclama estudios más profundos.

3. Asia y la Organización Mundial del Turismo (OMT)

La OMT fue fundada en 1975 y se convirtió en agencia especializada de Naciones Unidas en 2003. Además de la sede principal en Madrid, posee una oficina para Asia-Pacífico en Osaka, financiada por el gobierno japonés. La organización turística internacional cuenta con la membresía de 156 Estados (casi el 80% de los países del mundo). En 1975, año de su primera Asamblea General, se incorporó el 40% de los actuales Estados miembros (entre ellos la Argentina). En promedio, se han registrado cinco nuevos países por año (excepcionalmente en 1993 se sumaron trece Estados, casi todos de Europa Oriental). Por una parte, ninguno de los tres principales países emisores de turismo se enlistaron en la OMT en su año inaugural: el Reino Unido esperó treinta años para incorporarse en 2005 y Estados Unidos aún no es miembro de la organización. Por otra parte, la mitad de los *hegemones turísticos mundiales* se sumaron en los primeros años; se trata de cuatro Estados de la Europa Occidental: Alemania, España, Francia e Italia. Asimismo, la mayoría de los países signados por situaciones de dependencia turística se registraron en la agencia en 1975. También se han incorporado a la OMT Estados que no reciben turistas: más de la mitad de la treintena de Estados sin arribos turísticos registrados.³² Es evidente que los países más fuertes, y grandes potencias turísticas a la vez, no perciben ventajas notables en este organismo internacional (y aún encuentran amenazas), que las potencias turísticas secundarias se apoyan en estas organizaciones internacionales y que los países débiles buscan refugio en ellas (muchas veces obtienen, en cambio, imposiciones).

³² Organización Mundial del Turismo. <http://www.unwto.org> (agosto de 2013).

Más de la mitad de los Estados asiáticos (26 de 48) fueron admitidos por la OMT en los primeros días del organismo: veintidós en el año de su fundación y cuatro dentro del par de años siguientes. Posteriormente, se sumaron alrededor de cinco Estados por década (4 en los ochenta, 6 en los noventa y 5 en el nuevo siglo): en varios casos, equivalen a nuevos Estados antes que a incorporaciones tardías. Son tres los países de Asia sin adscripción al organismo internacional: Bután, los Emiratos Árabes Unidos y Singapur (Hong Kong, Macao, Palestina y Taiwán revisten situaciones especiales).

Admisión a la OMT de países asiático			
Países	Admisión a OMT	Países	Admisión a OMT
Afganistán	1975	Kazajistán	1993
Arabia Saudita	2002	Kirguistán	1993
Armenia	1997	Kuwait	1975; 1998 y 2003
Azerbaiyán	2001	Laos	1975
Bahréin	1977; 1984 y 2001	Líbano	1975
Bangladesh	1975	Macao	-
Brunei	2007	Malasia	1975 y 1987
Bután	-	Maldívas	1981
Camboya	1975	Mongolia	1990
China	1983	Myanmar	1995; 1999 y 2012
Corea del Norte	1987	Nepal	1975
Corea del Sur	1975	Omán	2004
Emiratos Árabes Unidos	-	Pakistán	1975
Federación Rusa	1975	Palestina	-
Filipinas	1975 y 1989	Qatar	1977; 1986 y 2002
Georgia	1993	Singapur	-
Hong Kong	-	Siria	1975
India	1975	Sri Lanka	1975
Indonesia	1975	Tailandia	1975; 1990 y 1996
Irán	1975	Taiwán	-
Iraq	1975	Timor	2005
Israel	1975	Turquía	1975
Japón	1978	Vietnam	1981
Jordania	1975	Yemen	1977

Fuente: Organización Mundial del Turismo. <http://www.unwto.org> (agosto de 2013).

Además, la OMT posee trescientos Miembros Afiliados provenientes del sector privado (líneas aéreas, agencias de viaje, consultoras, corporaciones), de institutos educativos (universidades), de asociaciones turísticas (ONGs, cámaras de turismo) y de autoridades locales de turismo. Todos ellos se agrupan en alguno de

los tres Consejos: Comercio, Educación o Destinos.³³ El estudio de los Miembros Afiliados (asociados no estatales) de origen asiático constituye un tema de alto interés para futuras investigaciones.

Más allá de la organización internacional líder del turismo existen otros actores internacionales o regionales específicos del turismo: el World Travel and Tourism Council (WTTC), la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), el Tourism Council of the South Pacific (TCSP). Asimismo, diversos organismos cuentan con programas de turismo o intervienen en el sistema turístico internacional: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), La Organización Mundial del Comercio (OMC), la Custom Cooperation Council (CCC), la Organización de Estados Americanos (OEA). También diversos organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), etc.³⁴

Argentina y turismo asiático

1. Argentina como receptor de turismo asiático³⁵

Según los datos facilitados por el Ministerio de Turismo de la Nación, el mercado turístico asiático viene dibujando una curva ascendente en los últimos siete años (excepto en 2009): pasó de más de 77.000 arribos en 2006 a 106.173 en 2012; esto equivale a un crecimiento del 37%. En términos proporcionales, Asia sigue siendo un mercado potencial para la Argentina, ya que representa menos del 2%

³³ Organización Mundial del Turismo. <http://www.unwto.org> (agosto de 2013).

³⁴ Diego Navarro, ob. cit., 2003 p. 31.

³⁵ Este desarrollo fue posible gracias al aporte del licenciado Rodrigo Oliver, Director de Estudios de Mercado y Estadística, Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Ministerio de Turismo de la Nación.

del total de las visitas extranjeras. Si bien esta participación se encuentra en aumento, en 2010 se produjo una caída y hacia 2012 aún no se alcanzaban las cifras de 2008.

A fin de analizar la situación del continente asiático, se realizan lecturas por observando la organización de subregiones de la OMT: Nordeste Asiático, Sudeste Asiático, Asia Meridional, Asia Occidental y Medio Oriente.

Arribos de países asiáticos a la Argentina entre 2006 y 2012									
Sub región	Estado	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	V
Nordeste	China	13689	15619	13658	15061	18864	21799	26717	95
	Hong Kong	79	35	60	88	169	202	174	120
	Japón	18777	19723	23613	19040	19273	20378	20544	9
	Corea del Norte	453	363	258	197	150	208	66	-85
	Corea del Sur	10535	12157	11711	10408	12843	15271	15025	43
	Macao	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mongolia	6	17	28	22	15	19	43	617
	Taiwán	1673	1884	1863	190	-	-	-	-
	Subtotal	45212	49798	51191	45006	51278	57877	62569	38
Mercado asiático (%)	58	59	56	55	54	57	59		
Sudeste	Brunei	10	4	4	14	13	22	6	-40
	Camboya	3	4	5	9	9	8	11	267
	Indonesia	588	770	848	698	975	818	802	37
	Laos	13	12	4	8	5	9	13	0
	Malasia	1648	1666	1630	1751	1979	1997	1675	2
	Myanmar	12	27	36	34	27	86	116	867
	Filipinas	1746	2027	2084	2074	1872	2238	1916	10
	Singapur	663	584	674	601	806	1187	1208	82
	Tailandia	442	554	543	673	701	809	991	124
	Timor	0	1	0	6	5	3	2	200
	Vietnam	325	242	214	388	235	216	227	-30
	Subtotal	5450	5891	6042	6256	6627	7393	6967	28
	Mercado asiático (%)	7	7	7	8	7	7	7	

Meridional	Afganistán	47	18	19	38	0	21	43	-9
	Bangladesh	32	46	81	61	64	71	68	113
	Bután	8	3	4	6	7	10	8	0
	India	2427	3158	3608	3741	4962	4861	4764	96
	Irán	111	142	164	165	375	295	177	59
	Maldivas	9	4	8	8	5	7	6	-33
	Nepal	16	25	33	56	60	61	55	244
	Pakistán	200	232	228	234	207	182	238	19
	Sri Lanka	23	37	37	44	71	63	76	230
	Subtotal	2873	3665	4182	4353	5781	5571	5435	89
	Mercado asiático (%)	4	4	5	5	6	5	5	
Occidental	Armenia	137	152	157	132	205	186	292	113
	Azerbaiyán	16	8	24	21	48	75	125	681
	Federación Rusa	3443	3642	4437	5333	6841	8093	9050	163
	Georgia	107	102	67	34	63	86	130	22
	Kazajstán	151	128	150	97	161	190	122	-19
	Kirguistán	12	10	15	11	13	15	15	25
	Israel	16591	17593	20302	17148	18153	17582	16348	-1
	Turquía	2587	2029	3179	2407	3613	3414	3723	144
	Subtotal	23044	23664	28331	25183	29097	29641	29805	29
Mercado asiático (%)	30	28	31	31	31	29	28		
Medio Oriente	Arabia Saudita	225	219	284	346	257	238	329	46
	Bahréin	16	17	29	12	21	40	11	-31
	Emiratos Árabes Unidos	48	93	93	105	110	128	159	231
	Iraq	16	24	11	13	31	29	33	106
	Jordania	77	55	188	87	68	56	76	-1
	Kuwait	65	47	125	106	332	130	175	169
	Líbano	243	298	323	431	328	340	388	60
	Omán	23	24	28	48	18	38	11	-52
	Palestina	12	22	22	33	30	22	20	67
	Qatar	10	15	23	55	97	84	22	120
	Siria	144	165	153	156	314	165	157	9
Yemen	4	5	7	34	5	4	16	300	

	Subtotal	883	984	1286	1426	1611	1271	1397	58
	Mercado asiático (%)	1	1	1	2	2	1	1	
	Total Asia	77462	84002	91032	82224	94394	101753	106173	37
	Mercado exterior (%)	1,86	1,84	1,94	1,91	1,77	1,78	1,90	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC (Instituto de Estadísticas y Censos, Dirección de Cuentas Internacionales) y del Ministerio de Turismo (Dirección de Estudios de Mercado y Estadística)

Notas:

-V: Variación 2006-2012 (%)

-Variación 2006-2012, subtotales y porcentajes de mercados asiáticos subregionales: cálculo propio.

-Cifras en cursiva: variaciones resultantes de cifras absolutas no significativas (menos de novecientas llegadas/año) y desestimadas en lecturas posteriores ya que un pequeño aumento produce grandes variaciones porcentuales distorsivas.

-Guiones: datos no disponibles

a. Nordeste Asiático

Durante 2006-2010 Japón fue el Estado que más visitantes aportó a la Argentina en cada uno de los años del quinquenio, tanto de la subregión del Nordeste Asiático como de todo el continente asiático. Pero en 2011 y 2012, Japón quedó en segundo lugar en ambos rankings y, aún con cifras absolutas relevantes, manifestó un bajo crecimiento (9%).

China pasó a ser el principal emisor de turistas de la subregión y del continente a la Argentina durante 2011 y 2012. De esta forma, el turismo chino en la Argentina observó un incremento del 95% desde 2006 y se posicionó como el mercado de mayor crecimiento del Nordeste Asiático. Estos números son elocuentes de la distinción entre *viejos turistas*, para el mercado clásico de Japón, y *nuevos turistas*, aplicado a chinos, coreanos, taiwaneses y malayos.³⁶ En todo caso, y en tanto actividad exportadora, el turismo chino se ubica detrás de al menos una docena de países emisores de la Argentina,³⁷ a diferencia del conjunto de las exportaciones argentinas que tienen a China como segundo destino.

En términos absolutos, se trata de un mercado subregional en aumento: las cantidades de visitantes de 2012 superan las de años anteriores y también las de

³⁶ Víctor T. King, ob. cit., p. 125.

³⁷ Alemania, Bolivia, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Paraguay, Reino Unido, Uruguay (Anuario Estadístico de Turismo 2011).

cualquier otra subregión. En términos relativos, el Nordeste Asiático también presentó en 2012 porcentajes de crecimiento superiores a otros años (excepto 2007) y la mayor proporción de visitantes asiáticos en comparación con otras subregiones (59%).

b. Sudeste Asiático

A lo largo del período 2006-2012, la mayor cantidad de visitantes del Sudeste Asiático provino de Filipinas; esto ocurrió cada año considerado excepto en 2010, cuando Malasia ocupó el primer lugar. Las tasas de crecimiento de ambos países no fueron relevantes: 10% para Filipinas y 2% para Malasia. En este sentido, sí se destacaron los mercados de Tailandia y Singapur, que experimentaron incrementos del 124 y 82%, respectivamente. De esta forma, Tailandia se ubicó como el tercer país asiático que mayor incremento mostró como emisor de turismo a la Argentina desde 2006.

En términos absolutos, el aumento de turistas del Sudeste Asiático creció hasta 2011, pero sufrió una caída en 2012, con lo que pasó a ser la subregión con menor crecimiento durante el período 2006-2012. Además, constituye sólo el 7% del mercado turístico asiático que llega a la Argentina (en 2009 hubo un leve repunte).

c. Asia Meridional

De Asia Meridional, sólo la India se destaca como mercado turístico de relieve para la Argentina. En efecto, aquel Estado no sólo fue el principal emisor de visitantes de la subregión en cada uno de los años del período 2006-2012, sino que también inscribió un crecimiento del 96%.

Asia Meridional es la subregión asiática que mayor crecimiento ostentó durante el periodo 2006-2012 (89%), si bien los incrementos en las visitas ocurrieron hasta 2010 y decayó en los últimos dos años. También se trata de una subregión menor como mercado turístico emisor de la Argentina: pasó del 4 al 6% de los arribos asiáticos hacia 2010 pero, de la mano de los datos absolutos, bajó un punto en los dos últimos años.

d. Asia Occidental

En Asia Occidental, Israel mantuvo las cantidades más elevadas de visitantes a la Argentina en cada uno de los años entre 2006 y 2012. Pero, entre uno y otro extremo del período, se registró una disminución del -1%.

En términos relativos, tanto la Federación Rusa como Turquía evidenciaron crecimientos fenomenales como mercados turísticos asiáticos emisivos para la Argentina (163 y 144%, respectivamente): de hecho, los más elevados de todo el continente asiático.

Los valores absolutos de arribos del conjunto de países crecieron cada año, aunque la proporción del mercado turístico asiático que supuso la subregión disminuyó levemente en el último bienio. Con todo, Asia Occidental emite casi un tercio del turismo asiático que llega a la Argentina.

e. Medio Oriente

Con cantidades irrelevantes, el Líbano fue el principal emisor de turismo de Medio Oriente a la Argentina, excepto en 2010, cuando Kuwait pasó al primer lugar. Tanto el Líbano como Kuwait observaron crecimientos significativos (60 y 169%, respectivamente), aunque sobre una base de escasos visitantes.

También en este caso se registran aumentos de arribos hasta 2010 y descensos en los últimos dos años. En todo caso, Medio Oriente representa la menor proporción del mercado turístico asiático que ingresa a la Argentina (1%).

En suma, las estadísticas de arribos asiáticos a la Argentina desde 2006 describen un mercado en sostenido crecimiento (37%; sólo se registra una caída en 2009), aunque también un mercado turístico menor (1,90%; sólo se registran proporciones mayores en 2008), en comparación con otros emisores de turistas extranjeros.

En este contexto, se destacan algunos Estados. Con más de 20.000 visitantes en 2012, China y Japón constituyen los principales proveedores asiáticos de turismo para la Argentina. Secundan Israel y Corea del Sur, con más de 15.000 llegadas en el último año. En una tercera franja se ubican la Federación Rusa e India, con casi 10.000 y 5.000 turistas, respectivamente.

Pero el estudio de tendencias coincide sólo parcialmente con estos Estados. Los mayores incrementos durante el período 2006-2012 corresponden a la Federación Rusa (163%), Turquía (144%) y Tailandia (124%), seguidos por India (96%), China (85%) y Singapur (82%). Es decir que los mercados de Turquía, Tailandia y Singapur merecen atención en consideración de su potencialidad, antes que en virtud de sus cifras actuales.

Los otros tres grandes emisores efectivos registran situaciones diferentes: Corea del Sur describe un aumento relevante en el tiempo (43%), Japón un incremento menor (9%) e Israel un retroceso sostenido (-1%). Los descensos desde 2009 en las cifras absolutas de estos dos últimos países -importantes mercados asiáticos tradicionales de la Argentina- reclaman vigilancia.

2. Oportunidades

Los datos analizados configuran un panorama de países asiáticos como mercados turísticos emisores generalmente subaprovechados por la Argentina, pero con matices.

Los *emisores mundiales principales* de turismo internacional equivalen a los países asiáticos con mayor registro de partidas, gasto turístico o gasto turístico/partida. Entre ellos, China y Japón constituyen los más aprovechados por la Argentina y la Federación Rusa sería una oportunidad a desarrollar. Los mercados mundiales principales que la Argentina aún no atrae son Hong Kong, Arabia Saudita, Kuwait y Singapur.

Emisores asiáticos relevantes de turismo internacional y aprovechamiento argentino			
Aprovechamiento argentino	Emisores mundiales principales	Emisores mundiales secundarios	Emisores mundiales terciarios
Mayor	China Japón	-	Israel
Intermedio	Federación Rusa	Corea del Sur India	-
Bajo	Hong Kong Arabia Saudita Kuwait Singapur	Macao Indonesia	Turquía Filipinas Malasia Tailandia

Fuente: elaboración propia a partir de cuadros anteriores.

Ninguno de los *emisores mundiales secundarios* de turismo internacional ha sido desarrollado por la Argentina: medianamente Corea del Sur e India; débilmente Macao e Indonesia. También suponen mercados atendibles poco abordados los de Turquía, Filipinas, Malasia y Tailandia, todos ellos de tercer rango en el plano mundial.

El caso de Israel implica una particularidad: si bien equivale a un mercado turístico menor en el mundo, tradicionalmente ha aportado cantidades significativas de turistas a nuestro país, con lo que constituye un mercado turístico legítimamente argentino.

Ahora bien, el Ministerio de Turismo de la Nación observa una “Clasificación de los mercados prioritarios, estratégicos y potenciales” que sirve de insumo al Plan Estratégico Nacional de Promoción Turística.³⁸ La organización propuesta observa una jerarquía descendente (Prioritarios, Estratégicos y Potenciales), aunque no resulte ostensiblemente evidente en principio. En este sentido, acaso sea más preciso nominar las categorías de “Tipos de mercados” en términos de “desarrollado”, “en desarrollo” y “por desarrollar”.

En esa clasificación del Ministerio de Turismo los países asiáticos anteriormente identificados como *emisores mundiales principales* son considerados como “Estratégicos” (Japón, Arabia Saudita y Kuwait) o “Potenciales” (China, Federación Rusa, Hong Kong y Singapur). Por otra parte, los *emisores mundiales secundarios* coinciden con mercados “Potenciales” (Corea del Sur, India e Indonesia), con la excepción de Macao, que no es mencionado. Por último, los *emisores mundiales terciarios* se reparten entre los mercados “Estratégicos” (Turquía) y los “Potenciales” (Israel, Filipinas, Malasia y Tailandia).

³⁸ Anuario Estadístico de Turismo 2011, ob. cit., p. 82.

Clasificación de mercados extranjeros del Ministerio de Turismo de la Nación		
Tipos de mercados	Caracterización	Países representativos
Prioritarios	Definición: Aquéllos donde se participa con regularidad. Medidas a aplicar: Consolidación y ampliación de la cuota de mercado mediante la profundización de acciones integradas	Alemania, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Italia, México, Reino Unido
Estratégicos	Definición: Aquéllos donde se promociona escasamente. Medidas a aplicar: Promoción dirigida al <i>trade</i> y al consumidor	Arabia Saudita, Argelia, Australia, Bolivia, Colombia, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Holanda, Japón, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Paraguay, Perú, Qatar, Siria, Turquía, Uruguay, Venezuela
Potenciales	Definición: países emergentes donde se promociona recientemente. Medidas a aplicar: Creación de estrategias integradas para ganar mayor cuota de mercado	Canadá, Centroamérica, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Federación Rusa, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Israel, Malasia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Vietnam

Fuente: *Anuario Estadístico de Turismo 2011*, Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, 2012, p. 82.

Adviértase que la lista de mercados “Estratégicos” incluye también a un conjunto de Estados asiáticos que no son emisores turísticos de relieve en el mundo y, previsiblemente, tampoco registran arribos destacables a la Argentina; es el caso de los Emiratos Árabes Unidos, Líbano, Libia, Qatar y Siria. Lo propio ocurre en la decisión de incluir a Corea del Norte y Vietnam entre los “Potenciales”. Es posible que se interpongan causas políticas, comerciales o culturales (como los lazos históricos de inmigración con Líbano y Siria), pero eso no es señalado en la clasificación y tampoco es aplicable a todos los casos desfasados.

En todo caso, aún los mercados asiáticos de mayor aprovechamiento por parte de Argentina (ver cuadro de Oportunidades) han sido débilmente desarrollados y no alcanzan el status de “Prioritarios” entre las previsiones del Ministerio de Turismo argentino. En este sentido, la perspectiva de la teoría de la interdependencia,³⁹ habitual para explicar los vínculos turísticos internacionales, no

³⁹ Fulvio Attinà, ob. cit., ps. 61-63; Stanley Hoffmann, ob. cit., ps. 118-120 y Robert Keohane y Joseph Nye, 1998, Power and Interdependence in the Information Age, *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nº 5, ps. 2-3.

resulta aquí de utilidad, aún si se analizan los arribos de argentinos a los diversos países asiáticos

3. Visas

La concepción realista del relacionamiento internacional también ha inspirado políticas turísticas en numerosos países del mundo.⁴⁰ La percepción amenazante de otros Estados, ciudadanos e ideologías se ha materializado en acciones gubernamentales respecto del control sobre los ingresos de extranjeros y el egreso de ciudadanos.⁴¹ A mediados de los años ochenta, el Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre Obstáculos al Turismo Internacional del Comité de Turismo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) enlistó alrededor de cuarenta tipos de impedimentos en cinco áreas o prohibiciones a:

- turistas;
- empresas de transporte;
- empresas de alojamiento;
- empresas de intermediación (agencias de viajes u operadoras mayoristas) y
- otras medidas discriminatorias.⁴²

Asimismo, en la década del noventa, se podían contabilizar más de cien países con restricciones sobre los viajes internacionales. Tales restricciones encuentran fundamento en causas económicas, ya que suponen intentos de evitar o reducir egresos de divisas, pero más aún políticas, en dos vertientes.⁴³ De un lado, las preocupaciones de seguridad en primera línea; del otro lado, eminentemente ideológico, el temor a la introducción de valores e ideas condenados por el gobierno en ejercicio: fenómeno inevitable según Hall al afirmar que “[e]l turismo es

⁴⁰ Fulvio Attinà, ob. cit., p. 49 y Stanley Hoffmann, ob. cit., p. 98.

⁴¹ Los casos de Japón, Taiwán, Corea del Sur y China sobre restricciones al turismo internacional son reseñados en la referida obra de Hall, ob. cit.

⁴² Colin Michael Hall, ob. cit., ps. 64-65.

⁴³ *Ibidem*, ps. 64-65 y 70-71.

inseparable de la transmisión de ideas entre naciones”.⁴⁴ La supuesta amenaza que implican los intercambios turísticos internacionales permite vislumbrar la naturaleza del poder construido desde el turismo.

En este contexto, es pertinente el análisis de requisitos de visado entre la Argentina y los países asiáticos. En total, 38 de 48 Estados asiáticos deben tramitar visas turísticas para visitar nuestro país.⁴⁵ La Argentina solicita visa de turista a los ciudadanos de la mitad del conjunto de los *emisores mundiales principales*: Arabia Saudita, China, Kuwait y Hong Kong (con pasaporte británico - British National Overseas- cuya estadía supere el mes). Por cierto, los dos primeros Estados también piden visa de turista a ciudadanos argentinos. Respecto de los *emisores mundiales secundarios*, la Argentina no solicita visa a los turistas de Corea del Sur, pero sí a los originarios de los otros tres países: India, Macao e Indonesia. De este grupo, sólo India pide visa a visitantes argentinos. También deben tramitar visas para ingresar a la Argentina la mitad de los *emisores mundiales terciarios* (Malasia –por más de un mes- y Filipinas).

La Argentina no pide visa de turismo (visitas de hasta 90 días) a ciudadanos de Armenia, Israel, Japón, Federación Rusa, Singapur, Tailandia, Turquía y Hong Kong (con pasaporte de la R.A.E.H.K. -Región Administrativa Especial de Hong Kong-). Adviértase el caso de Armenia que no constituye un emisor relevante del mundo ni de Argentina. Inversamente, los argentinos deben presentar visados en sus visitas a Líbano, Siria, Taiwán, Vietnam y Federación Rusa (único país asiático sin reciprocidad con el nuestro en este sentido), además de los mencionados entre los *emisores mundiales principales* (Arabia Saudita, China e India).

⁴⁴ *Ibídem*, ps. 82.

⁴⁵ Aduana Argentina. <http://www.aduanaargentina.com> y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Consulado General y Centro de Promoción Comercial en Nueva York. <http://www.cnyor.mrecic.gov.ar> (consultas realizadas en agosto de 2013).

Requisitos de visa turista argentina a países asiáticos	
Requisitos de visado	País asiático
Sin visa (hasta 90 días)	Armenia, Corea del Sur, Hong Kong (con pasaporte R.A.E.H.K Región Administrativa Especial de Hong Kong), Israel, Japón, Federación Rusa, Singapur, Tailandia y Turquía.
Sin visa hasta 30 días	Hong Kong (con pasaporte británico B.N.O British National Overseas) y Malasia
Con visa	Afganistán, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Bután, Camboya, China, Corea del Norte, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Iraq, Irán, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Laos, Líbano, Macao, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Omán, Pakistán, Palestina, Qatar, Siria, Sri Lanka, Taiwán, Timor, Vietnam, Yemen

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Consulado General y Centro de Promoción Comercial en Nueva York. <http://www.cnyor.mrecic.gov.ar> (agosto de 2013).

El caso de los turistas chinos reviste características particulares. Además de tramitar una visa, son sujetos de las condiciones de la ADS (Approved Destination Status), acuerdo suscripto por la Argentina en 2007.⁴⁶ La ADS es una certificación que otorga el Estado chino a otro país mediante la cual lo aprueba como destino turístico visitable por ciudadanos chinos. Antes de la ADS, los chinos sólo podían salir de su país por negocios o visita oficial y con aprobación gubernamental. Fue implementada a principios de los noventa para visitas turísticas a Estados asiáticos, como Singapur, Tailandia y Filipinas. En 1999, Australia fue el primer país no asiático en obtener un ADS. En la actualidad, más de 141 países han certificado el Estatus de Destino Aprobado.

El certificado tiene la finalidad de garantizar la seguridad y la prestación de servicios turísticos confiables, aunque a la vez permite controlar y evitar intentos de inmigración ilegal. Las autoridades chinas y del Estado visitado se comprometen a monitorear a los visitantes chinos. En caso de que un turista no regrese a China, la responsabilidad recae sobre la agencia de turismo a cargo y se aplican sanciones. Sólo agencias de turismo certificadas están autorizadas a publicitar y organizar viajes turísticos en grupos y se encargan de tramitar visas.⁴⁷

⁴⁶ China National Tourism Administration. <http://www.cnta.gov.cn> (consulta realizada en agosto de 2013).

⁴⁷ Roy Graff y Hu Huaming, *China Outbound Travel Handbook*, ChinaContact y DPS Destination Promotion System, Londres, 2008.

Mercados asiáticos de interés para el Ministerio de Turismo de la Nación y requisitos de visa turista argentina		
Status MinTur	Con visa	Sin visa
Estratégicos	Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Líbano, Qatar, Siria	Turquía
Potenciales	China, Corea del Norte, Filipinas, Hong Kong (BNO), India, Indonesia, Vietnam	Corea del Sur, Federación Rusa, Hong Kong (RAEHK), Israel, Malasia, Singapur, Tailandia

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros anteriores

Es interesante señalar que el Estado argentino solicita visas de turista a dos tercios (13 de 22) de los países asiáticos que el Ministerio de Turismo considera “Estratégicos” o “Potenciales” y no exige este requisito al tercio restante (9). Asimismo, al focalizar en los mercados “Estratégicos”, en tanto más relevantes que los “Potenciales” y en ausencia de países asiáticos entre los “Prioritarios”, se advierte que la Argentina requiere visa turística a 6 de los 7.

4. Tratados turísticos bilaterales

Once Estados asiáticos han firmado tratados con la Argentina relativos a temas turísticos y que gozan de vigencia: China, India, Indonesia, Israel, Japón, Kuwait, Líbano, Malasia, Qatar, Siria y Turquía. El más antiguo data de 1950 y la distribución en el tiempo evidencia: dos rubricados durante las presidencias peronistas (1973-1976), cinco durante las últimas tres dictaduras, seis durante las gestiones de Menem y cinco en tiempos de los Kirchner. De los dieciocho tratados, dos refieren a exenciones de visados y ocho a aspectos generales o no específicamente turísticos, pero con alusión al turismo.

Tratados bilaterales de Argentina con países asiáticos		
Estado contraparte	Año	Asunto del tratado
China	2004	Facilitación de viajes de grupos chinos
India	1968	Exención de visas
Indonesia	1993	Cooperación turística
Israel	1957	Convenio de intercambio cultural ⁴⁸
	1980	Cooperación turística
Japón	1970	Exención de visas
Kuwait	2010	Cooperación en medio ambiente y desarrollo sustentable ⁴⁹
	2011	Cooperación económica ⁵⁰
Líbano	1950	Convenio cultural ⁵¹
	2011	Cooperación turística
Malasia	1993	Declaración de entendimiento bilateral ⁵²
	1996	Cooperación turística
Qatar	2011	Cooperación turística
Siria	1974	Convenio cultural ⁵³
	1989	Cooperación turística
	1989	Cooperación bilateral ⁵⁴
Turquía	1966	Acuerdo cultural ⁵⁵
	1992	Cooperación turística

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Biblioteca Digital de Tratados. <http://www.tratados.mrecic.gov.ar> (agosto de 2013).

⁴⁸ Art. 5: "...fomentar y facilitar el turismo entre los ciudadanos de los respectivos países..."

⁴⁹ Art. 2: "Las Partes cooperarán en las siguientes áreas...: ... 9. Ecoturismo."

⁵⁰ Art. 3: "El MRECIC presentará a la Autoridad de Inversiones de Kuwait oportunidades de inversión y proyectos en Argentina... los sectores sugeridos por Argentina incluyen inicialmente... turismo..."

⁵¹ Art. 6: "... fomentar y facilitar el turismo dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

⁵² Art. 8: "... Acuerdo de Servicios Aéreos... establecerá un nexo aéreo directo entre los dos países, facilitando las comunicaciones, y promoviendo intercambios comerciales, turísticos y de otra naturaleza entre los dos países."

⁵³ Art. 10: "...ambas Partes Contratantes favorecerán y eventualmente organizarán visitas turísticas y culturales de los habitantes de su país al otro."

⁵⁴ Art. 2: "La Comisión Mixta tendrá las siguientes obligaciones: 1) Estudiar e implementar los acuerdos ya firmados en el campo de la cooperación... turística entre ambos países. 2) efectuar recomendaciones para el desarrollo de la cooperación... turística entre ambos países. 3) Facilitar el intercambio de información y documentación... en conexión con los problemas... turísticos que sean de interés mutuo."

⁵⁵ Art. 9: "Las Altas Partes Contratantes harán todo lo que esté a su alcance para desarrollar las relaciones en materia de turismo..."

Los ocho instrumentos específicamente turísticos equivalen a tratados de cooperación turística, excepto el signado con China. El Memorándum de Entendimiento con China establece las obligaciones y procedimientos ante viajes turísticos de ciudadanos chinos a la Argentina a seguir por parte de ambos Estados signatarios, de las agencias chinas y argentinas designadas para operar grupos turísticos chinos y de los turistas chinos en visita a la Argentina. Consiste en un instrumento preparatorio del certificado de Estatus de Destino Aprobado.

Temas de los tratados bilaterales de cooperación turística entre Argentina y países asiáticos							
Tema	Is	S	T	In	M	L	Q
Facilitar/Incrementar de flujos turistas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Favorecer la cooperación entre empresas turísticas e intercambio de información comercial		<input type="checkbox"/>					
Intercambiar expertos y consultores		<input type="checkbox"/>					
Intercambiar información sobre normativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Ofrecerse cursos y becas		<input type="checkbox"/>					
Cooperar en promoción y publicidad turística		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Fomentar inversiones mutuas		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intercambiar información sobre planes de enseñanza y cursos		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Colaborar en exposiciones		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Constitución de comisión mixta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intercambiar información sobre planes, programas y proyectos públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			
Fomentar visitas de familiarización (transportadores, periodistas especializados, agentes y operadores de viajes)			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Respetar la realidad histórica, social y cultural en promoción turística	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Intercambiar publicaciones e investigaciones					<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Favorecer la cooperación entre líneas aéreas				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Intercambiar funcionarios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
Crear una oficina de información turística		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Realizar pasantías				<input type="checkbox"/>			
Intercambiar profesores				<input type="checkbox"/>			
Intercambiar información sobre experiencia en procesos de integración turística regional				<input type="checkbox"/>			
Acordar posturas comunes ante organismos internacionales de turismo				<input type="checkbox"/>			
Apoyarse en elaboración de investigaciones de mercado				<input type="checkbox"/>			
Facilitar importación de material promocional	<input type="checkbox"/>						

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Biblioteca Digital de Tratados. <http://www.tratados.mrecic.gov.ar> (agosto de 2013).

Nota: Is=Israel, S=Siria, T=Turquía, In=Indonesia, M=Malasia, L=Líbano, Q=Qatar.

Los tratados de cooperación turística -instrumento de mayor peso entre los distintos compromisos turísticos- se remontan a las últimas dos décadas y

tienen el antecedente de convenios culturales o de cooperación económica.⁵⁶ En la mayoría de ellos se repite el compromiso de facilitar e incrementar las corrientes turísticas entre ambos países, favorecer el intercambio de experiencias y la cooperación comercial entre empresas turísticas, así como el intercambio de expertos en temas de turismo. Muchos de los tratados proponen el acceso de la contraparte a reglamentaciones específicas del sector, mutuos ofrecimientos de becas y cursos de perfeccionamiento, cooperación en actividades promocionales y la divulgación de oportunidades de inversión en ambos países.

Una parte de los documentos explicitan la vocación de intercambiar información sobre planes de estudio académico y cursos de postgrado, así como la disposición a colaborar en exposiciones promocionales de la contraparte (*workshops*). La conformación de comisiones mixtas se incluye en más de la mitad de los tratados con diversos nombres. En menor medida, algunos de los instrumentos analizados acuerdan colaborar en la realización de *fam-tours* o viajes de familiarización turística para intermediarios y formadores de opinión, así como en intercambiar información sobre políticas públicas.

La confrontación de los compromisos turísticos bilaterales con los emisores asiáticos de turismo internacional (principales, secundarios y terciarios) arroja resultados para prestar atención. Nuestro país ha celebrado tratados turísticos con sólo con la mitad de los emisores turísticos destacados de Asia (8 de 16): China, Japón, Kuwait, India, Indonesia, Israel, Turquía y Malasia. Únicamente la mitad de los documentos son de cooperación turística (con los últimos cuatro países) y corresponden mayormente a compromisos con *emisores mundiales terciarios*.

El cruce de datos de tratados turísticos bilaterales y mercados turísticos “Estratégicos” y “Potenciales” del Ministerio de Turismo de la Nación resulta en lecturas de interés. En efecto, la Argentina no ha suscrito instrumento alguno sobre cuestiones turísticas con ocho de los países asiáticos designados de interés comercial: Arabia, Emiratos Árabes, ambas Coreas, Rusia, Filipinas, Hong Kong y Singapur. De los tratados firmados con los demás once países de interés turístico, sólo la mitad (6) son de cooperación turística.

⁵⁶ Resultaría oportuno en futuras investigaciones el análisis de la asistencia técnica turística a países asiáticos financiada desde Cancillería a través de los fondos FoAr y con marco, generalmente, en tratados turísticos bilaterales.

Por último, y fuera del campo de los tratados bilaterales pero aún dentro del ámbito de los documentos que reseñan las relaciones turísticas internacionales Argentina-Asia, cabe recordar que los fines turísticos también servían para justificar la apertura de una embajada. En efecto, durante la presidencia de Martínez de Perón se creó la Embajada y la Sección Consular en la República de Singapur por decreto N° 1939: “[p]ara la creación de esta representación diplomática se tuvo en cuenta que... esta Ciudad-Estado [Singapur] es el principal centro del Sudeste Asiático en materia... de... turismo internacional, movimiento aéreo internacional...”.⁵⁷ Hoy Singapur sigue siendo la puerta de entrada al Sudeste Asiático en tanto su sistema de puertos y aeropuertos se encuentran entre los más eficientes y competitivos del mundo.

5. Conexión aérea directa⁵⁸

Tres líneas aéreas asiáticas inauguraron vuelos directos y diarios a la Argentina en los últimos años: Qatar Airways en junio de 2010, Emirates Airlines en enero de 2012 y Turkish Airlines en julio de 2013.⁵⁹ De esta forma, Buenos Aires estrenó conexión directa con Doha, Abu Dabi y Estambul. Asimismo, en febrero de 2012 Malaysia Airlines suspendió sus dos vuelos semanales a Buenos Aires, después de dieciocho años y en virtud de una política de reducción de la empresa.⁶⁰

⁵⁷ Eduardo Daniel Oviedo, *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2001, p. 164.

⁵⁸ Este desarrollo fue posible gracias al aporte del Lic. Sergio Navarro de la EVT Altos Andes. Se entiende por “conexión aérea directa” o “sin escala” los vuelos en un mismo avión, aunque incluyan escalas técnicas.

⁵⁹ “El vuelo directo de Qatar Airways a la Argentina beneficiará a los viajeros frecuentes de United Airlines”, en *Viajero Frecuente*, 31 de octubre de 2010. <http://www.viajerofre.com.ar>; Sala de Prensa, Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. “Después de Qatar, Emirates Airlines programa vuelos a la Argentina”, 4 de mayo de 2011. <http://www.prensa.argentina.ar> y “Turkish Airlines comenzará a volar a la Argentina”, en *Acercando Naciones*, 2 de febrero de 2012. <http://www.acercandonaciones.com> (consultas realizadas en agosto de 2013).

⁶⁰ “Malaysia Airlines abandona Buenos Aires en los próximos días”, en *Acercando Naciones*, 15 de diciembre de 2012. <http://www.acercandonaciones.com> (consulta realizada en agosto de 2013).

Las estadísticas oficiales sobre arribos procedentes de los países originarios de las líneas aéreas comentadas muestran incrementos y disminuciones, tanto previsibles como sugestivas: en primer lugar, las cifras de llegadas de Malasia, ascendentes desde 2006, caen en un -16% en 2012, luego de la suspensión de los vuelos de Malaysia Airlines. En segundo lugar, las llegadas de los Emiratos Árabes Unidos ascienden en un 24% en 2012, coincidentes con los vuelos directos de Emirates Airlines: un incremento sensiblemente mayor al de años anteriores, excepto el experimentado entre 2006-2007 (94%). En tercer lugar, los ingresos de visitantes de Qatar, en aumento desde 2006, caen fuertemente desde 2010 (-13% entre 2010-2011 y -74% entre 2011-2012), año en que Qatar Airways comienza a operar el vuelo directo. Obsérvese que más allá de las variaciones interanuales, las cantidades de arribos de Qatar y los Emiratos Árabes no son significativas.

Arribos de países asiáticos con líneas de bandera con conexión directa a Argentina entre 2006 y 2012			
Año	Qatar	Emiratos Árabes Unidos	Malasia
2006	10	48	1648
2007	15	93	1666
2008	23	93	1630
2009	55	105	1751
2010	97	112	1979
2011	84	128	1997
2012	22	159	1675

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC (Instituto de Estadísticas y Censos, Dirección de Cuentas Internacionales) y del Ministerio de Turismo (Dirección de Estudios de Mercado y Estadística).

Las tres líneas aéreas asiáticas en operación llegan a su vez a la mayoría de los Estados de ese continente: Turkish Airways a 36, Qatar Airlines a 31 y Emirates Airlines a 27. Es decir que, con una escala en las capitales mencionadas, se puede volar desde la Argentina a cuarenta países asiáticos. Los Estados con los que no hay conexión directa ni intermediada con una escala son ocho: Armenia, Brunéi, Bután, Corea del Norte, Laos, Macao, Palestina y Timor. Paralelamente, ya existían y existen opciones de vuelos a varios países asiáticos con otras líneas aéreas, particularmente europeas y estadounidenses, siempre con un mínimo de una escala. Los nuevos vuelos implican dos ventajas: por un lado, operar con líneas aéreas asiáticas equivale al acceso a una mayor cantidad de destinos asiáticos. Por otra parte, parar en las capitales asiáticas citadas generalmente supone menos tiempo de vuelo que hacer escala en ciudades de Europa o los Estados Unidos.

Países asiáticos conectados con líneas aéreas asiáticas con vuelos directos a la Argentina			
Países	Turkish Airways	Qatar Airlines	Emirates Airlines
Afganistán	<input type="checkbox"/>	.	.
Arabia Saudita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Armenia	.	.	.
Azerbaiyán	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.
Bahréin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bangladesh	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brunei	.	.	.
Bután	.	.	.
Camboya	.	<input type="checkbox"/>	.
China	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Corea del Norte	.	.	.
Corea del Sur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emiratos Árabes Unidos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Federación Rusa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Filipinas	.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Georgia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.
Hong Kong	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
India	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indonesia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.
Irán	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Iraq	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Israel	<input type="checkbox"/>	.	.
Japón	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jordania	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kazajstán	<input type="checkbox"/>	.	.
Kirguistán	<input type="checkbox"/>	.	.
Kuwait	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Laos	.	.	.
Líbano	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Macao	.	.	.
Malasia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maldivas	<input type="checkbox"/>	.	<input type="checkbox"/>
Mongolia	<input type="checkbox"/>	.	.
Myanmar	.	<input type="checkbox"/>	.
Nepal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	.
Omán	<input type="checkbox"/>	.	.
Pakistán	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Palestina	.	.	.
Qatar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Singapur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Siria	<input type="checkbox"/>	.	<input type="checkbox"/>
Sri Lanka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tailandia	<input type="checkbox"/>	.	<input type="checkbox"/>
Taiwán	.	<input type="checkbox"/>	.
Timor	.	.	.
Turquía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vietnam	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Yemen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia a partir de sitios web de las líneas aéreas (Emirates Airlines. <http://www.emirates.com>; Qatar Airways. <http://www.qatarairways.com> y Turkish Airlines. <http://www.turkishairlines.com> (consultas realizadas en agosto de 2013).

Respecto de los emisores asiáticos de relieve en el mundo, se encuentra que dos de las líneas aéreas asiáticas que hoy comunican con la Argentina (Emirates Airlines y Qatar Airlines) tienen banderas de países sin envergadura mundial como emisores de turismo. Y la otra (Turkish Airways) proviene de un emisor terciario. Asimismo, con la interrupción de los vuelos de Malaysia Airlines se pierde un emisor terciario (Malasia). Y otro emisor terciario (Macao) no está conectado con la Argentina mediante vuelos directos ni con una escala.

Además, se advierte que las tres líneas aéreas que actualmente unen en forma directa Argentina con Estados asiáticos provienen de países identificados como mercados “Estratégicos” por el Ministerio de Turismo de la Nación. Pero entre los mercados “Potenciales” se enlista a Malasia, país con el que recientemente se perdió conexión directa. También a Corea del Norte, con el que no hay vuelos directos ni con una escala.

Finalmente, cabe agregar que la línea aérea de bandera argentina, Aerolíneas Argentinas, no tiene ningún país asiático como destino de sus vuelos directos.

Conclusión

A modo de indagación inicial sobre las relaciones turísticas internacionales Argentina-Asia, se avanzó en la recuperación y cruzamiento de varios grupos de datos entre sí y en el recurso a algunos prismas teóricos, más generales que sustantivos, para una primera comprensión del fenómeno.

Así, en un primer momento, se describió la contribución de Asia al turismo internacional: un mercado turístico que representa más de un tercio del mundial y que aumenta significativamente a lo largo del tiempo, tanto en cantidad de partidas como de gasto turístico, pero que también observa preferencias por viajes intrarregionales. En este contexto, China se inscribe incluso en el *top ten* mundial de emisores de turismo internacional. Se advirtió asimismo que las coincidencias sólo son parciales al momento de identificar los principales países asiáticos emisores de turistas, de divisas turísticas y de gasto por viaje: indicadores que posicionan en la lista de mercados atractivos a Estados *a priori* imprevistos.

También se estudiaron las cifras de los países asiáticos como receptores de turismo internacional. Aunque este análisis se aleja del objetivo de caracterizar los vínculos Argentina-Asia, complementa la comprensión de la dinámica del turismo asiático. En este sentido, se advirtieron algunas situaciones de relieve: por una parte, un conjunto de países excluidos del fenómeno del turismo internacional; por otra parte, grandes potencias turísticas, no sólo en la región sino también a nivel mundial; y por último, algunos Estados con saldos desequilibrados de partidas-arribos: una ecuación que sugiere beneficios económicos y costos políticos.

La revisión de las membresías de los distintos Estados asiáticos a la Organización Mundial del Turismo completó el ejercicio de exploración del turismo asiático. Se advirtió que la gran mayoría de los países de Asia han sido admitidos por la OMT y que la mitad de ellos adhirieron en momentos fundacionales del organismo. Sólo Bután, los Emiratos Árabes Unidos y Singapur permanecen sin filiación con esta agencia de Naciones Unidas.

El interrogante del turismo asiático en la Argentina fue abordado, en una primera instancia, desde la descripción de los arribos registrados. En este sentido, se observó que se trata de un mercado en crecimiento sostenido (37% en seis años), pero muy poco desarrollado a la vez (menos del 2% de los arribos foráneos). El análisis por países y comparado evidencia que los principales países emisores no siempre coinciden con los que más vienen creciendo.

Con los resultados de las partidas asiáticas y los arribos a la Argentina, fue posible identificar y organizar los distintos niveles de emisores mundiales (principales, secundarios y terciarios) en relación con el aprovechamiento por parte de la Argentina (mayor, intermedio y bajo). Una constelación jerarquizada de

actores que facilita la visualización de diversas realidades, desde oportunidades desaprovechadas hasta mercados de relativa relevancia mundial pero desarrollados por nuestro país.

Este producto intelectual fue luego cruzado con la “Clasificación de los mercados prioritarios, estratégicos y potenciales” del Plan Estratégico Nacional de Promoción Turística elaborado por el Ministerio de Turismo de la Nación. También aquí se encuentran coincidencias parciales en la relación entre los emisores relevantes identificados en este trabajo (principales, secundarios y terciarios) y los mercados de interés decididos por el gobierno (prioritarios, estratégicos, potenciales). Las mayores divergencias consisten en la consideración como mercados atractivos (estratégicos y potenciales) a Estados asiáticos que no son emisores turísticos relevantes para el mundo y que tampoco tienen tradición como emisor legítimo de la Argentina.

Respecto de los requisitos de visado, se señaló que el Estado argentino solicita visa de turista a 38 de los 48 países asiáticos; es decir, a la mitad de los *emisores mundiales principales* y a gran parte de los *secundarios*. Desde la óptica de los mercados de interés (estratégicos y potenciales) seleccionados por el Ministerio de Turismo, el dato equivale a dos tercios de los mismos y a casi todos los mercados “Estratégicos”.

Asimismo, se reparó que la Argentina ha firmado tratados bilaterales sobre turismo con poco más de un cuarto de los Estados asiáticos. Menos de una decena de este conjunto de compromisos suponen acuerdos de cooperación turística (instrumentos específicos de carácter turístico) y datan de las últimas dos décadas. Respecto de los emisores mundiales (principales, secundarios y terciarios), se observa que la Argentina ha firmado documentos turísticos con no más de la mitad de ellos: sólo la mitad de estos tratados son de cooperación turística y fueron celebrados con *emisores mundiales terciarios* (Indonesia, Israel, Turquía y Malasia). Respecto de los mercados de interés del Plan Nacional de Promoción Turística, se encontró que existen tratados turísticos con once de los ocho y que sólo media docena consiste en instrumentos de cooperación turística.

Por último, se presentó la situación de las conexiones aéreas directas con Asia. Los nuevos servicios disponibles desde 2010 implican vuelos directos y diarios de tres líneas aéreas asiáticas originarias de Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Turquía (Aerolíneas Argentinas no tiene conexión directa con Estado asiático

alguno). En las cifras de arribos se evidenciaron tanto incrementos notorios, como discretos y aún descensos provenientes de esos países. Tales países son, por una parte, emisores mundiales sin peso sustantivo o *emisores mundiales terciarios* de turismo internacional y, paralelamente, mercados “Estratégicos” para la Argentina según el Ministerio de Turismo. Además, se señaló que, escala mediante, la novedad supone acceso a gran parte de los países asiáticos. Ocho países quedan fuera de estas posibilidades, entre ellos Macao, un *emisor mundial terciario*, y Corea del Norte, mercado “Potencial” -inexplicablemente- según el Plan de Promoción. También se expuso la reciente suspensión de los vuelos de Malaysia Airlines después de casi dos décadas de operación y la consecuente disminución de arribos desde ese país, *emisor mundial terciario* de turismo internacional y mercado “Potencial” en la clasificación del Ministerio de Turismo.

Estas reflexiones constituyen un insumo de conocimientos para el diseño de políticas públicas, sea exterior o de turismo. La gestión pública deberá considerar asimismo un conjunto de datos de contexto habituales en el análisis estratégico: la complementariedad climática, la ventajas de la tradición hispánica común con Filipinas, los beneficios de la mutua percepción como destino exótico, la competitividad económica subsistente -aunque cambiante- respecto de algunos emisores, la no existencia de conflictos históricos entre nuestros países, los aprendizajes sobre turismo posibles de capitalizar a partir de la dilatada experiencia de organismos regionales asiáticos (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ASEAN), etc.

El recorrido transitado supone una foto del fenómeno con pretensiones de insumo para futuras indagaciones. Un universo de interrogantes se abre respecto de las relaciones turísticas internacionales con Asia. Desde la perspectiva de las interacciones, estudios ulteriores deberán reflexionar sobre otros bienes de intercambio turístico más sofisticados e intangibles, como prácticas y procesos, valores e ideas, imposiciones y convenciones. Desde el punto de vista específico del turismo, interesa conocer las causas de la visita al país de los turistas asiáticos, así como la relación entre destinos, atractivos y actividades turísticas desarrolladas, con las promocionadas y con las expectativas de los consumidores asiáticos. Desde la óptica de los actores, se imponen análisis de relaciones bilaterales con determinados Estados asiáticos de interés (ej.: *emisores mundiales principales*), regiones subcontinentales (ej.: Sudeste Asiático), empresas transnacionales (ej.: operadores mayoristas) y organismos regionales (ej.: Mercado Común del Sur –Mercosur-,

Unión de Naciones Suramericanas –Unasur–, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–; ASEAN, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico APEC, Asean Free Trade Area –AFTA–, Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este –FOCALAE–,⁶¹ Pacific Area Travel Association –PATA–). Se impone la identificación de los diversos actores intervinientes y sus finalidades, sean públicos o privados, domésticos o internacionales, formales o informales. Las causalidades de un fenómeno de esta complejidad reclamará explicaciones politológicas y sociales, económicas y tecnológicas, antropológicas e históricas.

Bibliografía

- Aduana Argentina. <http://www.aduanaargentina.com> (agosto de 2013).
- Anuario Estadístico de Turismo 2011*, Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, 2012.
- Attinà, Fulvio, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1977.
- Chang, T.C., Place, memory and identity: Imagining 'New Asia', *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 46, N° 3, diciembre, 2005.
- Chen, Bo y Yuen Pau Woo, Measuring Economic Integration in the Asia-Pacific Region: A Principal Component Approach, *Asian Economic Papers*, Vol. 9, N° 2, 2010.
- China National Tourism Administration. <http://www.cnta.gov.cn> (agosto de 2013).
- Compendium of Tourism Statistics. Data 2006-2010*, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2012.
- Dallanegra Pedraza, Luis, *Evolución del Debate Teórico-Epistemológico sobre las Relaciones Internacionales*, edición del autor, Buenos Aires, 1997.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- Duroselle, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

⁶¹ Ver el capítulo publicado por Leonardo Manuel Funes en este libro.

- “El vuelo directo de Qatar Airways a la Argentina beneficiará a los viajeros frecuentes de United Airlines”, en *Viajero Frecuente*, 31 de octubre de 2010. <http://www.viajerofre.com.ar> (agosto de 2013).
- Emirates Airlines. <http://www.emirates.com> (agosto de 2013).
- González del Miño, Paloma, *Globalización, relaciones internacionales y turismo*, en: de Esteban Alonso, Alfonso (dir.) y de Esteban Curiel, Javier (coord.), *Turismo y relaciones internacionales. Aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010.
- Graff, Roy y Hu Huaming, *China Outbound Travel Handbook*, ChinaContact y DPS Destination Promotion System, Londres, 2008.
- Hall, Colin Michael, *Tourism and Politics. Policy, Power and Place*, Wiley, West Sussex, Inglaterra, 1994.
- Hernández, Senny, La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. XIV, nº 2, julio-diciembre, 2008.
- Hoffmann, Stanley, *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
- Jafari, Jafar, El turismo como disciplina científica, *Política y Sociedad*, Vol. 42, Nº 1, 2005.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, Power and Interdependence in the Information Age, *Foreign Affairs*, Vol. 77, Nº 5, 1998.
- King, Victor T., Tourism in Asia: A Review of the Achievements and Challenges, *SOJOURNS Journal of Social Issues in Southeast Asia*, Vol. 23, Nº 1, 2008.
- “Malaysia Airlines abandona Buenos Aires en los próximos días”, en *Acercando Naciones*, 15 de diciembre de 2012. <http://www.acercandonaciones.com> (agosto de 2013).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Biblioteca Digital de Tratados. <http://www.tratados.mrecic.gov.ar> (agosto de 2013).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Consulado General y Centro de Promoción Comercial en Nueva York. <http://www.cnyor.mrecic.gov.ar> (agosto de 2013).
- Ministerio de Turismo. 100 Años de Turismo Argentino, 2013. <http://www.cienaniosdeturismo.gov.ar> (agosto de 2013).
- Montaner Montejano, Jordi, *Políticas y relaciones turísticas internacionales*, Ariel Turismo, Barcelona, 2002.
- Navarro, Diego, La política turística en la política exterior, *Revista de la Asociación Latinoamericana de Carreras Universitarias de Turismo ALCUTH*, Vol. 2, Mendoza, 2003.
- Navarro, Diego, *Imagen turística argentina. Política turística y política exterior*, Universidad del Aconagua, Mendoza, 2010.
- Navarro, Diego, El turismo internacional desde las teorías de las Relaciones Internacionales, *Investigaciones Turísticas*, nº 8, Universidad de Alicante, España, 2014.
- Organización Mundial del Turismo. <http://www.unwto.org> (agosto de 2013).

Oviedo, Eduardo Daniel, *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2001.

Panorama OMT del Turismo Internacional, Organización Mundial del Turismo, Madrid, 2013.

Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016, Secretaría de Turismo, Presidencia de la Nación, 2005.

Qatar Airways. <http://www.qatarairways.com> (agosto de 2013).

Sala de Prensa, Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. Después de Qatar, Emirates Airlines programa vuelos a la Argentina, 4 de mayo de 2011.
<http://www.prensa.argentina.ar> (agosto de 2013).

Sodupe, Kepa, El estado actual de las Relaciones Internacionales como ciencia social ¿Crisis o pluralismo paradigmático?, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 75, enero-marzo, 1992.

Turkish Airlines. <http://www.turkishairlines.com> (agosto de 2013).

“Turkish Airlines comenzará a volar a la Argentina”, en Acercando Naciones, 2 de febrero de 2012. <http://www.acercandonaciones.com> (agosto de 2013).

Yap, Ghialy, A panel cointegration analysis of economic integration and tourism exports in ASEAN countries, *International Journal of Business Studies*, Vol. 19, N° 1, junio, 2011.

Capítulo II

Estados Unidos y China en la era del Pacífico Norte: notas para la política exterior argentina

Luciano Damián Bolinaga

Introducción

La posición de un país en la estructura internacional de poder varía en el tiempo como consecuencia de una alteración de sus capacidades, mensuradas en términos de poder. Inglaterra fue la potencia del siglo XIX, Estados Unidos la del siglo XX y China ya rivaliza con ésta el liderazgo de potencia en el siglo XXI. Los *largos ciclos de liderazgo internacional*⁶² o los procesos de *auge y caída de grandes poderes*⁶³ son tendencias recurrentes del sistema internacional. La historia se ha encargado de demostrar que la relación entre la potencia dominante y la potencia en ascenso nunca es sencilla. En tiempos de cooperación entre ambos países el sistema se vuelve más estable y, en contraste, en periodos de antagonismo, tiende hacia la inestabilidad. Esto último ha sucedido generalmente cuando la asimetría de poder se

⁶² George Modelski, “Long Cycles of World Leadership”, en William Thomson (Editor), *Contending Approaches to World System Analysis*, Sage, California, 1983.

⁶³ Paul Kennedy, *Auge y Caída de Grandes Poderes*, Plaza & Janés Editores S.A., Barcelona, 1994.

reduce y la potencia en ascenso se siente capaz de medir fuerzas con la potencia dominante.

Durante los días de Mao y Nixon la relación sino-norteamericana actuaba como uno de los barómetros de la estabilidad o inestabilidad del sistema internacional porque la diplomacia triangular resultaba vital para el esquema de poder bipolar. En nuestros días, esa función está mucho más marcada dado que hemos asistido a una reconfiguración del esquema de poder internacional como consecuencia de tres procesos: a) la culminación del orden bipolar, b) el tránsito del epicentro económico mundial hacia el Pacífico Norte y c) el ascenso de China como gran potencia. En esta nueva coyuntura internacional resulta central analizar y comprender los vaivenes en la relación bilateral entre Estados Unidos (quien continúa siendo la principal economía del mundo y el país que más invierte en materia militar a nivel global) y China (el país que, dada la fase de expansión de su ciclo político, ha logrado alcanzar el segundo puesto en ambos indicadores). Entonces, el primer interrogante se formula en los siguientes términos: ¿qué orientación adoptó la relación bilateral entre Beijing y Washington dado el esquema de asimetría de poder vigente entre 1989 y 2012?

Colateralmente a las transformaciones que han ocurrido en la composición del directorio de grandes potencias, los países periféricos deben hacer el mejor uso posible de sus recursos para mejorar sus relaciones con el poder en ascenso sin que eso implique desafiar a la potencia dominante. En efecto, los países periféricos siempre necesitan de sus vínculos con las grandes potencias para mejorar su inserción internacional: “desde los países dependientes... la política hacia las grandes potencias siempre es relevante, por las reacciones positivas o negativas, directas o indirectas, que puede suscitar”.⁶⁴ Así, en tiempos de *transiciones hegemónicas* los países periféricos tienden a implementar políticas exteriores de tipo pendular entre las dos potencias. En este estudio, se toma la relación de Argentina con Estados Unidos y con China como caso de estudio pertinente porque permite ejemplificar de forma sustancial tanto el costo que representa para un país periférico no reorientar su política exterior cuando la potencia en ascenso consolida un rol de

⁶⁴ Carlos Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias (El precio del desafío)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1983, p. 183.

gran potencia y también el beneficio de tener una óptima relación con la potencia dominante del periodo.

No hay dudas de que los países periféricos ven condicionada su orientación externa por una alteración de la composición del directorio de las grandes potencias; los registros históricos así lo verifican. En relación al caso de estudio propuesto, Argentina sacó provecho de su vinculación con Gran Bretaña porque supo alinearse a su liderazgo internacional y porque sus estructuras productivas eran complementarias, en términos comerciales. En contraste, frente el ascenso de Estados Unidos la Argentina no supo adaptarse, confrontó su liderazgo internacional y, además, tuvo que lidiar con el efecto perverso de estructuras productivas competitivas y ya no complementarias, como otrora sucediera con el *socio inglés*.⁶⁵ De frente a la evolución de esos acontecimientos, y teniendo de trasfondo el advenimiento de una nueva configuración de poder internacional a principios del siglo XXI, la República Argentina asiste a una nueva oportunidad que se expresa en un segundo interrogante, a saber: ¿es China un socio estratégico para el país?

El esquema teórico-conceptual que se propone para el análisis responde principalmente al paradigma realista, por el valor instrumental que tiene el concepto de *poder* y los estudios sobre estratificación internacional que de esta variable de discriminación se han derivado. No obstante, existen conceptos propios de otros paradigmas teóricos que nutren el estudio, entre los que se destacan el desarrollismo, la teoría de la dependencia, el realismo periférico y el enfoque sistémico. Desde ese posicionamiento teórico, la metodología que se adoptó fue esencialmente cuantitativa, con el objetivo de construir desde la teoría una hipótesis y ponerla a prueba por medio del análisis de los datos recolectados. Y si bien primó el uso de la medición numérica y el análisis estadístico, dada la naturaleza del objeto de estudio, también se recurrió a técnicas cualitativas que permitieron interpretar con mayor profundidad y rigurosidad aquellos factores que no podían ser dejados de lado.

⁶⁵ Luciano Bolinaga, Estudio de los cambios en la orientación externa de un país periférico: ascenso de China, cambio en el epicentro económico hacia el Pacífico Norte y política exterior argentina (1989-2007), Tesis doctoral, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2011, p. 168.

Para el primer interrogante los indicadores seleccionados para analizar la mayor o menor simetría de poder son de tipo cuantificables, como ser: el Producto Bruto Interno, la participación en el comercio internacional, el comercio bilateral, el gasto en defensa y los atributos militares (ojivas nucleares, portaaviones, submarinos, etc.). Para el segundo interrogante también se recurrió a indicadores cuantificables tales como la evolución del flujo comercial y la composición sectorial de las exportaciones e importaciones.⁶⁶ Asimismo, resulta prudente destacar que las respuestas a los interrogantes formulados son tentativas dada la naturaleza provisional del conocimiento científico y que tienen por propósito poder tomar elementos de gran valor para la formulación de la política exterior argentina hacia las grandes potencias.

Coherentemente con los interrogantes formulados y el objeto de estudio propuesto se formularon dos hipótesis. La primera sostiene que la interdependencia comercial y financiera junto con la convergencia de temas específicos de política exterior entre Estados Unidos y China actuó como un instrumento de contención de las potenciales tensiones que se derivaron de la menor asimetría de poder y del ascenso chino entre 1989 y 2012. En consecuencia, la existencia de estos factores de contención contribuyó a la estabilidad del sistema internacional. La segunda hipótesis argumenta que la complementariedad comercial y la buena relación política de Argentina con China mejoraron la inserción internacional del país periférico al tiempo que la relación comercial y política con Washington se deterioró. Por tanto, no se verificó una política pendular sino una que claramente priorizó el «socio chino».

⁶⁶ Por supuesto, aunque no son desarrollados en este artículo, hay otros indicadores relevantes y pertinentes para elaborar una respuesta al segundo interrogante. Por ejemplo, la apertura de nuevas representaciones consulares, oficinas comerciales y hasta agregadurías agrícolas. Respecto de esto habría que indicar que ha sido Argentina quien incrementó sus distintas representaciones en territorio de las grandes potencias y no al revés. Por otro lado, también cabe pensar en el incremento de acuerdos y entendimientos bilaterales o en la mayor cantidad de visitas oficiales. Todos estos indicadores tienden a verificar que la relación bilateral con China ha ganado densidad en el periodo en estudio, mientras que la relación con Estados Unidos se ha deteriorado. Idem, ps. 280; 285 y 288.

Washington y Beijing: ¿socios, competidores o enemigos en un contexto de asimetría de poder decreciente?

En ambos países hay sectores que impulsan la relación bilateral hacia la tensión. Desde el pensamiento estratégico conservador norteamericano se desarrolló, durante los años noventa, la *teoría de la amenaza china* a efectos de presentar a Beijing como el nuevo enemigo tras la culminación de la Guerra Fría. Desde el otro lado del Pacífico, algunos *think tank* chinos llamados *triumfalistas* argumentan que el enfrentamiento entre Estados Unidos y la República Popular China será, sin lugar a dudas, el *duelo del siglo*.⁶⁷ No obstante, también es cierto que, en ambos países, hay sectores que promueven la cooperación. Académicos como Henry Kissinger hablan de una *comunidad del Pacífico* en construcción como otrora sucediera con la que se conformó sobre el Atlántico norte, entre las dos Guerras Mundiales.⁶⁸ Por su parte, Niall Ferguson ha sostenido que el divorcio entre Washington y Beijing no sucederá porque siempre estuvo tácitamente aceptado el *matrimonio por conveniencia* y de ahí que se impulse el concepto de *Chinamérica* para caracterizar la actual fase de cooperación en la estructura internacional de poder, concepto que también es argumentado desde la lógica numérica de los G en torno al G-2.⁶⁹ Desde el corazón mismo de China han emergido académicos -muy cercanos al poder central- que argumentan la lógica del *ascenso pacífico* y, en consecuencia, se atenúa la eventualidad de un choque real y concreto entre las partes a favor de una competición por el acceso a mercados y el aprovisionamiento de recursos naturales.⁷⁰

¿Hubo cooperación o tensión entre Estados Unidos y China en el período en estudio? ¿Hay más simetría o asimetría entre las capacidades de ambos países? ¿Qué indicadores deberían tenerse en cuenta para hablar de capacidades? Indudablemente hay un universo temático en el que afloran muchos indicadores para responder a estos interrogantes. Se presentan a continuación dos ejes centrales de

⁶⁷ Henry Kissinger, *China*, Debate, Buenos Aires, 2012, p. 534.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 540.

⁶⁹ Niall Ferguson, "U.S.-China Cooperation Is Critical to Global Economic Health", *Diario Washington Post*, publicado el 17 de noviembre de 2008, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/16/AR2008111601736.html>.

⁷⁰ Zheng Bijian, "China's «Peaceful Rise» to Great-Power Status", *Foreign Affairs* September/October 2005.

análisis para determinar el grado de simetría/asimetría en las capacidades de ambas naciones: uno, refiere al plano económico, y el otro, al militar. La retroalimentación entre ambos ejes pone al descubierto la tradicional relación entre la expansión del poder material y el incremento de las capacidades militares y marca una tendencia histórica de suma relevancia para el caso en estudio y para la proyección de tendencias en materia de política internacional. Finalmente, con el propósito de no limitar el análisis a un mero enfoque cuantitativo se presenta un tercer eje analítico que aborda el plano político y que resulta vital para determinar el grado de cooperación o tensión entre ambos países.

1. El nivel económico: mayor simetría entre Estados Unidos y China

La evolución del Producto Bruto Interno (PBI), tanto a precio corriente como mensurado según la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) resulta de vital importancia para comprender el comportamiento de ambas economías.⁷¹ El Cuadro N° 1 muestra la evolución de ambos indicadores y expone una reducción progresiva y estructural de la asimetría de poder económico a favor de China. Al contemplar el PBI a precio corriente, Estados Unidos aumentó 170% entre 1990 y 2012; mientras que China lo hizo en más de 2.000%. Si bien el PBI norteamericano superó al chino en el año 2012 en 7.194,7 miles de millones de dólares, es claro que el comportamiento económico de China fue mucho más dinámico en términos de crecimiento. Esto último es más evidente si se convierten los valores absolutos del Cuadro N° 1 a relativos. Así, Estados Unidos representó en 1990 el 27% del producto mundial, pero para 2012 cayó al 22%; mientras que, en contraste, China pasó del 2% al 12%, en igual periodo de tiempo.

⁷¹ Ambos indicadores son necesarios para analizar la asimetría de poder económico entre China y Estados Unidos porque el limitar el estudio a uno sólo de ellos conlleva a limitar el alcance de las inferencias. “La ponderación que se utilice influye mucho al calcular el crecimiento mundial, pero poco al estimar el crecimiento agregado de los países avanzados.” Tim Cullen, “La PPA o la regla”, Fondo Monetario Internacional, Revista Finanzas & Desarrollo, marzo 2007, p. 50, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/03/pdf/basics.pdf>, consultado el 21/10/2013. La ponderación basada en la PPA contempla el tipo de cambio, la capacidad de consumo y la relación entre ambas variables y, por eso, permite comparar el poder de compra de los consumidores de uno y otro país.

Cuadro N° 1: PBI a precio corriente y según la Paridad del Poder Adquisitivo (1980/2012)

	PBI a precio corriente		PBI según PPA	
	China	Estados Unidos	China	Estados Unidos
1980	202,5	2.788,2	247,6	2.788,2
1985	307,0	4.217,5	531,4	4.217,5
1990	390,3	5.800,5	910,3	5.800,5
1995	727,9	7.414,6	1.832,8	7.414,6
2000	1.370,1	9.951,5	3.194,3	9.951,5
2005	2.438,5	12.623,0	5.612,5	12.623,0
2010	6.159,1	14.498,9	10.462,5	14.498,9
2012	8.490,1	15.684,8	12.775,0	15.684,8

Nota: desde 1997 se incluye el PBI de Hong Kong en el producto chino.
Unidad monetaria: miles de millones en dólares

Fuente: Centro de Economía Internacional, www.cei.gov.ar

Al contemplar el PBI según la PPA, la simetría de poder económico entre ambos países es aún mayor. Estados Unidos superó a China en 2012 sólo por 2.909,8 miles de millones de dólares. Concordando con los postulados de Cullen,⁷² mientras no hay diferencia entre el PBI a precio corriente y el mensurado según la PPA en el caso de Estados Unidos, la diferencia es de 4.284,9 miles de millones en el caso de China. Entonces, el aceleramiento del crecimiento económico chino fue muy superior al norteamericano al contemplar la paridad del poder adquisitivo. Más aún, si preguntamos quien contribuyó más al crecimiento económico global en el periodo en estudio, la respuesta es China y no Estados Unidos, a pesar de que este último continúa siendo la mayor economía del mundo. China aumentó desde 1990 a 2012 su PBI mensurado según la PPA en más de 1.300% mientras que Estados Unidos sólo lo hizo en 170%. Nuevamente, si expresamos los valores del Cuadro N° 1 en términos porcentuales, la economía norteamericana pasó de representar un 22% del producto mundial según la PPA en 1990 a un 18% en 2012, mientras que China pasó del 6% al 15% en igual periodo de tiempo.⁷³

⁷² Ídem.⁷³ De nuevo sale a la luz la necesidad de contemplar ambos indicadores. Mientras que la PPA redujo la brecha a un 3%, el PBI a precio corriente marcó una diferencia del 10% entre ambos países.

La expansión económica de China es aún más clara en relación a las otras grandes potencias. Mientras que en 1989 Beijing ocupaba el undécimo lugar del *ranking* elaborado por el Banco Mundial, para el año 1999 pasó al séptimo puesto, integrando así el directorio de grandes poderes económicos.⁷⁴ De acuerdo con la misma fuente, en el año 2002 China ascendió al sexto lugar dejando atrás a España e Italia y para el 2005 logró superar al Reino Unido y a Francia, escalando a la cuarta posición de la estratificación mundial. Finalmente, en el año 2010 China logró ubicarse como la segunda economía más importante del mundo, según los informes del Banco Mundial. Cabe destacar que si se considera al PBI de Hong Kong dentro de la medición del producto chino, este país ya se habría convertido en la segunda economía del mundo desde 2009. Además, esta evolución se deriva de la medición del PBI a precio corriente, es decir que si se contempla la PPA la secuencia se acelera.

El éxito del proceso de modernización que se inició en China a finales de la década de 1970 se verificó en que el país ha pasado a integrar el directorio de grandes economías, aun cuando de hecho no forma parte del G-8. Hoy, viendo hacia atrás, es innegable que el gran legado de Deng Xiaoping es una China interconectada con el resto del mundo, lo cual fortalece el proceso de globalización económica. Más aún, este proceso se reafirmó en diciembre de 2001 cuando China fue admitida en la Organización Mundial del Comercio. “Únicamente quienes vivieron en la China de Mao Zedong pueden valorar en toda su extensión las transformaciones llevadas a cabo por Deng Xiaoping”.⁷⁵

Retomando la comparación específica entre Estados Unidos y China, un indicador relevante y en el cual el país asiático ha logrado posicionarse en el primer puesto es la participación en el comercio internacional. Al tiempo que Washington contrajo su incidencia en el comercio internacional de 14% en 1989 a

74 Al respecto de los estudios sobre estratificación económica de grandes, medianas y pequeñas potencias se recomiendan dos trabajos que utilizan el criterio de Pareto 20/80 como variable crítica de diferenciación de las unidades del sistema. Eduardo Daniel Oviedo, *China en Expansión*, EDUCC, Colección Thesys, Córdoba, 2005, ps. 49-52. Luciano Bolinaga, “Potencias en ascenso y países periféricos: la vinculación comercial de Argentina con el BRIC”, *Revista Studia Politicæ*, Número 24, invierno 2011, fecha de publicación junio 2013, ps. 83-103.

75 Henry Kissinger, *Ob. cit.*, p. 336.

11% en 2012, Beijing expandió la suya de 4 a 13%, en igual periodo de tiempo.⁷⁶ El proceso de apertura de China se desarrolló con el propósito de integrar al país a la economía mundial y mejorar su desempeño económico. Se construyó progresivamente un modelo que promovía el sector externo y que facilitó el crecimiento acelerado del país. Además, tras el ingreso a la Organización Mundial del Comercio, la importación se tornó selectiva y comenzó a registrarse un nuevo matiz en el modelo en tanto el nivel comercial asumió dos subniveles:

*Con las inversiones extranjeras y el mercado internacional creó la «fábrica del mundo», al tiempo que dio vida al mercado interno (y la sociedad civil), donde las relaciones de oferta y demanda existían en potencia víctimas de la planificación y la propiedad estatal del período maoísta. La clave de esa creación fue la gradual liberalización y mercantilización de la economía, apostando por el modelo productivo-exportador y la acumulación de reservas internacionales.*⁷⁷

Estos dos niveles del modelo hacen que China se presente como uno de los principales productores de manufacturas en el mundo pero al mismo tiempo como uno de los principales consumidores de productos primarios y sus derivados (petróleo, cobre, aluminio, soja, etc.).⁷⁸ De hecho, en esto último China también ha superado a Estados Unidos en términos de consumo de muchos rubros estratégicos mundiales, lo cual lo vuelve un socio importante para países con estructuras productivas complementarias, en términos comerciales. Más aún, la demanda china generó un alza del precio internacional de los *commodities*, lo que favoreció a los países con ese tipo de estructuras productivas.⁷⁹

⁷⁶ República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Centro de Economía Internacional, “Exportaciones, valores corrientes en millones de dólares” e “Importaciones, valores corrientes en millones de dólares” (serie anual 1980/2012), disponible en: www.cei.gov.ar, consultado el 25/10/2013.

⁷⁷ Eduardo Daniel Oviedo, “Agotamiento del modelo exportador, incertidumbre sobre el régimen Político y derechos humanos en china”, en Voces del Fénix “Un cuento Chino”, Año 4, Número 26, julio 2013, p. 39.

⁷⁸ El sector manufacturero en China experimentó un importante cambio en la última década. Mientras que en un principio se centró en la producción de bienes de escaso valor agregado, actualmente muestra el desarrollo de productos con alto contenido tecnológico.

⁷⁹ Julio Sevares, “¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional”, Nueva Sociedad, Número 207, enero-febrero 2007, p. 17.

Al tiempo que la crisis económica y financiera internacional afectó sustancialmente el comportamiento de la economía norteamericana -la cual ya venía mostrando bajas tasas de crecimiento a lo largo de los '90 y principios del siglo XXI- China mantuvo la importancia ganada en las décadas pasadas como centro económico y financiero. No obstante, la incorporación de medidas keynesianas al modelo chino plantea un cambio en el modelo económico y, en consecuencia, incertidumbre acerca de su orientación y desempeño. Así, el comercio con sus principales socios se ha contraído (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) y eso demanda un mayor dinamismo hacia mercados no tradicionales en pos de mantener en el tiempo el desempeño comercial chino. Son varios los autores que plantean que el círculo virtuoso *inversión, producción, exportación y mercado*⁸⁰ se ha roto y de ahí que la nueva dirigencia china tenga entre sus principales máximas la necesidad de ajustar la brújula del modelo económico.

Decíamos que Estados Unidos es uno de los principales socios comerciales de China. De hecho, dadas las medidas proteccionistas en la Unión Europea -en este último año y medio- es de esperarse que pronto la supere en importancia, lo cual lo dejaría posicionado como el principal socio comercial de China en el mundo.⁸¹ Indudablemente, la creciente interdependencia comercial entre ambos países también fue una clara fuerza de contención de las rispideces entre los dos gigantes del Pacífico Norte.

⁸⁰ Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., p. 40.

⁸¹ “EEUU superará a la UE como mayor socio comercial de China”, Global Asia, publicado el 4 de junio de 2013, disponible en: <http://www.globalasia.com/actualidad/economia/eeuu-superar-ue-socio-comercial-de-china>. En el artículo se aluden a las crecientes medidas antidumping que se están aplicando en la Unión Europea a productos chinos; no obstante, es necesario destacar que Estados Unidos también aplica muchas medidas similares y que en el periodo poscrisis financiera no parece atenuarse este tipo de políticas. Más aún, ninguno de los dos ha dado a China el estatus de *economía de mercado* lo cual facilita la aplicación de medidas antidumping.

Cuadro N° 2: Comercio sino-norteamericano (1980/2011)

Año	Importaciones de EUA	Exportaciones de EUA	Saldo comercial
1980	1.164	3.755	2.591
1981	2.062	3.602	1.540
1982	5.202	2.912	- 2.290
1983	2.476	2.173	- 303
1984	3.381	3.004	- 377
1985	4.224	3.855	- 369
1986	5.240	3.106	- 2.134
1987	6.910	3.497	- 3.413
1988	9.261	5.016	- 4.245
1989	12.901	5.807	- 7.094
1990	16.295	4.807	- 11.488
1991	20.305	6.287	- 14.018
1992	27.412	7.469	- 19.943
1993	33.512	8.767	- 24.745
1994	41.362	9.286	- 32.076
1995	48.520	11.748	- 36.772
1996	54.408	11.977	- 42.431
1997	76.506	27.919	- 48.587
1998	97.498	27.181	- 70.317
1999	118.076	25.712	- 92.364
2000	119.416	63.976	- 55.440
2001	144.572	33.377	- 111.195
2002	173.972	76.756	- 97.216
2003	221.881	42.014	- 179.867
2004	221.882	50.615	- 171.267
2005	270.406	58.259	- 212.147
2006	315.361	73.202	- 242.159
2007	280.497	87.950	-192.547
2008	299.075	101.263	-197.812
2009	258.281	96.322	-161.959
2010	326.500	125.281	-201.219
2011	367.502	146.568	-220.934

Nota: desde 1997 se incluye el comercio con Hong Kong y lo mismo procede con Macao desde 1999.
Unidad Monetaria: millones de dólares

Fuente: Fondo Monetario Internacional

El Cuadro N° 2 sistematiza la evolución del comercio entre ambos países desde 1980 hasta 2011 y expone la existencia de un déficit estructural que se acrecienta desde 1987 hasta 2011, el cual favorece claramente a Beijing. Para el año 2006 las importaciones norteamericanas provenientes del país asiático crecieron 2.344%; mientras que las exportaciones destinadas a dicho mercado lo hicieron en 1.160%, ambas respecto del año 1989. El rápido crecimiento de las importaciones provenientes de China sobreduplicó el de las exportaciones hacia ese país y eso generó ese déficit estructural que se erigió como un tema central de la agenda bilateral. Por otro lado, el saldo favorable a China implica una importante fuente de divisas: para 2006 el superávit se incrementó 3.313% respecto de 1989 y así alcanzó los 242.159 millones de dólares.

Por supuesto, en el contexto de la crisis financiera desatada en 2008, el déficit disminuyó a razón de una caída de las exportaciones chinas a Estados Unidos pero; en rigor, hay que reconocer que la tendencia no se ha revertido. En efecto, en 2011 el saldo de 220.934 millones de dólares a favor de China equiparó prácticamente al registrado durante el 2006, antes de iniciarse la crisis. El déficit estructural con China es un problema, aparentemente sin solución, que heredan los gobiernos norteamericanos desde los tiempos de Reagan hasta los días de Obama.

En la primera década del siglo XXI se acentuó la importancia estratégica de China para las multinacionales norteamericanas no sólo como *lugar de producción* sino también como *mercado monetario de título propio*.⁸² Al mismo tiempo, China es desde 2008 el principal titular extranjero de bonos del Tesoro norteamericano y si decidiera cambiarlos masivamente el efecto sería devastador para las finanzas norteamericanas. Aunque, dada la interdependencia financiera entre Washington y Beijing también habría importantes efectos negativos en China, de ahí entonces que se maneje el cambio de bonos de modo responsable y muy controlado. Por otro lado, mientras que a principios de los años noventa el comercio con Taiwán doblaba el registrado con China, hoy la situación se ha reformulado: Beijing es el segundo socio comercial de Estados Unidos en el mundo, detrás de su vecino canadiense. De modo que, a pesar de los desacuerdos y las tensiones que puedan emerger en temas específicos -aspectos propios de la microrrelación- la creciente interdependencia comercial y financiera actúa como un importante motor

⁸² Henry Kissinger, ob. cit., p. 494.

de la cooperación bilateral -en el esquema de la macrorrelación-. Dicho de otro modo, el alto volumen comercial contribuye a atenuar la tensión y desconfianza entre ambos países a principios del siglo XXI, en pos de un mayor esquema de cooperación.

2. El nivel militar: la ubérrima superioridad norteamericana

El punto de partida para comparar las capacidades militares entre China y Estados Unidos viene de la mano del nivel económico recién analizado. Es decir, un incremento de la base material ha permitido siempre ampliar las capacidades militares, lo cual guarda relación con la fase de ascenso de las grandes potencias. Así, el paso de potencia media a gran potencia implica más responsabilidades y mayor participación en la administración del orden internacional, donde la esfera militar cobra una relevancia particular. Esto encuentra su fundamento en el caso chino en dos factores centrales: a) se incrementó su presencia en regiones del mundo que otrora no tenían mayor relevancia en su estrategia de inserción internacional (por ejemplo, Medio Oriente, África e incluso en América Latina) y b) se acrecentó su participación en las misiones de paz de Naciones Unidas.⁸³

⁸³ En septiembre de 1988 China solicitó formar parte del Comité Especial de Naciones Unidas para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y desde entonces ha incrementado sustancialmente su papel: a) en abril de 1990 envió cinco observadores militares a la Organización de Supervisión de la Tregua en Oriente Medio; b) entre 1992 y 1993 envió cuerpos de ingenieros en dos ocasiones a la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya, siendo ésta la primera vez que desplazó efectivos militares; c) el 12 de enero de 2000, China envió un cuerpo de policías chinos a Timor Oriental, ahora presentes también en diferentes países y regiones; d) en 2002, coincidiendo con el inicio del mandato del presidente Hu Jintao, China se adhirió formalmente al mecanismo de disponibilidad para estas operaciones de mantenimiento de la paz; e) en 2003, envió un contingente de ingenieros y médicos a la misión en la República Democrática del Congo, siendo la primera vez que China aportó una formación de tropas a una operación en África; f) también en 2003 Beijing envió a la misión en Liberia la más numerosa de sus unidades (integrada por más de 500 efectivos); g) en el 2004, se produjo la primera participación china en una operación de Naciones Unidas en el hemisferio occidental al enviar una formación de agentes de policía a Haití. Para el año 2008, China tenía presencia en 11 de las 17 misiones de paz activas de Naciones Unidas. Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/> Consultado: 01/07/2013.

Tabla N° 1: Gasto de defensa de Estados Unidos y China (2004/2011)

República Popular China	Estados Unidos
Gasto de defensa año 2004	
Gasto en defensa: 67 miles de millones USD Gasto Mundial de Defensa: 7% Relación % con el PBI: 4%	Gasto en defensa: 370 miles de millones USD Gasto Mundial de Defensa: 41% Relación % con el PBI: 3%
Gasto de defensa año 2011	
Gasto en defensa: 143 miles de millones USD Gasto Mundial de Defensa: 8% Relación % con el PBI: 3 (corresponde al 2010)	Gasto en defensa: 711 miles de millones USD Gasto Mundial de Defensa: 43% Relación % con el PBI: 5 (corresponde al 2010)
Variaciones % del Gasto de Defensa	
Variación del Gasto de Defensa 1998-2008: 194% Variación del Gasto de Defensa 2002-2011: 170%	Variación del Gasto de Defensa 1998-2008: 66.5% Variación del Gasto de Defensa 2002-2011: 59%

Fuente: SIPRI, Yearbook, 2009/2011.

La Tabla N° 1 refleja la evolución del gasto de defensa de Washington y Beijing entre 2004 y 2011, en clave comparada. Estados Unidos representó el 41% en 2004 del gasto mundial de defensa y para 2011 un 43%; mientras que China pasó de 7% a 8%, en igual periodo de tiempo. A diferencia del nivel económico donde la reducción de asimetría de poder fue mayor, en el nivel militar la superioridad norteamericana continúa siendo ubérrima. No obstante y vinculado al párrafo que precede, lo que llama la atención es la relación entre el gasto de defensa y el PBI. En Estados Unidos el gasto de defensa representó el 3% del PBI en 2004, pero llegó al 5% en el año 2011; mientras tanto, a pesar de haber crecido el presupuesto militar en China -en términos absolutos- la relación pasó de 4% al 3%, en igual periodo de tiempo. Es decir, dada la expansión económica china, resulta cada vez más sencillo incrementar sus capacidades militares. En contraste, en el contexto de recesión económica cada vez resulta más costoso para Estados Unidos mantener o expandir su presupuesto de defensa. En el periodo 2004-2011, Beijing aumentó un 170% su gasto en defensa, mientras que Washington sólo un 40%. Esto último desmiente los discursos oficiales chinos que suelen argumentar que cada vez se invierte menos en el aparato militar.

Al analizar el poder convencional militar, el factor naval se presenta como una condición *sine qua non* para que un país se configure como una gran potencia dada la relevancia sustancial que cobraron los espacios marinos en la lógica del sistema internacional moderno. En esa dirección es pertinente destacar que China acotó la diferencia en materia de submarinos con Estados Unidos al igual que

con las otras grandes potencias.⁸⁴ De hecho, el país asiático no sólo ha alcanzado el segundo puesto por la cuantía de submarinos con la que cuenta -posicionándose por detrás de Estados Unidos- sino que, además, por la tecnología de punta aplicada en este tipo de armamento.⁸⁵

No obstante, según el análisis de Sheridan, la diferencia en materia de portaaviones tiende a acentuar aquellas hipótesis que sostienen que Beijing aún transita por una fase de ascenso regional; es decir que, limita el accionar de las otras grandes potencias en su zona de seguridad directa pero no puede aún limitarlo de manera global; por lo menos no con tanta claridad.⁸⁶ Sin embargo, en septiembre de 2011, Beijing lanzó al mar su primer portaaviones, lo cual podría estar abriendo el paso hacia una estrategia de tipo global. Ya en el año 2005 el General Bantz J. Craddock -Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos- declaraba ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes del Congreso que:

*...la dependencia china de la economía global, sumada a su nuevo poder, la induce a una nueva estrategia militar de proyección internacional para proteger el acceso a los mercados de alimentos, energía y materias primas... que busca adquirir la capacidad naval necesaria para proteger sus rutas de navegación.*⁸⁷

Al respecto de esto último, no parece ser casual que China ya está asegurando las rutas globales para su abastecimiento y que incluso eso implica poner un pie en el *patio trasero* de Estados Unidos. Al respecto, cabe destacar dos casos muy simbólicos. El más concreto, refiere a que dos de los cuatro puertos situados en Panamá están concesionados a una empresa china, lo que le asegura la conexión con

⁸⁴ Barritt Sheridan, "Who's Got the Guns?", Newsweek, Special Issues, December 2008.

⁸⁵ En 2006, durante un ejercicio militar en el Pacífico Norte, un submarino nuclear chino -clase Song- se acercó a un portaaviones norteamericano, el USS Kitty Hawk, sin ser detectado sino hasta el momento en el que emergía. Esta situación fue una llamada de atención para el futuro próximo de las capacidades navales de Estados Unidos e incluso de la OTAN. "China sub stalked U.S. fleet", The Washington Times, November 13, 2006. Disponible en: <http://www.washingtontimes.com/news/2006/nov/13/20061113-121539-3317r/?page=all>. Consultado: 01/07/2013.

⁸⁶ En este sentido, la Casa Blanca no contaría con el mismo margen de maniobra en la península coreana que en el golfo Pérsico porque se trata de la zona de seguridad directa de China.

⁸⁷ Carlos Escudé y Macarena Mioni, Radiografía Universal de la Infamia. Viñetas sobre el estado del mundo en nuestro tiempo, Buenos Aires: Lumiere, 2011, p. 166.

el Pacífico (Puerto de Balboa) y con el Atlántico (Puerto Cristóbal).⁸⁸ El segundo caso, formulado en términos potenciales remite a las inversiones de la HK Nicaragua Canal Development Investment Co. en Nicaragua cuyo propósito es la construcción de un nuevo canal bioceánico pero que, al mismo tiempo, ya adopta mayor seriedad en tanto el gobierno local habría concesionado los derechos por un periodo de 50 años en junio pasado a dicha compañía.⁸⁹

Con respecto a las capacidades militares no convencionales (armas nucleares), la asimetría de poder a favor de Estados Unidos también es muy clara. Según las cifras publicadas por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, los dos países con mayor capacidad nuclear a principios del siglo XXI continúan siendo Rusia, con 8.500 ojivas nucleares, y Estados Unidos, con 7.700.⁹⁰ Por supuesto, aunque en menor grado, también hay otros países con capacidad nuclear y esta categoría incorpora a Francia con 300 ojivas, China con 250 y el Reino Unido con 225.⁹¹ Por su parte, ya en un tercer nivel, India y Pakistán se presentan con una cuantía de ojivas nucleares que oscilaría entre las 90 y las 120, según la misma fuente. Finalmente, una última categoría incorpora a Corea del Norte e Israel: se sabe que poseen armas nucleares pero se desconoce la cantidad aproximada que puedan tener.

Ante un hipotético caso de enfrentamiento nuclear, el Pacífico Norte cobra una relevancia singular dada la concentración de armas nucleares en esa región. Sin lugar a dudas, no se trata sólo del nuevo epicentro económico mundial sino también del nuevo eje de las relaciones de poder por dos cuestiones centrales que exceden al problema del armamento nuclear concentrado en la región. En primer lugar, sólo Estados Unidos, Rusia y China representaron entre 2008 y 2012 más del 60% de las exportaciones mundiales de armas y más del 53% del gasto mundial en

⁸⁸ Juan Tokatlián, “A view from Latin America”, en Roett, Riordan y Paz, Guadalupe (Editores), *China’s Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institutions, Washington, 2008, citado por Carlos Escudé y Macarena Mioni, ob. cit., p. 141.

⁸⁹ Zu Annie, “Chinese tycoon plans to rival Panama Canal with \$40 billion waterway through Nicaragua”, *The Washington Times*, publicado el 15 de julio de 2013, disponible en: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/jul/15/chinese-tycoon-plans-to-rival-panama-canal-with-40/?page=all>. Consultado: 05/09/2013.

⁹⁰ Stockholm International Peace Research Institute, *Military Spending and Armament*, 2013.

⁹¹ Ídem.

defensa.⁹² En segundo lugar, ya hablando en términos de regiones, Asia y Oceanía fueron las regiones donde más creció la importación de armas entre 2003 y 2012, incluso representó casi la mitad del comercio mundial entre 2008 y 2012: “En Asia, (...), los estados consideran que se encuentran en una posible confrontación con sus vecinos. Ello no implica necesariamente que planifiquen la guerra; simplemente, no la excluyen”.⁹³ En suma, en el terreno militar la capacidad de Estados Unidos aún no encuentra -en el horizonte cercano al menos- país alguno que pueda disputarle el predominio global; en pocas palabras continúa siendo *primus inter pares*. Se trata del único país con capacidad para intervenir militarmente en cualquier región del mundo.⁹⁴

3. El nivel político: entre la cooperación y la tensión

Al inicio del periodo en estudio, la relación sino-norteamericana estuvo más cerca de la discordia que de la cooperación como consecuencia directa de los acontecimientos de Tiananmen. La violación de derechos humanos por parte de Beijing generó la respuesta de las naciones industrializadas en forma de sanciones económicas y diplomáticas, y el país que lideró esas medidas fue Estados Unidos. La situación recién comienza a ser revertida con el viaje a China del

⁹² Cabe destacar que China, además, también se ha convertido en el segundo importador de armas a nivel mundial y el primer puesto lo ocupó India. Stockholm International Peace Research Institute, *Military Spending and Armament*, 2013.

⁹³ Henry Kissinger, ob. cit., p. 528. La afirmación del reconocido académico norteamericano hace manifiesta una realidad cotidiana que se nutre en históricas rivalidades y problemas fronterizos no resueltos entre los diversos pueblos de Asia. En el nordeste asiático, sólo por sacar a flote un ejemplo significativo, la rivalidad sino-japonesa o la coreana-japonesa han marcado el subconsciente psicológico colectivo de las sociedades por siglos: antagonismos que, por cierto, aún hoy continúan estando presentes. En suma, no parece ser tanto Oceanía sino Asia (sobre todo el Asia del Este), la región del mundo que más ha incrementado la importación de armas.

⁹⁴ Según Roseti y Scott, Estados Unidos cuenta con 209 bases militares en más de 35 países. Jerel Roseti y James Scott, *The politics of United States Foreign Policy*, Thomson Wadsworth, 2007, p. 194. No obstante, en el análisis que presentan Escudé y Mioni se señala que Estados Unidos cuenta con una red global de más de 900 bases e instalaciones militares en forma oficial en 46 países y territorios, que ocupan 322.000 hectáreas sobre las que se erigen, aproximadamente, 26.000 edificios y estructuras. Carlos Escudé y Macarena Mioni, ob. cit., p. 165. En rigor, ambos análisis buscan enfatizar la plétórica superioridad militar de Estados Unidos no sólo respecto de China sino del resto del mundo.

Secretario de Estado norteamericano, James Backer. La posición china se concentró en solicitar que se levanten las sanciones relativas a la no venta de insumos armamentistas y de alta tecnología de computadoras y satélites. Por su parte, la Casa Blanca demandaba una respuesta concreta en una amplia gama de temas tales como: la aprobación del Tratado de No Proliferación; la protección de patentes; la comercialización de productos fabricados en cárceles chinas (por los bajísimos costos laborales), entre otros puntos relevantes.

Ambas partes obtuvieron lo que buscaban y la relación se destrabó, aunque Washington mantuvo su tradicional gravitación entre políticas de contención y concesión con el propósito de mantener la asimetría de poder a su favor. La política de *contención* se operacionalizó por sistemas de alianzas (formales e informales) con Filipinas, Japón, Vietnam, Mongolia, Corea del Sur, Taiwán y Singapur. Por otra parte, la política de *concesión* se manifestó, fundamentalmente, en el plano bilateral y casi siempre en un marco de negociación diplomática (por ejemplo, el apoyo norteamericano para el ingreso chino al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y, posteriormente, a la Organización Mundial del Comercio).

No obstante, la llegada del demócrata Bill Clinton a la Casa Blanca descarriló nuevamente la relación bilateral con el país asiático. La agenda política se complicó en torno a la condena por la violación de derechos humanos, la cuestión del Tíbet, la diplomacia paralela de altos funcionarios relativa al problema de Taiwán, entre algunos de los temas más significativos. El enfrentamiento diplomático entre Washington y Beijing llegó al punto máximo de tensión en el año 1995, cuando se produjo la visita a Estados Unidos de Lee Teng Hui.⁹⁵ En efecto, la sensibilidad sobre la cuestión de la integridad territorial despierta al gigante chino y conlleva a claras respuestas de poder por parte del Partido Comunista Chino. Éste no está dispuesto a tolerar intromisiones que puedan afectar el precario *status* de la isla o cuestionar su base de legitimidad en el plano doméstico de la realidad política china.

⁹⁵ La obtención del visado para el presidente taiwanés desató una serie de medidas retorsivas por parte del gobierno chino, que implicaban una clara demostración de poder en el estrecho de Taiwán. Cabe destacar que se testearon misiles tierra-tierra y que se interrumpió el diálogo entre Beijing y Taipéi. En Eduardo Daniel Oviedo, *China en expansión*, ps. 186-189.

La normalización de la relación bilateral se alcanzó nuevamente en 1997: el cambio de orientación política de la administración Clinton permitió realizar la visita oficial de Jiang Zemin y facilitó también el paso a una nueva etapa en la relación bilateral. Se dejó de lado el binomio *amigo-enemigo* en favor de otro esquema dicotómico pero con mayor flexibilidad entre las partes; así la polarización quedó expresada en términos de *socio-competidor*. La declaración conjunta del año 1997 confirmaba los pasados comunicados de 1972; 1978 y 1982 y la voluntad política de edificar una *sociedad estratégica constructiva*. El nuevo curso de los acontecimientos logró calmar las aguas en el estrecho de Taiwán y la tensión entre la Casa Blanca y Beijing, aunque en rigor la cooperación no duró demasiado.

La visita de Bill Clinton a Beijing, en el año 1998, hizo pensar a los especialistas que el marco de cooperación se mantendría un tiempo. No obstante, en el año 1999 sucedieron dos acontecimientos que volvieron a descarrillar la relación bilateral y generaron, en consecuencia, nuevos niveles de discordia entre ambos gobiernos: a) en enero se publicó el Informe Cox en el que se acusó a China de realizar actividades de espionaje en Estados Unidos⁹⁶ y b) la OTAN bombardeó accidentalmente una sede diplomática de la República Popular China en Belgrado como consecuencia de inexacta información suministrada por la Agencia Central de Inteligencia.

El lamentable incidente con la sede diplomática china en Belgrado, tuvo un lado positivo para el gobierno chino. La historia diplomática da un sinnúmero de ejemplos acerca de cómo el error y la fatalidad suelen destrabar temas bilaterales en forma de compensación entre las grandes potencias, con el objetivo de calmar tensiones políticas entre ellas. En este sentido, el incidente permitió reactivar las negociaciones para el acceso chino a la Organización Mundial del Comercio. Así, el 15 de noviembre de 1999 los representantes de China (Shi Guangsheng) y de Estados Unidos (Charlene Barshefsky) cerraron el acuerdo en torno a la reducción de barreras arancelarias y al ingreso chino al mencionado organismo multilateral de

⁹⁶ El Informe Cox fue elaborado por un comité creado por la Cámara de los Representantes del Congreso norteamericano. Este tema llevó a cuestionar la transferencia de tecnología militar a China desde terceros países, entre ellos Rusia. Pero singularmente el otro país acusado de realizar ventas de armamentos y de tecnologías de punta en comunicaciones satelitales fue Israel, el principal bastión de la política norteamericana en el Medio Oriente. Luciano Bolinaga, "La relación sino-israelí: su proyección sobre la geopolítica de Medio Oriente", En Observatorio de Política China, España, 2008, disponible en: www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223563813_Relacion_sino-israeli.pdf.

comercio.⁹⁷ La contraprestación más importante realizada por el gobierno de Washington se sintetizó en el compromiso de suprimir, a mediano plazo, sus cuotas de importación sobre textiles chinos. Asimismo, Estados Unidos buscó obtener un beneficio extra, lo que se concretó finalmente en un acuerdo de no proliferación alcanzado en el año 2000. Más aun, Washington obtuvo una reafirmación del gobierno de Beijing en torno al Tratado de No Proliferación y a las Convenciones de Armas Químicas y Biológicas.

Como era de esperarse, ese incipiente nuevo marco de cooperación no duró demasiado. La llegada al poder del republicano George W. Bush, volvió a descarrilar la relación bilateral sino-norteamericana hacia nuevos niveles antagónicos. De esta forma, la República Popular China dejó de ser un *socio estratégico* para convertirse en un *competidor estratégico*. Las tensiones políticas bilaterales reflataron para abril de 2001 cuando tuvo lugar el incidente del helicóptero EP-3 (ocurrido en el Mar de China Meridional), que desató una serie de medidas orientadas a generar una alerta máxima de seguridad en la región del Este Asiático.⁹⁸ Además, Bush recibió al Dalai Lama y exhortó a respetar el principio de autodeterminación del pueblo tibetano, siendo esto un claro mecanismo de presión y contención sobre el gobierno de Beijing; el cual -al mismo tiempo- se respaldó en los principios de integridad territorial y no injerencia en asuntos internos.

Al poco tiempo ocurrió un inesperado acontecimiento que impactó positivamente en la relación bilateral sino-norteamericana. Los atentados terroristas de la mañana del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas del World Trade Center -ícono del *american way of life*- conmocionaron la correlación de fuerzas y

⁹⁷ Entre las cláusulas más importantes del acuerdo bilateral, se destacan las siguientes: a) China se comprometía a reducir sus barreras arancelarias del 22,1% vigente en ese entonces al 17%; b) el gobierno de Beijing autoriza a firmas extranjeras en el sector de telecomunicaciones a poseer el 50% de las compañías chinas; c) los derechos de aduanas para los vehículos fabricados en el exterior pasarían del 100% vigente en ese momento al 25% y d) se accedió a que los bancos extranjeros puedan operar en territorio chino con cuentas en yuanes. “China se abre al mundo”, en “Diario Hoy”, 16 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/china-se-abre-al-mundo-9636-9636.html>.

⁹⁸ Dentro de las más importantes, cabe destacar: la suspensión de las relaciones militares por parte de Washington; los simulacros de ocupación en una isla realizados por el Ejército Popular de Liberación Nacional y las maniobras militares de Taiwán en respuesta; la venta de armas al gobierno de Taipéi por parte de Estados Unidos; los ejercicios navales norteamericanos en el Mar Meridional de China, entre otros.

reflotaron la noción de vulnerabilidad en su propio territorio. A partir del 11 de septiembre, aquellos sectores norteamericanos que habían postulado a China como el nuevo enemigo en el esquema internacional de poder naciente en 1991, redefinieron las amenazas y consensuaron en que el principal peligro para Estados Unidos provenía del terrorismo internacional. Más aun, en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional se produjo un reconocimiento del valor estratégico de la República Popular China para la política norteamericana y los tres viajes de George W. Bush a Beijing manifestaron que la relación bilateral se encarrilaba nuevamente hacia la cooperación e incluso ganaba densidad.

Esta tendencia se mantuvo en el tiempo e incluso se amplió a otras cuestiones; por ejemplo, la cuestión nuclear de la península coreana. Precisamente en este caso, tras la detonación nuclear realizada por el gobierno de Pyongyang en el año 2006, ambos países fueron acercando posiciones a favor de la desnuclearización de la península. Este es un tema compartido incluso en el presente entre las administraciones de Obama y Xi.

Más aún, ambas administraciones asumen el compromiso y el desafío de construir aquella comunidad del Pacífico a la que se refiere Kissinger. Por supuesto, esto no implica que la Casa Blanca haya eliminado completamente la desconfianza acerca de la República Popular China, aunque sí es cierto que ésta se ha atenuado. En efecto, las políticas de contención y concesión continúan presentes en la praxis norteamericana hacia Beijing -incluso en nuestros días- pero el esquema de vinculación entre ambos países se amplió en los siguientes términos: China se ha convertido en una gran potencia y en una contraparte necesaria para la administración del orden internacional. Beijing mantiene un rol pendular como competidor y socio estratégico sin que la relación bilateral logre estabilizarse del todo, aunque sí hay que destacar que se han logrado atenuar las hipótesis de conflicto bélico, lo cual guarda coherencia con el *ascenso pacífico* de China.

Realismo periférico en tiempos de transición hegemónica

La relación bilateral entre Estados Unidos y China, en el segmento temporal en estudio, resulta de vital importancia porque viene enmarcada en un

nuevo proceso de transición hegemónica y eso demanda adaptación por parte de las unidades restantes del sistema internacional. En esta dirección, cobra particular relevancia el realismo periférico como teoría normativa para el diseño de la política exterior de los países periféricos.

Este enfoque teórico fue concebido y desarrollado por Carlos Escudé a partir del estudio de caso donde se triangulaba la relación entre Gran Bretaña, Argentina y Estados Unidos.⁹⁹ La maduración de sus conjeturas e inferencias teórico-conceptuales fueron forjando progresivamente el *realismo periférico* como una teoría normativa que emergió por fuera de los centros de poder mundial con el objetivo de explicar el esquema de vinculación que los Estados periféricos deben mantener con las grandes potencias en pos de optimizar su inserción internacional.¹⁰⁰ Con ese propósito se formularon tres principios esenciales para la operabilidad de una política exterior basada en el realismo periférico: a) eliminar las confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus antagonismos a aquellos asuntos materiales vinculados directamente a su bienestar y a su base de poder; b) la política exterior no sólo debe calibrarse en términos de costo y beneficios sino también en función de los costos potenciales y c) se redefine el concepto de autonomía, en términos de capacidad y de costo relativo de confrontación.¹⁰¹

Argentina sacó provecho de su vinculación con Gran Bretaña porque supo alinearse a su liderazgo internacional y porque sus estructuras productivas eran complementarias, en términos comerciales. La estrecha relación entre Argentina y Gran Bretaña -cuando el epicentro económico mundial estaba localizado en el Atlántico europeo- permitió al país optimizar su inserción comercial en el mundo y, con el propósito de impulsar su propio desarrollo, beneficiarse del capital británico. De hecho, a principios del siglo XX Argentina se convierte en una de las naciones más desarrolladas del Cono Sur y, en consecuencia, mejora su posicionamiento en la estructura de poder.¹⁰²

⁹⁹ Carlos Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias (El precio del desafío)*, Buenos Aires, 1983.

¹⁰⁰ Carlos Escudé, *Realismo Periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Luciano Bolinaga, *Estudio de los cambios en la orientación externa de un país periférico...*, ps. 168-169.

En contraste, frente el ascenso de Estados Unidos la República Argentina no supo adaptarse o no quiso hacerlo. Confrontó su liderazgo internacional y, además, tuvo que lidiar con el efecto perverso de estructuras productivas competitivas y ya no complementarias, como otrora sucediera con el *socio inglés*. La relación bilateral con Estados Unidos osciló permanentemente entre la discordia y la cooperación, lo cual impidió que Argentina sacara algún tipo de provecho del ciclo expansivo norteamericano sino que, por el contrario, sufrió el costo de confrontar con la potencia en ascenso. Además, la competitividad entre las estructuras productivas contribuyó a que Washington nunca llegara a configurarse como un socio clave, por lo menos no en los términos que otrora lo fuera Londres. No obstante, hay que destacar que, en rigor, la inversión norteamericana en el país creció, aunque siempre en menor cuantía que lo que se acrecentó en Brasil. A diferencia de la Argentina, este país supo reconocer el cambio internacional que tuvo lugar entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. La errática percepción de los sucesivos gobiernos argentinos acerca del cambio internacional ocurrido contribuyó a originar -junto con otras causas- un proceso de desinserción que afectó el posicionamiento internacional del país.

En lo que respecta al periodo en estudio, la vinculación con Estados Unidos atravesó dos etapas. La primera supuso un esquema de cooperación con los intereses norteamericanos y se desarrolló durante la década de los noventa:

El Estado argentino se alineó en forma explícita con los Estados Unidos, abandonó el Movimiento de Países No Alineados y cambio por completo el perfil de sus votos en foros intergubernamentales, adoptando una política claramente pro-occidental. Restableció las relaciones cooperativas e incluso amigables con el Reino Unido. Desactivó el proyecto Cóndor II, ratificó el Tratado Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América Latina, y firmó un acuerdo tripartito de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica.¹⁰³

En contraste, la segunda etapa -que se inició con la crisis de diciembre de 2001 y se prolonga en el tiempo hasta nuestros días- estuvo caracterizada por la

¹⁰³ Carlos Escudé, *El realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 15.

primacía de la tensión. El gobierno de Duhalde adoptó una política de no alineamiento con los intereses de Estados Unidos frente el intento de golpe de Estado en Venezuela (abril de 2002), la invasión a Irak (marzo de 2003) y el proyecto del ALCA. Esta última cuestión fue continuada y profundizada bajo el gobierno de Néstor Kirchner. Es decir, se adoptó una retórica más confrontacionista e incluso se participó activamente de la concertación política sudamericana en pos de mayores márgenes de autonomía política respecto de Estados Unidos. De esto último, se deriva que la política exterior de Kirchner suela ser vinculada al modelo de *autonomía heterodoxa*.

De esta forma, la primera década del siglo XXI puso al descubierto una discontinuidad en la política exterior argentina. Esa nueva posición, adoptada por el gobierno de Duhalde, continuada por la administración de Néstor Kirchner y profundizada bajo las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, deterioró la relación política y diplomática con los sucesivos gobiernos norteamericanos y conllevó a que se redujeran los contactos directos de manera abrupta. Progresivamente, la indiferencia del gobierno norteamericano hacia la Argentina dejó al país al margen de los planes de salvatajes financieros implementados por los organismos crediticios internacionales. Paralelamente al deterioro de la relación política, la salida del régimen de convertibilidad mejoró -al menos coyunturalmente- los términos del intercambio a favor de Argentina. Mientras que entre 1991 y 2001 el saldo comercial fue negativo para la Argentina, entre 2002 y 2005 los términos del intercambio se revirtieron a su favor.¹⁰⁴ No obstante, entre 2006 y 2012 el déficit comercial reapareció y fue aumentando progresivamente hasta superar los 3.400 millones de dólares, ya en el contexto de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.¹⁰⁵

Precisamente, bajo su gobierno, la tensión bilateral con la Casa Blanca fue en aumento a la luz del problema de los *fondos buitres*; el problema que generó la incautación del contenido de un avión militar norteamericano que en realidad tenía por objetivo dictar cursos para la Policía Federal; el acuerdo político con Irán; el escándalo por los cables de WikiLeaks; la iniciativa de Washington de juntarse

¹⁰⁴ Luciano Bolinaga, Estudio de los cambios en la orientación externa de un país periférico..., ps. 227 y 234.

¹⁰⁵ República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Indec Informa”, febrero 2000/20

con más de 40 países para denunciar la política comercial argentina ante la Organización Mundial del Comercio; la desconfianza que despertó el *blanqueo de capitales*; entre otros tantos puntos relevantes.

Ahora bien, lo que hay que tener en cuenta es el contexto internacional donde se acelera ese deterioro de la relación entre Argentina y Estados Unidos. ¿Qué sucede ante la reformulación de los condicionantes sistémicos? El eje de la economía mundial se ha trasladado del Atlántico Norte al Pacífico Norte como consecuencia directa del ascenso de China como gran potencia y esto abrió la puerta para una nueva *transición hegemónica*. En pocas palabras, la fase de tensión entre Buenos Aires y Washington tiende a coincidir con su ya casi seguro desplazamiento como potencia económica mundial.¹⁰⁶ Y al repensar la inserción internacional de la Argentina, resulta legítimo preguntarse: ¿qué pasa con nuestra orientación externa ante esta reformulación del esquema de poder mundial con eje en el Pacífico Norte?

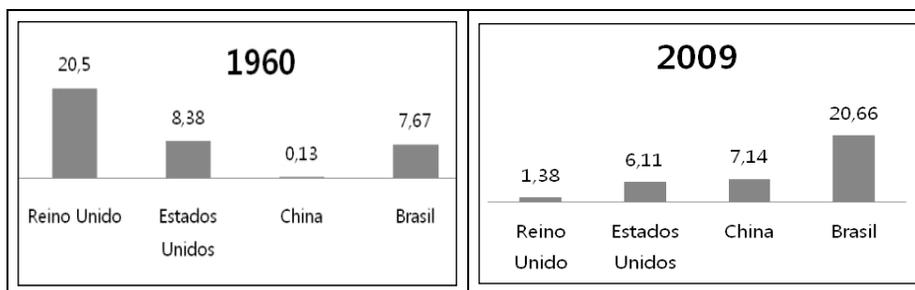
En un primer nivel se distingue un cambio estructural en el destino y procedencias de nuestras exportaciones e importaciones.¹⁰⁷ Mientras que en el año 1960 Europa representó el 70 % de nuestras exportaciones, América (incluyendo a Estados Unidos) el 25 % y Asia un 5 %, aproximadamente; para el año 2011 estos destinos se han modificado de forma sustancial. Es decir, América pasó a representar el 50 % de nuestras ventas al mundo, Asia el 21 % y Europa un 19 %. Ya en el 2007 las exportaciones argentinas a Asia superaron a las destinadas a Europa, esto reapareció con mayor fuerza en el 2010 y se mantuvo durante el año 2011. Simultáneamente también se reformuló, en forma radical, la procedencia de nuestras compras desde la década del sesenta hasta nuestros días. Mientras que Europa supo representar en 1960 el 69 % de nuestras compras al mundo, para el 2011 cayó hasta manifestar un 22 %. Aproximadamente, América pasó de un 22 % a un 53 % y Asia de un 6 % a un 24 %, en igual periodo de tiempo. No hay dudas de que ocurrió un cambio estructural en la inserción comercial del país que resulta coetáneo con la nueva correlación de poder internacional.

¹⁰⁶ Carlos Escudé, La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Grupo de trabajo para la inserción internacional de Argentina en el mundo, p. 1, disponible en: http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf

¹⁰⁷ Luciano Bolinaga, "Potencias en ascenso y países periféricos: la vinculación comercial de Argentina con el BRIC", Revista Studia Politicae, Número 24, invierno 2011, fecha de publicación junio 2013, ps. 94-96.

Respondiendo a este giro comercial surgieron progresivamente nuevos socios para la inserción comercial internacional de la Argentina, entre ellos China. El Gráfico N° 1 compara las exportaciones argentinas hacia el Reino Unido, Estados Unidos, Brasil y China entre 1960 y 2009. A medida que China y (en menor medida) Brasil consolidan su ascenso internacional, ganan densidad en nuestro esquema comercial y en nuestra política exterior. Por un lado, el proceso de integración regional en torno al Mercosur configuró a Brasil como el principal socio del país. Por otro lado, dada la demanda de productos primarios y sus derivados, la República Popular China se convirtió en el segundo socio comercial del país.

Gráfico N° 1: Porcentaje de las exportaciones argentinas por socios comerciales (1960/2009)



Fuente: Bolinaga, 2011, p. 228.

En un segundo nivel, hay que destacar que Argentina tiene una relación de amistad y cooperación con China desde la génesis misma de la relación bilateral.¹⁰⁸ A lo cual hay que agregar, además, que hay complementariedad comercial entre las estructuras productivas, lo cual estimula el intercambio entre ambos países. No obstante, es necesario destacar que no es tanto la complementariedad comercial sino la insuficiencia de la oferta interna de China para equilibrar su propia demanda de productos primarios y derivados de estos, lo que ha facilitado la expansión del vínculo comercial. Asimismo, ambos factores (político y comercial) se contraponen al tradicional marco que acompañó la evolución de la relación entre Argentina y Estados Unidos, el cual fue en general negativo para la

¹⁰⁸ Al respecto de la historia de la relación bilateral sino-argentina se recomienda ver: Eduardo Daniel Oviedo Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945/2010, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010.

inserción internacional de nuestro país, a excepción de algunos breves periodos de tiempo. Así, la relación política, diplomática y comercial de Argentina con China, sumada a su nuevo rol como gran potencia pueden estar abriendo un nuevo capítulo para la inserción internacional del país, el cual aparenta -por lo menos en principio- tener un horizonte mucho más alentador que el anterior.

La relevancia comercial de China es indiscutible, pero esa importancia no se agota en el intercambio comercial sino que se conjuga con el peso de China en los asuntos internacionales. Por ejemplo, la República Argentina cuenta con el respaldo de la Nación asiática en la cuestión de Malvinas como nunca lo ha tenido de Estados Unidos, entre otros factores relevantes. En suma, la vinculación de Argentina con China claramente se explica por un mejoramiento de la posición de Beijing en la estructura internacional de poder. No obstante, hay temas de tensión bilateral que se asocian al área comercial y que se derivan del tipo de inserción de China en la región latinoamericana, los cuales tienen como eje central garantizar el abastecimiento de recursos naturales. En efecto, esto último quedó bien claro en el *libro blanco* de la política china hacia América Latina, publicado en el año 2008.

Cuadro N° 3: Los principales tres productos exportados a China, 2011

País	Primero	Segundo	Tercero	Total
Argentina	Semillas y frutos oleaginosos, 69%	Aceites vegetales, 8%	Petróleo crudo, 5%	82%
Brasil	Mineral de hierro, 49%	Semillas y frutos oleaginosos, 22%	Petróleo crudo, 9%	80%
Chile	Cobre, 61%	Mineral de cobre, 18%	Mineral de hierro, 8%	87%
Colombia	Petróleo crudo, 66%	Ferroaleaciones, 14%	Chatarra de metales comunes, 9%	89%
Costa Rica	Micro conjuntos electrónicos, 96%	Otras máq. y aparatos electrónicos, 1%	Aparatos para circuitos electrónicos, 1%	98%
Rep. Dominicana	Mineral de cobre, 35%	Ferroaleaciones, 35%	Chatarra de metales comunes, 14%	84%
México	Mineral de cobre, 14%	Petróleo crudo, 12%	Micro conjuntos electrónicos, 12%	38%
Paraguay	Cuero, 55%	Chatarra de metales comunes, 26%	Madera trabajada simplemente, 12%	93%
Perú	Mineral de cobre, 31%	Mineral de Hierro, 19%	Mineral de metales comunes, 16%	66%
Venezuela	Petróleo crudo, 62%	Petróleo derivados, 14%	Ferroaleaciones, 8%	84%

Fuente: COMTRADE (2013)

Según el Cuadro N° 3, se registran dos rasgos esenciales del esquema comercial que China mantiene con la región de América Latina y Caribe: a) China concentra sus importaciones de países latinoamericanos en pocos rubros y b) esos rubros se vinculan a productos primarios y sus derivados. De las exportaciones argentinas a China, poco más del 75% se concentra en el complejo oleaginoso, situación que se ha mantenido a lo largo del segmento temporal en estudio. Por su parte, Colombia concentra casi el 90% de sus exportaciones al país asiático en aceites crudos de petróleo o mineral bituminoso, ferroaleaciones y desperdicios y desechos de cobre. De forma similar ocurre con Perú y Chile, los cuales tienen como producto clave de sus exportaciones a China al cobre y sus derivados. Por su parte, Brasil se ha convertido en el principal proveedor de granos de soja para el mercado chino, mientras que otrora la exportación de aceite de soja era mucho más significativa. Venezuela ha incrementado el envío de petróleo e incluso lo vende a China a un precio mayor al fijado en el mercado internacional; sólo el petróleo y sus derivados representan más del 87% de las exportaciones venezolanas al mercado chino. Por otro lado, Bolivia concentró el 88% de sus exportaciones a éste país en minerales y sus derivados. De los casos analizados sólo el mexicano muestra las exportaciones levemente más diversificadas, es decir que los tres primeros rubros (minerales de cobre, hierro y metales comunes) alcanzan el 66% del total exportado.

Esa concentración de las exportaciones en productos primarios y en pocos rubros hace que América Latina quede presa de la fluctuación de los precios internacionales de *commodities*, lo que ya se ha manifestado en una gran cantidad de oportunidades a lo largo del siglo pasado:

*Esta tendencia puede tener un efecto perverso en la estructura de la producción y las exportaciones: el aumento en los precios de exportación determina una mejora inmediata en los ingresos externos, pero establece un sistema de precios relativos que estimula la especialización primaria en detrimento de las manufacturas.*¹⁰⁹

Más aun, la gran mayoría de los países de la región han perdido el superávit comercial con el que se beneficiaban como consecuencia de un incremento más acelerado de las importaciones provenientes de China. Aquellos países de la región que aún mantienen un superávit comercial con China son los que se han

¹⁰⁹ Julio Sevares, ob. cit., p. 17.

resignado en algún grado a la reprimarización de sus estructuras productivas, aceptando y promoviendo activamente el comercio interindustrial, es decir, aquel que reproduce la lógica centro-periferia.

Las tensiones que han aflorado entre Argentina y China en los últimos años vienen a colación de las medidas adoptadas por el gobierno argentino en pos de acrecentar el valor agregado exportado a China y materializado en el viraje hacia la producción y comercialización del aceite de soja. Esto promovió la expansión de la capacidad de molienda, principalmente en la ribera del Río Paraná, la cual ya venía en expansión desde la década del '90. La tensión surge porque el gobierno de Beijing protege su propia capacidad de molienda. Esto se hizo evidente durante el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner cuando Beijing implementó la norma BT 1535/2003. Dicha norma, estableció un límite máximo de 100 partes por millón de residuos de hexano para los embarques de aceite crudo de soja y generó alerta en torno al comercio argentino-chino. Entre los factores que contribuyen a explicar la génesis de esta tensión, Oviedo destaca: a) la cuestión técnica; b) el interés chino por equilibrar la balanza comercial; c) la percepción del *ganador* argentino y d) el mercado como fuente discrecional de poder.¹¹⁰

La evolución de la política exterior argentina ha demostrado que no es positivo confrontar con la potencia en ascenso; no obstante, el realismo periférico es claro respecto de esto: sólo se debe confrontar cuando el desarrollo económico del país está en juego. Al mismo tiempo, cabe destacar que la política exterior es un instrumento al servicio de un modelo de desarrollo y no al revés. Imprecisiones con alto costo para el país se han derivado de malas lecturas del realismo periférico. Coincidiendo con Escudé, la política exterior no sirve de nada si no hay política doméstica de desarrollo. Es en el plano interno de la realidad política donde surge el desarrollo de un país, donde se mejoran los atributos que hacen al posicionamiento internacional, y el motor de ello es la voluntad política y el consenso sobre políticas de Estado. Esos elementos fueron la cara y la contracara del proceso del ascenso de las grandes potencias como Inglaterra, Estados Unidos y, actualmente, de la República Popular China. Es innegable que Argentina tuvo esa particularidad, pero

¹¹⁰ Eduardo Daniel Oviedo, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China, ps. 487-502.

también es cierto que la perdió en algún punto de su historia. En todo caso, la pregunta es si aprovecharemos esta oportunidad.

Conclusión

Si bien la apreciación del poder chino tiende a reducir la asimetría de poder a favor de Estados Unidos, ésta aún continúa siendo importante. Mientras que en la esfera económica la asimetría se ha reducido a favor de China, en el plano militar las capacidades de Estados Unidos aún no encuentran rival alguno en el horizonte cercano. En una coyuntura donde la asimetría de poder es menor entre dos países sería de esperar que la tensión se incremente en pos de alcanzar la supremacía. Precisamente, esta tendencia encontró fundamento en los anales históricos: Francia e Inglaterra en el siglo XVIII; China y Japón a finales del siglo XIX; Gran Bretaña y Alemania a principios del siglo XX; la Unión Soviética y Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, entre otros tantos ejemplos relevantes. No obstante, la lógica de *suma cero* ha ido perdiendo sentido en el caso en estudio porque la profunda interdependencia comercial y financiera entre Estados Unidos y China se presenta como una fuerza capaz de contener potenciales antagonismos y, en consecuencia, emerge un esquema de cooperación bilateral que proyecta mayor estabilidad sobre el sistema internacional en su conjunto.

En efecto, la necesidad de administrar el orden internacional y hasta la de enfrentar amenazas comunes están dando fundamento a aquella *comunidad del Pacífico* en estado de gestación. No se trata sólo de intereses comerciales y financieros sino que también hay concordancias en torno a factores políticos y estratégicos de ambos lados del océano. Si bien las potenciales crisis, la desconfianza y hasta un eventual conflicto siguen latente en las mentes de los hacedores de política exterior -tanto en Washington como en Beijing-, en rigor, la expansión de China acotó las asimetrías de poder con Estados Unidos y ha favorecido la negociación pacífica bilateral entre 1989 y nuestros días. Más aún, el encuentro entre Obama y Xi -a principios de junio de 2013- confirmó que, a pesar de las acusaciones sobre ciberespionaje, la interdependencia comercial y financiera entre ambos países continúa siendo lo suficientemente fuerte como para disipar las tensiones y favorecer la cooperación. En rigor, la estabilidad del sistema

internacional se definirá en gran medida por la cooperación o tensión entre ambos países y la primera década del siglo XXI ha demostrado que ni Washington ni Beijing pueden darse el lujo de convivir en un sistema internacional inestable.

En un sistema inestable los países periféricos tienden a enfrentar mayores dificultades para su inserción internacional porque el eje está puesto en las relaciones de poder. En contraste, en un sistema estable los países periféricos pueden sacar más beneficios porque en un marco de cooperación o en un esquema de negociación las asimetrías de poder pueden atenuarse, lo que permite ejercer una mayor influencia, que no necesariamente se correlaciona con las capacidades que ostenta, mensuradas en términos de poder. Así, Argentina puede incrementar la vinculación con China y con Estados Unidos en tanto ambos son actores claves del epicentro del Pacífico Norte y porque no hay condicionamientos sistémicos que lo impidan (por ejemplo, en el pasado Argentina afectó su relación con Estados Unidos por la venta de cereales a la Unión Soviética durante la vigencia del esquema de poder bipolar). Lo que sale a la luz es que no tiene sentido continuar diagramando la política exterior hacia el epicentro del Atlántico Norte en tanto Europa ha representado, desde el inicio del proceso de integración, más dolores de cabeza que soluciones para el gobierno argentino. Hoy una política exterior proactiva debe mirar al Pacífico Norte que es el nuevo epicentro económico mundial y el eje de las relaciones de poder en el sistema internacional.

No obstante, es claro que Argentina no aplicó en el periodo en estudio una política pendular y que el *socio chino* ganó peso sobre la vinculación con Washington en la agenda externa. Si bien ambos países son competitivos para la Argentina (más Estados Unidos que China), la diferencia está dada en que el país asiático no puede cubrir por sí misma la demanda interna de alimentos y recursos naturales. De modo que, desde 2001 en adelante, China ha sido mucho más importante para la recuperación argentina que la contraparte norteamericana. No obstante, la naturaleza del intercambio comercial pone sobre la mesa de debate la cuestión de la *reprimarización productiva* y la dependencia respecto del nivel de precios internacionales de materias primas. El gran desafío de la Argentina para sacar provecho del *socio chino* es generar un esquema de cooperación que favorezca la desconcentración de las exportaciones -hasta ahora concentrado en el complejo oleaginoso- y que permita incrementar el valor agregado de sus exportaciones. La experiencia de los noventa dejó como legado que la no defensa del modelo de desarrollo económico deriva de una incorrecta lectura del realismo periférico y tiene

un costo importantísimo para la sociedad. En este sentido, no debe comprometerse el poder de negociación argentino en vanas pruebas de poder sino que debe utilizarse para garantizar que la vinculación con China contribuya al desarrollo económico del país. La relación de amistad que enmarca la relación bilateral entre ambos países contribuye a ese propósito, pero no es suficiente. La política exterior es siempre un instrumento puesto al servicio de un modelo de desarrollo; China lo entendió. ¿Lo entenderá la Argentina?

Bibliografía

- Bolinaga, Luciano, “La relación sino-israelí: su proyección sobre la geopolítica de Medio Oriente”, en Observatorio de Política China (España), publicado el 15/02/2008, disponible en: www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1223563813_Relacion_sino-israeli.pdf.
- Bolinaga, Luciano, Estudio de los cambios en la orientación externa de un país periférico: ascenso de China, cambio en el epicentro económico hacia el Pacífico Norte y política exterior argentina (1989-2007), Tesis doctoral, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2011.
- Bolinaga, Luciano, “Potencias en ascenso y países periféricos: la vinculación comercial de Argentina con el BRIC”, Revista Studia Politicae, Número 24, invierno 2011, fecha de publicación junio 2013.
- “China se abre al mundo”, Diario Hoy, 16 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/china-se-abre-al-mundo-9636-9636.html>.
- “China sub stalked U.S. fleet”, The Washington Times, November 13, 2006. Disponible en: <http://www.washingtontimes.com/news/2006/nov/13/20061113-121539-3317r/?page=all>. Consultado: 01/07/2013.
- Escudé, Carlos, La Argentina Vs las grandes potencias (El precio del desafío), Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1983.
- Escudé, Carlos, Realismo Periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina, Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1992.
- Escudé, Carlos, La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Grupo de trabajo para la inserción internacional de Argentina en el mundo. Disponible en: http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf.
- Escudé, Carlos, 1995, El realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer gobierno de Menem frente la teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Escudé, Carlos y Mioni, Macarena, Radiografía Universal de la Infamia. Viñetas sobre el estado del mundo en nuestro tiempo, Buenos Aires, Lumiere, 2011.
- “EEUU superará a la UE como mayor socio comercial de China”, Global Asia, 4 de junio de 2013, disponible en: <http://www.globalasia.com/actualidad/economia/eeuu-superar-ue-socio-comercial-de-china>
- Ferguson, Niall, “U.S.-China Cooperation Is Critical to Global Economic Health”, Diario Washington Post, 17 de noviembre de 2008, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/16/AR2008111601736.html>.
- Kennedy, Paul, Auge y Caída de Grandes Poderes, Barcelona: Plaza & Janés Editores S.A., 1994.
- Kissinger, Henry, China, Buenos Aires: Debate, 2012.
- Moldeski, George, “Long Cycles of World Leadership”, en THOMSON, William (Editor), Contending Approaches to World System Analysis, California: Sage, 1983.
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/> Consultado: 01/07/2013.
- Oviedo, Eduardo, China en expansión, Universidad Católica de Córdoba, Volumen 8, Córdoba: Colección Thesys, 2005.
- Oviedo, Eduardo, 2010, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945/2010, Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Oviedo, Eduardo, “Agotamiento del modelo exportador, incertidumbre sobre el régimen Político y derechos humanos en china”, en Voces del Fénix “Un cuento Chino”, Año 4, Número 26, julio 2013.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Centro de Economía Internacional, “Exportaciones, valores corrientes en millones de dólares” e “Importaciones, valores corrientes en millones de dólares” (serie anual 1980/2012), disponible en: www.cei.gov.ar, consultado el 25/10/2013.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Indec Informa”, febrero 2000/2013.
- Roseti, Jerel and Scott, James, 2007, The politics of United States Foreign Policy, USA: Thomson Wadsworth.
- Sevares, Julio, “¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional”, NUEVA SOCIEDAD, Número 207, enero-febrero 2007.
- Sheridan, Barrett, “Who’s Got the Guns?”, Newsweek, Special Issues, December 2008.
- Stockholm International Peace Research Institute, Military Spending and Armament, 2013.
- Stockholm International Peace Research Institute, Yearbook, 2009/2011.
- Uriburu Quintana, Juan, “The Argentina-China Relations: A Peripheral Realist Analysis” ponencia presentada en el Congreso Mundial de IPSA, julio de 2009, disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1435.pdf

Zheng, Bijian, “China's «Peaceful Rise» to Great-Power Status”, Foreign Affairs September/October 2005.

Zu, Annie, “Chinese tycoon plans to rival Panama Canal with \$40 billion waterway through Nicaragua”, The Washington Times, publicado el 15 de julio de 2013, disponible en: <http://www.washingtontimes.com/news/2013/jul/15/chinese-tycoon-plans-to-rival-panama-canal-with-40/?page=all>. Consultado: 05/09/2013.

Capítulo III

China y las nuevas formas de territorialidad latinoamericanas. ZICOSUR: ¿intención, desafío o posibilidad?

Bárbara Nioi Varg

Introducción

Desde fines del siglo XX, observamos una serie de transformaciones en el escenario internacional que tienen que ver con la manera en que los actores de las relaciones internacionales se vinculan entre sí y el surgimiento de nuevas formas de territorialidad. Todo lo cual permitió que Estados y unidades subnacionales entraran en el juego de la cambiante economía mundial. Otro de los sucesos destacados que observamos es el nuevo rol geopolítico y económico que cumple China a nivel global y sus implicancias para los países latinoamericanos: este Estado en la actualidad marca el rumbo a seguir en las políticas exteriores. En efecto, representa un actor imprescindible a considerar en la agenda externa política y comercial de los países a la hora de discutir sobre desarrollo y estrategias de inserción económica de la región.

El impacto del ascenso de algunos países asiáticos en la economía internacional provocó que, en un mundo interdependiente, los Estados entendieran que la autosuficiencia es imposible. Así, decidieron jugar el juego de la integración a

la economía mundial a través del comercio, buscando nuevos espacios de vinculación. Es en este sentido que identificamos a la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) como uno de estos espacios y un proyecto de integración que denota claramente una nueva forma de territorialidad dadas las características geográficas, demográficas, históricas y estratégicas.

Un proceso de integración puede plantearse como una plataforma para proyectar a sus miembros al mundo, desde una posición de mayor firmeza. Los actores resultan insertos en una red de contención y protección para amortiguar los efectos de la economía internacional sobre la región. También para intentar dotar de mayor autonomía a la economía regional, vincular al comercio intrarregional, establecer o ampliar entidades regionales de desarrollo, etcétera.

En este contexto, el presente trabajo se propone como principal objetivo realizar un análisis acerca de nuevas formas de territorialidad: estrategias de inserción internacional por la que optan los grupos de países y otros actores latinoamericanos que intentan desarrollar su potencial competitivo a nivel externo, a través de la integración. Es el caso de la ZICOSUR, cuya particularidad radica en que se compone, en su mayoría, por unidades administrativas subnacionales. A partir de esto planteamos como hipótesis de trabajo que el nuevo rol geopolítico de la República Popular China relanzó y profundizó el proyecto de integración de la ZICOSUR, cuya particularidad está dada por una forma de *territorialidad alternativa*. Esta *meso-región* trabaja conjuntamente para obtener una mayor y mejor participación en su relación con el Pacífico, primordialmente con aquella potencia asiática. Entendemos que se trata de una relación incipiente, que presenta aspectos de cooperación y, simultáneamente, dificultades como consecuencia de tensiones económicas. Cabe destacar que este capítulo tiene marco en una investigación sobre los actores subnacionales, las nuevas formas de relacionamiento internacional y su estrategia de inserción internacional, específicamente en el Noroeste Argentino.

Este escrito desarrolla y explica en un primer momento las nuevas formas de territorialidad planteadas anteriormente. Acudiremos para ello a la teoría de los nuevos regionalismos. Trabajaremos en profundidad con el enfoque mesorregional, al cual utilizaremos como una herramienta analítica y metodológica para abordar nuestro análisis. En un segundo momento, abordaremos la incidencia que tuvo y tiene el ascenso de China como fuerza motriz para fortalecer estas formas

de regionalismo. Debemos tener en cuenta que en la primera década del siglo XXI, China incrementó notablemente sus flujos comerciales con la mayoría de los países de América Latina y consecuentemente se convirtió en uno de los primeros socios comerciales de varios de ellos. Por último, y previo a nuestro análisis final, pretendemos profundizar sobre la relación oscilante entre la cooperación y la tensión entre ZICOSUR y China, que fuera planteada por Oviedo.¹¹¹ Es nuestra intención arribar a una conclusión que denote porqué consideramos a la ZICOSUR un proyecto político mesorregional, con perspectivas en lo que refiere a su relación con el país asiático. Asimismo, interesa hacer especial hincapié en el importante rol que cumplen, dentro del proceso de integración, los actores subnacionales latinoamericanos.

Los nuevos regionalismos: el enfoque mesorregional. ZICOSUR, una forma de territorialidad alternativa

En el nuevo escenario internacional y en la configuración de los procesos de integración regional, el impacto de la globalización en las economías emergentes suscitó nuevos debates en Latinoamérica sobre la posibilidad de desarrollo de los países. Las crisis política y económica que atravesaron los países de la región mostraron la necesidad de profundizar la integración regional y de construir nuevas asociaciones estratégicas. Esto generó una revitalización de los acuerdos regionales, especialmente a finales de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa del siglo pasado. Diferentes autores coinciden en que los desafíos que se plantean para América Latina en el nuevo siglo están relacionados con hacer frente a la globalización por medio de la integración regional y el desarrollo nacional.¹¹²

¹¹¹ Eduardo Daniel Oviedo, La Proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China, Escrito presentado en el I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, Observatorio de la política China, Madrid, marzo de 2011.

¹¹² Existen numerosos estudios acerca del fenómeno de la globalización que presentan un amplio espectro de lo que, para muchos autores, éste significa. Algunos autores destacados de la globalización cuyas obras marcaron el estudio de dicho proceso: Thomas Friedman en sus trabajos *The Lexus and the olive tree*. *Understanding Globalization* (2000) y *The world is flat* (2005) busca

En este contexto, los cambios globales que afectan las relaciones estratégicas de las naciones han impactado en los paradigmas por los que se guiaban los principales actores regionales. Estas transformaciones globales obligaron a los países a acomodarse a estas nuevas realidades, modificando sus patrones tradicionales de relacionamiento internacional, así como sus relaciones económicas y políticas internacionales.¹¹³ Este proceso de transformación del sistema internacional sigue su ciclo hasta nuestros días y presenta, a quienes quieren integrar el complejo entramado de vínculos interdependientes de dicho sistema, un escenario absolutamente dinámico: ahí los actores deberán adaptarse de manera constante para poder permanecer vigentes y aprovechar las oportunidades que el mismo les proporciona.¹¹⁴

identificar las claves de la globalización. Por su parte, Martin Wolf se plantea la defensa del proceso de globalización en su libro *Why Globalization Works* (2005). Otro partidario de este fenómeno es Jagdish Bhagwati, quien en su obra *In Defense of Globalization* (2004) sostiene que es necesario dar a la globalización un rostro humano y trata de demostrar cómo el proceso en curso ha tenido consecuencias muy favorables para países en desarrollo, con China como ejemplo. No obstante, este autor deja al descubierto en su trabajo los efectos negativos de la globalización en varios aspectos. En contrapartida, encontramos un crítico de la globalización, uno de los más emblemáticos posiblemente: Joseph Stiglitz (2002; 2006), quien en su obra *Making Globalization Works* (2006) critica que el mundo sea visto por muchos economistas actuales como servidores de un teórico del siglo XVIII (A. Smith), para interpretar la realidad de mediados del siglo XX desde la tesis de la mano invisible y con la idea de que el mercado potencia siempre los intereses privados sobre el bien público.

¹¹³ Augusto Varas, *De la Coerción a la Asociación. Hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica*, Cono Sur, Vol. IX, N°4. Chile, septiembre-octubre 1991, ps. 1-5.

¹¹⁴ La temática sobre un escenario internacional, caracterizado por el reacomodamiento del epicentro económico mundial en el Pacífico Norte y el consecuente surgimiento de nuevos regionalismos que orientan sus dinámicas de relacionamiento económico-comercial hacia el nuevo núcleo, encuentra referentes teóricos en Carlos Moneta (1992), Fernando Delage (1998), Josep Ibañez (1999), Samir Amin (2001) y Jorge Rafael Di Masi (2003). Particularmente, Ibañez teoriza acerca del surgimiento de los regionalismos en América Latina a partir de dos sucesos: i) la globalización económica, y ii) el fin de la guerra fría: hitos que tomaremos para demarcar los cambios en el escenario internacional. Asimismo, la temática específica sobre regionalismo e integración ha sido profundamente estudiada por Diana Tussie quien, junto a otros autores publicaron una obra extensa sobre *Nación y Región en América del Sur*. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana. Aquí realizan un abordaje exhaustivo de los procesos regionales de acuerdo a cada país sudamericano. Por otra parte, los trabajos de Andrea Gallina, *New Regionalism in the Mediterranean: towards a Meso-regional approach* (2005) y de María Cecilia Olivet, *Unravelling Interregionalism Theory: a Critical Analysis of the new Interregional Relations between Latin America and East Asia* (2005), no sólo repasan los principales postulados de teóricos del regionalismo como Hettne y Söderbaum (2000), Katzenstein (2000), Merchand (1999), Mittelman (1999), sino que presentan tres conceptos claves: *inter* y *transregionalismo* y el enfoque del *mesoregionalismo*, cuyo principal teórico es B. Amoroso (1999; 2003) y cuya perspectiva utilizaremos para analizar a nuestro objetos de análisis: ZICOSUR.

Los grandes cambios ocurridos en el último cuarto de siglo en las relaciones internacionales son parte y consecuencia a la vez de una modificación más sustancial que viene de la enorme recomposición del sistema internacional y de avances en la invención e innovación científico-técnica. Todo ello afecta en cierta manera el papel del Estado y la definición de las políticas públicas.

Para poder realizar un claro análisis de lo que aquí llamamos una forma de territorialidad alternativa, resulta imperioso abordar previamente, desde la teoría, la cuestión de los *nuevos regionalismos*. De allí surge la categoría analítica de *meso-región*, la cual describe, se aplica y adapta mejor, según consideramos, a la ZICOSUR.

Partimos del supuesto que cada región supone la existencia de unidades complementarias entre sí, que permite explicar tanto el país hacia su interior como también hacia el exterior, en la medida en que es parte integrante de una unidad mayor. El concepto de región se sustenta en tres principios que actúan a modo de condicionalidad: a) una región debe ser parte integrante de un espacio sociohistórico, geoeconómico y cultural mayor; b) debe poseer una especificidad distintiva frente a otras unidades regionales; c) debe ejercer una función de vínculo frente a otras regiones. Así, América Latina es una gran región (macro-región) en cuyo interior coexisten diversas subregiones y naciones, y cuyo surgimiento tiene raíces geográficas e históricas comunes.¹¹⁵

Como sabemos, la teoría de sistemas internacionales permite tener un esquema analítico para abordar las relaciones internacionales de América Latina y, específicamente, enfocar los estudios sobre una subregión -o un esquema de integración, como el Mercosur, por ejemplo- como un *subsistema*, en tanto actor internacional. Según la interpretación de Atkins, un sistema consiste, fundamentalmente, en la interacción entre dos o más unidades diferenciadas y en las consecuencias de esa interacción. Expresado de otra manera:

¹¹⁵ Edmundo Heredia, Una aproximación teórica a los conceptos de nación y de espacios regionales en la configuración de las relaciones internacionales latinoamericanas, en Amado Cervo y Wolfgang Dopcke (compiladores), *Relações Internacionais do Países Americanos. Vertentes da História*, Brasília, Linha Gráfica Editoria, ps. 9-17. Citado por Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el Mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Primera edición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005, p. 236.

...un sistema se caracteriza por diferenciación (la presencia y el accionar de unidades separadas) y por integración (la estructura total del sistema y la interacción de sus unidades a fin de realizar las funciones del sistema). Integración significa regularidad de relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación entre las unidades.¹¹⁶

En esta línea, se podría clasificar a la ZICOSUR como un *subsistema regional*, de acuerdo a lo propuesto por Pope Atkins: conjunto de Estados reconocido por actores exteriores, cada uno de los cuales se encuentran geográficamente próximos, interactúan regularmente y comparten hasta cierto punto un sentido de identidad regional.¹¹⁷ Sin embargo, consideramos que esa definición deja de lado muchas particularidades que caracterizan a la ZICOSUR, que sí encontramos especificadas en el concepto de *meso-región*.

El fenómeno de nuevos regionalismos surge como una característica más de las transformaciones que se suscitaron a nivel global a principios de los noventa. Esta nueva ola de regionalismos tiene relación directa con la firma del Tratado de Maastricht en 1992, que intensificó el proceso de integración económica europeo. Este proceso generó expectativas y temores en aquellos países que se encontraban fuera de las fronteras de la Unión Europea (UE). Expectativas ligadas a la creencia de que se lograría alcanzar mayores y más profundos niveles de integración de los mercados; y temores relacionados a que dicha profundización tornaría a los mercados de la UE más competitivos y protegidos. Como consecuencia de la transformación de la estructura de gobernanza global se produce una ampliación del número de actores internacionales en los regionalismos emergentes: organismos internacionales, organismos regionales, unidades administrativas subnacionales. Esto ocurre inicialmente dentro del marco de la *Nueva Triada* (Estados Unidos-Unión Europea-Este Asiático) y, a partir de los noventa, se expande a otros ámbitos del sistema internacional, como América Latina y el Caribe.

El llamado *nuevo regionalismo* realiza el aporte de introducir una histórica y multidimensional perspectiva para el estudio del regionalismo y la

¹¹⁶ Pope G. Atkins, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1991, ps. 20-21

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 46

regionalización. Consideran esta última como un proceso de cambios que tienen lugar simultáneamente en tres niveles: 1°) en la estructura del sistema global como un todo; 2°) en las relaciones interregionales y 3°) al nivel de los patrones internos de la propia región.¹¹⁸ Aquí nos encontramos con nuestra categoría de análisis: el *enfoque mesorregional*. Específicamente, la perspectiva mesorregional construye su herramienta analítica en este tercer nivel. La necesidad de alcanzar este nivel no significa dejar de lado los dos primeros. Los *patrones internos* de una región no pueden ser analizados sin tener en cuenta la dinámica global de los mercados y de los otros grupos regionales constituidos. Se trata de invertir la lógica de abajo hacia arriba: comenzar el análisis desde la base (la estructura socio-productiva más elemental) hasta la cima (el análisis de las relaciones internacionales), atravesando el estudio de las relaciones con otras regiones. Esto es, tener una nueva mirada, más realista, de la integración regional, comenzando por lo que realmente existe (en términos de comercio formal, informal, canales de cooperación y sistemas de producción) y recién después mirar hacia los esquemas de regionalización.

El enfoque del *mesorregionalismo* se construye como una tercera perspectiva de análisis de la integración.¹¹⁹ En este enfoque, la integración política y económica no representan el fin *per se* del proceso, sino los medios a través de los cuales se logrará un desarrollo mutuo de los sistemas productivos locales –en su especificidad y diversidad-.¹²⁰

¹¹⁸ B. Hettne y A. Inotai, *The new regionalism: implications for global development and international security*, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), Helsinki, 1994, citado por Andrea Gallina, *New Regionalism in the Mediterranean: towards a Meso-regional approach*, *New Medit N.1*, 2005, ps. 21-28 (traducción propia).

¹¹⁹ Los otros dos enfoques de análisis de los procesos de Acuerdos de Integración Regional (AIR) son, por una parte, la perspectiva neoliberal o interdependentista, que consideran los AIR como escalones que conducirán gradualmente a la creación de un área de libre comercio entre los países y cuyo gran objetivo consiste en la constitución de un libre mercado global. Y, por otra parte, la perspectiva del nuevo regionalismo, que se basa en la historia de conformación de la UE y considera a los AIR una forma de institución adecuada que puede: a) ayudar a sobreponer la debilidad de algunos Estados y actuar activamente en el actual escenario político-económico internacional; b) desarrollar un marco de acción común que considere otros factores importantes como el medio ambiente, legitimación de las reformas y la integración social, temas que cobran importancia sólo dentro de un entorno regional. Gallina, ob. cit., p. 21.

¹²⁰ Idem.

Aplicación del concepto de meso-región a la ZICOSUR

En América Latina observamos una creciente internacionalización de actores subnacionales que acompañan el proceso de reconfiguración de las regiones.¹²¹ Una de las iniciativas más representativas de dicho fenómeno es la configuración de ZICOSUR, ejemplo de los nuevos actores y de una territorialidad alternativa, que identificamos como proyecto de *meso-región*. Dicha iniciativa busca aumentar la conectividad hacia el Pacífico, principalmente hacia la República Popular China, para optimizar la salida de los productos de sus actores participantes, incrementar lazos y diversificar los mercados.

La meso-región no es una unidad política cerrada, pero sí requiere cierta capacidad de autonomía política para conseguir los objetivos que se propone. Supone un sistema de países, o *partes de países*, que pertenezcan a una región que ya forme parte de un Acuerdo de Integración Regional (AIR) definido (como por ejemplo Mercosur-Unasur), y que tengan un *algo* en común y un *algo* que los diferencie del área fuera de esa meso-región. No representa ni un bloque de países ni un sistema basado en acuerdos de preferencia bilaterales. En este sentido, un grupo de países puede buscar una mejor y mayor competitividad a través de interdependencias internas y externas eliminando los efectos negativos de la asimetría en la distribución de poder. Es por ello que la creación del *anillo de solidaridad* es el objetivo clave del enfoque mesorregional. Esto contribuye a la paz y a desarrollar una diferente utilización y explotación de las fuentes de recursos basada en la reactivación de patrones endógenos de organización -políticos, económicos y sociales-. Siguiendo este enfoque, surgirán nuevas posibilidades de sostenibilidad y un restablecimiento armónico en la relación entre la cultura y los sistemas productivos, desbastada por la globalización capitalista.¹²²

¹²¹ Entendemos el concepto *internacionalización* como la posibilidad de construir capacidades que le den a un actor subnacional autonomía con respecto al Estado nacional. Concepto definido por Mercedes Botto en el marco de un trabajo de investigación desarrollado en FLACSO acerca del margen de acción de provincias argentinas en el Mercosur. M. Botto, D. Tussie, V. Delich, El Mercosur en el nuevo escenario político regional. Documento de Trabajo N° 35. Área de Relaciones Internacionales, FLACSO/ Argentina, 2009.

¹²² B. Amoroso, L'Apartheid Globale, Lavoro, Roma, 1999; y B. Amoroso, Globalization: the Economics and Social Sustainability of Markets and Production Systems - The classic Example of Agriculture, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional "Agricultural Policy reform and the WTO: where are we heading?" Capri, junio 23-26, 2003, citado en A. Gallina, ob. cit., p. 23

Un factor infaltable para el establecimiento de una meso-región es la creación de una identidad regional que conjugue el resto de los elementos y los haga converger, de lo contrario sería imposible promover una visión específica de regionalización.

Compartimos con Alejandro Safarov, la presentación que hace de la ZICOSUR en su escrito “El Territorio como factor dinámico de la integración”, quien la describe en esencia:

Se trata de una subregión ubicada geográficamente en lo que podríamos llamar el corazón de América del Sur. Está surcada por dos de las mayores cuencas hidrográficas del hemisferio occidental (la Amazónica y del Plata), y la franquean grandes selvas y uno de los mayores sistemas montañosos del globo (los Andes), que la separa del más vasto de los océanos (el Pacífico). La habitan pueblos muy antiguos, y son parte de ella históricas ciudades; desde allí partieron corrientes colonizadoras y de población. Es cuna de luchas por la independencia de las nuevas naciones, y panteón de los héroes que cimentaron las bases de la libertad. En el presente es además una de las reservas mundiales más importantes de alimentos y posee un patrimonio cultural y natural sin igual.¹²³

Por venir de un pasado común, con pilares históricos y un territorio geográfico compartidos, el Centro Oeste de Sudamérica constituye una macrorregión de situación geoestratégica privilegiada que facilita la integración, tomando ésta en su concepción más amplia. Teniendo esto en cuenta, es posible anudar negocios intra y extra regionales, y entendiendo a la integración como un proceso de solidaria complementación. Esta realidad de la ZICOSUR deja a la vista ese elemento *común* que requiere una meso-región. En este sentido, con la salvedad del Estado de Paraguay, el denominador común, y a la vez factor diferenciador de este bloque, tiene que ver con sus integrantes. Quienes componen ZICOSUR son unidades subnacionales que buscan espacios de acción alternativos a los facilitados por sus Estados nacionales.¹²⁴ Un proyecto integracionista diferente en su

¹²³ Safarov, Alejandro Gabriel, El territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR, Revista Persona, N° 21, septiembre de 2003.

¹²⁴ Caterina García Segura aporta el concepto de *actor subestatal* como aquellos agentes cuya actuación internacional no está motivada por una discrepancia ideológica con la del gobierno central. Más bien

composición inicial, cuyos objetivos principales coinciden con la búsqueda del desarrollo de sus sociedades. Un proyecto de integración entre iguales, de abajo hacia arriba, que apuesta a la complementación.

La creación de la ZICOSUR responde a la dinámica que imprimió el empresariado del movimiento GEICOS, que los llevó a encarar el desafío de unir los dos océanos, venciendo las dificultades geográficas y el fuerte aislamiento que sufren en materia política y económica.¹²⁵ Se trata de terminar con la indiferencia de las metrópolis y zonas centrales de los respectivos países y formar un bloque subregional que, a través de la complementación y la cooperación, consiga su propio desarrollo.

En función de ello, ha cambiado también la forma en que los países definen su política exterior: nuevos ámbitos territoriales han sido incorporados en este proceso, uno de los cuales es el subnacional. Es importante mostrar de qué manera esta tendencia, que se refleja con grados variables en los países sudamericanos, tiene claves y regularidades que plantean ciertos desafíos a los gobiernos nacionales que se interesen en encausar este fenómeno.¹²⁶ El ideal en un sistema mesorregional es un sistema policéntrico de economías complementarias y

lo que intentan es actuar directamente a nivel internacional, a fin de evitar la desviación o demora de sus objetivos en el proceso de canalización a través de las instancias del gobierno nacional. Caterina García Segura, La Actividad exterior de las entidades políticas subestatales, Revista de Estudios Políticos, N° 91, 1993, p. 235-264. Disponible en: www.cepec.es

¹²⁵ Alejandro Safarov, en su escrito "El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR" (2003), describe que el origen concreto de la ZICOSUR se debate en dos posibles sucesos, a saber: 1°) que fue idea de la Secretaría Regional de Integración del Gobierno Regional de Antofagasta (Segunda Región de Chile), creada en 1995 como una Comisión Asesora del Intendente Regional, que en cumplimiento de sus objetivos y en el marco de sus funciones formuló dicho proyecto, plasmado en el libro: ZICOSUR (5 ediciones agotadas); y 2°) como una iniciativa diagramada por economistas y académicos japoneses con el patrocinio de la fundación Okita. A nuestro entender las verdaderas bases de su creación encuentran su real fundamento en la idea fundacional de un acuerdo privado para la búsqueda de la integración que nace en 1974, con la primera Feria Agro Industrial del Noroeste Argentino, realizada en Salta, conocida hasta hoy en el mundo como FERINOA. En 1975, se realiza en Salta el Primer Encuentro para la Integración Fronteriza y Latinoamericana, en el marco de la segunda FERINOA. En 1976, en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) queda firme la decisión de construir el Grupo de Trabajo Internacional. En 1977 se reúnen nuevamente en Antofagasta, Chile, para concluir en junio del mismo año en Asunción, Paraguay. Ahí se da lugar al nacimiento del Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), se definen sus principios y se aprueban sus estatutos.

¹²⁶ Luis Maira, La política internacional subnacional en América Latina, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, ps. 9-39.

cooperadoras entre ellas con el objetivo común de alcanzar el mejor desarrollo y una óptima distribución de los beneficios entre los países participantes.¹²⁷

América Latina en su conjunto -y la subregión del Sur en particular- han puesto en marcha un variado e interesante esfuerzo de integración subnacional en sus países, que busca elevar la participación de municipios y gobiernos regionales en la esfera internacional. Este es el caso de ZICOSUR. Esta tendencia tiene diversos grados de desarrollo, pero siempre en base al reconocimiento de la unidad nacional y a un papel conductor de las relaciones internacionales por parte de los jefes de Estado y las cancillerías de cada país.¹²⁸ Esta situación no tiene porqué contradecirse con la necesidad de obtener cierto grado de autonomía política por parte de la meso-región, ya que se puede lograr una relación armónica entre las unidades subnacionales y sus poderes centrales.

Los temas que originan el quehacer externo de los organismos subnacionales son bastante homogéneos: la búsqueda y captación de inversión extranjera para nuevos proyectos industriales o de servicios; el fomento de las exportaciones de los productos característicos de una región; la promoción de iniciativas turísticas; el incremento de las actividades de cooperación académica e intercambio universitario, con especial énfasis en la formación de nuevos cuadros profesionales, o la búsqueda genérica de hermanamientos con otras ciudades o regiones a los que sus promotores asignan intereses y necesidades complementarias. A estos esfuerzos se han ido sumando también las actividades transfronterizas.¹²⁹ En esta perspectiva, el presente trabajo busca describir y explicar el camino transitado

¹²⁷ En la instancia inicial de esta noción de regionalismo se realizaron críticas que aducían que se trataba de una forma programática de integración, orientada hacia el futuro y que no consideraba las identidades sociales. "This region is a virtual region, a political Project with some degree of potentiality and with some appeal to those who make plans for tomorrow". H. Schmid, Making Solidarity in the Baltic Sea Region, Federico Caffè Centre Research Report, N.3/1998, Roskilde University, citado por A. Gallina, ob. cit., p. 6

¹²⁸ Es importante subrayar que puede haber una perfecta armonía y complementación en el funcionamiento de estos dos segmentos que han diversificado la formulación de la política exterior: lo supranacional y lo subnacional. En muchos casos, como en América del Sur, las dificultades para que un proceso de integración funcione en el plano regional o subregional para un grupo de países, se ve facilitado si los componentes subnacionales de ese bloque inician programas efectivos de acercamiento y coordinación. De esta manera, se van constituyendo en eslabones parciales de la gran cadena que acaba siendo la integración de toda una región.

¹²⁹ Luis Maira, ob. cit, ps. 9-39.

en esta dirección de una unidad compuesta por actores subnacionales como lo es ZICOSUR.

La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano: particularidades de una meso-región que crece

La ZICOSUR es un foro de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay y regiones de Chile, y actualmente ampliado con la incorporación de las cuatro regiones del sur de Perú: Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna. Todos territorios comprendidos en el centro-oeste sudamericano y que han manifestado la voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona.

El Acta de Campo Grande del 21 de noviembre de 2005 es el documento que formaliza la estructura institucional de la ZICOSUR. El plenario concluyó allí una etapa sustancial en el proceso de integración de gobiernos subnacionales del área de Capricornio (ver mapa 1):¹³⁰ proceso iniciado en

¹³⁰ El área de influencia del eje de integración se ubica en torno al trópico del mismo nombre, involucra a cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay) y tiene en sus extremos importantes instalaciones portuarias, tanto en el océano Pacífico como en el Atlántico, que dan cuenta de su carácter bioceánico. El Eje de Integración está conformado por regiones homogéneas aunque diferenciadas entre sí: la Región Litoral Atlántico, integrada por los Estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná, de Brasil; la Meso Región Sudoeste Matogrosense del Estado de Mato Grosso do Sul; la Región Noreste, integrada por la región Noreste (NEA) de Argentina (provincias de Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco y el norte de Santa Fe), junto con la región Oriental del Paraguay; la Región Noroeste, conformada por el Noroeste (NOA) de Argentina (Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy y cuatro municipios de Córdoba); la región Occidental de Paraguay y los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Potosí de Bolivia; y la Región Litoral Pacífico: norte de Chile (las regiones Primera, Segunda y Tercera, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, respectivamente). Las exportaciones principales son cobre refinado, porotos de soja, petróleo crudo, mineral de cobre y sus concentrados y mineral de hierro y sus concentrados; estas cinco exportaciones representan el 34% del total exportado por los cinco países. El 87% de las exportaciones se despachan por modo marítimo. La región cuenta con grandes cantidades de recursos mineros (cobre, hierro, plata y piedras preciosas, entre otros), tiene gran aptitud para la agricultura y posee también importantes excedentes energéticos (hidroelectricidad y gas natural). El Eje de Capricornio representa un mercado de más de 49,9 millones de habitantes en un área de influencia extendida de 2,8 millones de km² que implican un nivel medio-bajo de densidad poblacional y con un

Antofagasta en 1997 y que fue avanzando progresivamente a través de numerosas reuniones en diferentes ciudades de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano.¹³¹

Con la última ampliación, la ZICOSUR sumó unos 170.000 a los aproximadamente 4 millones de km² actuales, y más de 3 millones de personas a los 35 millones de habitantes estimados en la región (ver mapa 2).¹³²

Como mencionáramos, esta región tiene la particularidad de que sus integrantes no son Estados Nacionales, sino unidades administrativas subnacionales, a excepción de Paraguay: son economías de menor desarrollo dentro del esquema de las naciones a las que pertenecen. Contribuyen a esta situación las carencias de infraestructura y el desequilibrio socio-productivo en relación a los grandes centros de producción y consumo. Componen el área de ZICOSUR los gobiernos subnacionales de:

- Argentina: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán;

PBI de aproximadamente US\$ 228.939,9 millones. El Eje de Capricornio cuenta con 80 proyectos divididos en cinco grupos con una inversión estimada de US\$ 11.959,1 millones (septiembre de 2012). Fuente www.iirsa.org

¹³¹ Encuentros Internacionales ZICOSUR-Asia Pacífico: 1° Antofagasta en 1997, 2° Salta en 1998; 3° Filadelfia (Chaco Paraguayo) en 1999; 4° Campo Grande (Capital del Estado de Mato Grosso do Sul) en 2001; 5° Resistencia (Chaco) en 2002; 6° San Miguel de Tucumán en 2003; 7° Tarija (Bolivia) en 2004 y Ciudad de Corumbá (Mato Grosso do Sul, Brasil) en 2005; 8° Salta (Argentina) en 2005; 9° Santa Cruz de la Sierra en 2006 y 2007; 10° Antofagasta (Chile) en 2007, 11° Salta (Argentina) en 2009. Encuentros Extraordinarios ZICOSUR-Asia Pacífico: Ciudad de Campo Grande (Mato Grosso do Sul, Brasil) en 2005; Corrientes (Argentina) en 2006; Asunción del Paraguay en 2007; Jujuy (Argentina) en 2008. Reunión de Trabajo Técnico de ZICOSUR: Antofagasta (Chile) en 2008 y 2009. Encuentros Extraordinarios de ZICOSUR: Oruro (Bolivia) en 2010; Santiago del Estero en 2010; Santa Cruz de la Sierra en 2010; Iquique (Tarapacá, Chile) en 2011; Corrientes (Argentina) en 2011; Chaco (Argentina) en 2011. Conforme estos datos, podemos apreciar que se han realizado encuentros ordinarios, extraordinarios y reuniones de trabajo técnico en la mayoría de las principales ciudades de cada uno de los países que conforman ZICOSUR, lo cual intenta demostrar la intencionada descentralización que pretende conllevar en su administración. En la actualidad, los encuentros se realizan de acuerdo a la agenda que estipule quién asuma la presidencia de la secretaría pro-témpore, hoy representado por el Gobernador de la Provincia de Chaco (Argentina), Jorge Capitanich. Las acciones se cumplieron conforme al pedido del Embajador del Perú en Bolivia, ingresado en el Plenario de Autoridades del Foro de Integración, realizado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), el 23 de septiembre de 2010.

¹³² Las acciones se cumplieron conforme al pedido del Embajador del Perú en Bolivia, ingresado en el Plenario de Autoridades del Foro de Integración, realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 23 de septiembre de 2010.

- Brasil: Mato Grosso do Sul;
- Paraguay: Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro;
- Bolivia: Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz, Tarija;
- Chile: Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama, Tarapacá; y
- Perú: Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.

Todos estos gobiernos son provinciales, estatales o regionales, y a la vez unidades autárquicas y autónomas dentro de Estados federales.

El concepto de *meso-región*, en relación a ZICOSUR, se construye sobre dos pilares económicos de co-desarrollo: 1) el desarrollo y el crecimiento económico debe alcanzar a todos los países participantes, así como también debe existir una mutua determinación en términos de políticas, y 2) participación conjunta, tanto de actores políticos como económicos, en el proceso de toma de decisiones.¹³³

En la meso-región se explotan los niveles similares de especialización y diferentes niveles de capacidad tecnológica para el desarrollo conjunto de los sistemas productivos orientados hacia una producción que tenga como objetivo satisfacer tanto las necesidades locales como los mercados actuales y emergentes. A este respecto, ZICOSUR tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, a través del desarrollo del comercio exterior con los mercados internacionales y mediante la articulación de ejes de comunicación. También se orienta a promover la integración social y cultural como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran y como respuesta a las razones políticas y económicas que apuntalan el desarrollo de la perspectiva mesorregional.

Para ello, la estrategia de la internacionalización de actores subnacionales de la ZICOSUR implica el trabajo en un bloque económico, con una

¹³³ R. Petrella, *Technological Innovation and Welfare, Concepts and Transformation*, Vol. 3, N° 3, 1998, ps. 283-298, citado por A. Gallina, ob. cit., p. 23.

oferta exportable común para responder a las demandas de los mercados externos y el accionar del empresariado. Todo esto es sustancial y se alcanzaría mediante un trabajo de mutua comprensión y articulación entre los gobiernos del área: decisión indispensable para concretar un proyecto de integración sin trabas.

En relación a esto, el abordaje teórico del nuevo regionalismo presenta la novedosa diferenciación entre la integración física de regiones y la integración funcional de regiones: “En el estudio de regiones, las dimensiones claves se deben centrar, fundamentalmente, en la división del mundo en niveles de análisis y la distinción entre lo físico y lo funcional”.¹³⁴

Si bien el rol de los factores geoestratégicos para una región es clave, el desarrollo de nuevas formas de regionalismo, se basan también en la idea de la acción conjunta como región de acuerdo a una funcionalidad. Es decir, regiones compuestas no necesariamente por factores territoriales, estos *non territorial factors* representan la fuerza que lleva adelante la interacción política, económica y social entre los actores participantes. Observamos que en el área zicosureana se encuentra presente la necesidad de profundizar sobre ambas formas de integración.

La consolidación de la integración funcional de esta meso-región se presenta en el hecho de que puedan responder como una unidad sólida a las demandas internacionales presentes. Este tipo de integración implica un desarrollo institucional mayor del que posee actualmente ZICOSUR. En este sentido, necesita fortalecer su estructura político-institucional y conseguir el reconocimiento como una unidad regional establecida. En este sentido podemos plantear que ZICOSUR, en la actualidad, representa un caso de *soft institutionalization*, una categoría que refiere a una región con muy bajo grado de institucionalización, lo que conlleva un alto nivel de incertidumbre acerca del futuro de ese proyecto.¹³⁵

¹³⁴ R. Väyrynen, Regionalism: Old and New, *International Studies Review*, N°5, 2003, ps. 25-51, citado por María Cecilia Olivet, *Unravelling Interregionalism Theory: A critical analysis of the new Interregionalism Relations Between Latin America and East Asia*, VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico – REDALAP- Buenos Aires, octubre 2005, p.8 (interpretación y traducción propia).

¹³⁵ J. Rüländ, *Inter- and transregionalismo: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda*, Ponencia presentada en *Workshop on Asia- Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future*, Australian National University, 5-6 de julio de 2002, ps. 1-10, citado por María Cecilia Olivet, ob. cit., p. 23.

El caso específico del proceso de *integración física* subnacional en el área de ZICOSUR requiere de resultados palpables. Uno de los puntos que reclama decisiones urgentes es la cuestión de los pasos fronterizos de Jama,¹³⁶ Sico¹³⁷ y San Francisco.¹³⁸ Estos pasos cordilleranos son fundamentales para reforzar el proceso de integración en el área del Eje de Capricornio, con la mira puesta en el Pacífico y los mercados del Asia. Esta situación termina por confirmar el débil grado de consolidación institucional vigente en la ZICOSUR. Aquí se da el choque de intereses entre subregión y Estado.

China-ZICOSUR: necesidad, complementariedad y crecimiento

La emergencia de los países asiáticos representa uno de los factores externos que acompañaron y dieron una resignificación a los procesos regionales,

¹³⁶ El Paso Internacional Jama se encuentra al oeste de la Provincia de Jujuy, a una altura de 4.230 m.s.n.m. Une la ciudad de San Salvador de Jujuy (Argentina) con la ciudad de Calama (Chile), desde la cual se accede a todos los puertos de las Primera y Segunda regiones de Chile (Antofagasta, Mejillones, Tocopilla, Iquique y Arica). El 20 de diciembre de 2000 se inauguró el pavimento del tramo entre el límite y la localidad de San Pedro de Atacama (Ruta N° CH-27 - 160 km.) y el 29 septiembre de 2005, el tramo entre la localidad de Purmamarca y el límite (Ruta Nacional N° 52 - 261 km.). En la actualidad es el único corredor bioceánico a la altura del Trópico de Capricornio que se encuentra totalmente pavimentado.

¹³⁷ El Paso Internacional Sico encuentra en el noroeste de la Provincia de Salta. Comunica a la Argentina con Chile a través de las localidades de San Antonio de los Cobres, Provincia de Salta, y San Pedro de Atacama, Chile.

¹³⁸ El Paso Internacional San Francisco se encuentra en la Provincia de Catamarca, a 4.726 m.s.n.m. Nace en la ciudad de Tinogasta y luego de una distancia de 250 km. culmina en el límite con la República de Chile. El promedio de la pendiente longitudinal no supera el 4% a lo largo de todo su recorrido, lo que permite el tránsito de cualquier vehículo sin dificultad. De acuerdo a las obras y proyectos que se encuentran en ejecución, el Paso de San Francisco está pavimentado en todo su recorrido en el territorio argentino desde diciembre de 1999. En el sector chileno, la calzada ha sido rediseñada y construida desde el límite con un standard de tratamiento salino de excelente resultado. A ello deben sumarse las obras proyectadas desde el lado argentino, como la construcción de los Complejos Integrales de Las Grutas y Cortaderas, cuya ejecución permitirá dotar de servicios a quien desee transitar el corredor internacional. El Paso de San Francisco ofrece una ventajosa ubicación para constituirse en salida hacia los puertos del Pacífico de provincias argentinas como La Rioja, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Misiones y de países latinoamericanos como Brasil, Paraguay y Uruguay. Fuente: sitio oficial de ZICOSUR, www.zicosur.org

como el que venimos analizando.¹³⁹ Con este ascenso se observa una redefinición de la estructura en la que se ubicarán los nuevos actores internacionales.¹⁴⁰ Si bien China no buscó hacerlo, sacudió los mecanismos de la política exterior de los Estados de la región. Esta lógica muestra un escenario liderado por actores políticos y un creciente protagonismo de actores subnacionales, situación no desligada al crecimiento chino, que denotó una resignificación del territorio y la aparición de respuestas locales a desafíos globales. Razón a la que apuesta nuestro enfoque para la conformación de una meso-región como ZICOSUR. Es por ello que consideramos necesario y pertinente realizar un breve recorrido por la evolución de la transformación ocurrida en el sistema económico y productivo en China a fin de entender con mayor claridad la incidencia que tendrá en la región latinoamericana.¹⁴¹

China modela hoy la organización capitalista de la economía mundial, mediante la imposición de propias reglas y en sintonía con objetivos nacionales de largo plazo, consistentes con definidos objetivos nacionales que persiguen su encumbramiento como polo de poder político y económico mundial.

¹³⁹ Este trabajo hará hincapié específicamente en el crecimiento de la República Popular China.

¹⁴⁰ Eduardo Oviedo sostiene que la puja que se da en la región latinoamericana, que fuera bi-hegemónica en el período bipolar, se reconvirtió y pasó a ser una puja hegemónica entre Estados Unidos, la decreciente influencia de la Unión Europea y la creciente influencia de China y de otras pequeñas fuerzas con interés en las materias primas de la región (India, Rusia, Japón o Corea). El autor dice que se trata de una puja política, comercial y, desde inicios de la segunda década del siglo XXI, financiera. Es aquí donde la multipolaridad del sistema internacional cobra vida en la región a través de la competencia y tensión entre estas fuerzas exógenas y la creciente influencia endógena de Brasil. En consecuencia, el diseño de las políticas exteriores de los países de América Latina y el Caribe deben considerar la nueva situación de poder que implica observar la confrontación y la cooperación entre estas fuerzas, para desarrollar políticas de equilibrio con miras a expandir el crecimiento económico y al mismo tiempo garantizar sus independencias políticas. Eduardo Daniel Oviedo, 2013, *Relaciones Chino-Latinoamericanas a inicios de la segunda década del siglo XXI*, en Ofelia Stahring, *Mercosur-Unasur en un mundo en transformación. Cambios y visiones estratégicas en una realidad internacional Compleja*, UNR Editora, 2013.

¹⁴¹ En lo específico sobre temas asiáticos y su vinculación con América Latina, José Bekinschtein y Carlos Moneta (1998) desarrollaron la teoría sobre los *espacios vacíos* que alude a que en Latinoamérica no se aprovechan las oportunidades que ofrece el crecimiento asiático, el cual representa una verdadera oportunidad beneficiosa. Asimismo, contamos con las numerosas producciones de Eduardo Daniel Oviedo (2005; 2006 y 2007). El autor analiza en varias de sus obras la expansión del sistema político chino atendiendo a los factores internos y externos que motivaron el paso de potencia intermedia a gran potencia y realiza numerosos análisis acerca del ascenso de los países de noreste asiático como principales dinamizadores de los procesos de cambios en el sistema internacional.

La modernización de la República Popular China es un proceso que comienza en 1949. Tras diferentes impulsos y direcciones se estabilizó en una corriente de crecimiento acelerado desde finales de los años setenta, bajo la dirección del Partido Comunista Chino y la aplicación del modelo productivo orientado a la exportación.¹⁴² A partir de esta fecha, Deng Xiaoping buscó la construcción de una *economía socialista de mercado*, al igual que sus sucesores, e implementó y estimuló profundas transformaciones en la situación interna y en el posicionamiento internacional de China. En el plano interno, Deng empezó por privatizar la agricultura, para permitir a los productores guardar parte de sus cosechas para consumir o vender. A principios de los ochenta incrementaron significativamente la oferta de alimentos, los ingresos de los campesinos y las condiciones de vida de los sectores urbanos. El éxito de estas reformas llevó a una mayor desregularización y a desarrollar los mercados agrícolas. La apertura iniciada conllevó una serie de reformas que produjeron una transición hacia formas capitalistas de producción y de consumo, sin modificar mayormente el sistema político. El incremento del PBI promovió cambios en la estructura económica y social: proceso de industrialización sostenido, aumento de la participación del sector de servicios en la economía y, a nivel poblacional, se observó un aumento en la calidad de vida y poder adquisitivo, aunque acompañado de un aumento de desempleo y brecha entre ricos y pobres. La sanción de la Ley de Sociedades de 1988 marcó el inicio de la profundización del descontento social el cual, hacia 1989, encontró la reprimenda violenta conocida como la masacre de Tiananmen.¹⁴³

Tras este hecho brutal, las reformas de mercado se hicieron más lentas, hasta 1992, cuando el Congreso del Partido Comunista confirmó el programa de *economía socialista de mercado* y se comprometió por primera vez a reformar el

¹⁴² Eduardo Daniel Oviedo, Agotamiento del modelo exportador. Incertidumbre sobre el régimen político y derechos humanos en China. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, 2013, p. 38.

¹⁴³ Mario Rapoport, China: el país de los senderos que se bifurcan. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, 2013, p. 68.

derecho de propiedad.¹⁴⁴ Desde ese momento, comenzó una apertura mayor al exterior.¹⁴⁵

La transición del sistema económico de planificación centralizada hacia un sistema de mercado iniciado por Deng, otorgó mayor autonomía a las unidades productivas en términos de implementación y desarrollo de técnicas productivas, decisiones de inversión y apropiación del excedente. El crecimiento de las exportaciones comenzó a partir de los ochenta, intensificándose sensiblemente en los noventa. Se inició con las manufacturas más simples, especialmente los productos primarios y las manufacturas de transformación estandarizadas de recursos naturales. Las transformaciones productivas experimentadas muestran los profundos cambios que pueden generarse en los patrones de especialización a partir de políticas macroeconómicas y sectoriales. Sumados a esto, factores propios de la economía china como las escalas de producción, bajos costos de mano de obra y un fuerte mercado interno potencial, ayudan a explicar las transformaciones señaladas.¹⁴⁶

Entre 1991 y 2012 China retoma el sendero del crecimiento acelerado y se mantiene constante durante 22 años a una tasa anual del 9,9%: sigue la línea marcada por Deng de modernización y continuidad del proceso de apertura iniciado a fines de los setenta. En 1998, China se une al grupo de potencias económicas centrales, y dos años más tarde accede como miembro pleno a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual abre una nueva fase de apertura, que deja de ser unidireccional, es decir hacia el exterior, para pasar a seguir una doble vía, hacia el exterior y, selectivamente, hacia el interior.¹⁴⁷

Para el año 2005 China ya se había convertido en un eslabón esencial en la cadena de producción mundial de bienes intensivos en mano de obra, al tiempo que puso énfasis en el desarrollo de industrias de alta tecnología. Asimismo, se debe

¹⁴⁴ Postula Mario Rapoport: para Den Xiao-ping, “una economía planificada no es sinónimo de socialismo, pues allí también existen planes, y una economía socialista no es sinónimo de planificación porque en ella también existen mercados”, ob. cit., p. 71.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹⁴⁶ M. Bekerman, F. Dulcich, y N. Moncaut, La emergencia de China y su impacto en la inserción internacional de la Argentina. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, 2013, p. 114

¹⁴⁷ Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., p. 39.

tener en absoluta consideración el accionar y la centralidad de los grupos económicos chinos en el marco de su proceso de reforma ya que cumplen un papel fundamental en el desarrollo de China y desempeñan una doble función: como motor de la economía interna y como fuerza para la competencia en el mercado internacional.¹⁴⁸

El crecimiento orientado *hacia afuera* experimentado por China provocó que al aumentar la producción y la oferta de bienes manufacturados, sus precios bajaran. En cambio, su creciente demanda de materias primas elevó considerablemente el valor de éstas en el mercado internacional. Esta situación favoreció notablemente a algunos países latinoamericanos, cuyas estructuras productivas responde al modelo de exportaciones primarias, y es el caso de quienes componen ZICOSUR.

Según datos de la CEPAL, China logró una inserción notable en los flujos comerciales internacionales.¹⁴⁹ El crecimiento de su demanda favoreció a un aumento en el precio de los *commodities* como el carbón, el petróleo, el acero y la soja, de las que consume el 31%, el 7,7%, el 26,9% y el 19%, respectivamente, del total mundial (para el año 2005; hoy esa cifra es mayor).

La estrategia china en la economía mundial es garantizarse el acceso a las fuentes de recursos naturales y tratar de influir sobre el precio de los productos derivados de los mismos. Por ello, perspectivas de sostenido crecimiento en el largo plazo operan sobre expectativas relativas al aumento en los precios internacionales de *commodities* (petróleo, minerales, cereales). Esto favorecería proyecciones de crecimiento en economías emergentes, entre ellas las latinoamericanas. Como locomotora económica global, y en particular para la región asiática, China abre así un *ciclo de expectativas* favorables que impactan sobre sistemas nacionales de planificación, estrategias empresariales y decisiones de inversión en el largo plazo.

¹⁴⁸ Carla Verónica Oliva, 2005, Inversiones en América Latina: la inserción regional de China. En: Cesarín, S. y Moneta, C. (comp.), China y América Latina: un nuevo enfoque sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID- Intal, Buenos Aires, 2005, ps. 203-233.

¹⁴⁹ Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso, 2006. ¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina, en CEPAL, Revista de la CEPAL, N° 90, ps. 43.

Por otra parte, también en una perspectiva de largo plazo, la estructural dependencia energética y alimentaria seguirán operando como determinantes para el establecimiento de alianzas gubernamentales cooperativas, promoción de estrategias asociativas empresarias y orientación de preferencias sobre inversión externa directa. Como consecuencia, la estrategia china de expansión en busca de fuentes de provisión de recursos naturales estratégicos se ha de afianzar preferentemente enfocada hacia el África y América Latina y el Caribe (ALC), y por consiguiente ZICOSUR aparecería como potencial proveedor en caso de ser reconocida oficialmente por China como un bloque institucionalizado.

Algunos datos que aporta la CEPAL reflejan que: la inversión externa directa china en ALC representa un 6% del total invertido en el mundo en el sector no financiero (U\$S 43.300 millones hasta 2009), proporción que ha de aumentar durante la próxima década.¹⁵⁰ Los principales objetivos de China en ALC (explícitos en el Documento oficial sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe, 2008) consisten en garantizar provisión de materias primas y recursos naturales vitales para dotar de sustentabilidad el crecimiento de largo plazo. Para tal fin, China despliega una activa diplomacia público–privada de múltiples dimensiones mediante su participación en regímenes hemisféricos, regionales y subregionales en ALC. Se trata de lograr amplitud negociadora de acuerdos bilaterales que sirvan para generar oportunidades comerciales y de inversión. Éstas se orientan al acceso mediante compra directa, participación accionaria o concesiones gubernamentales a proyectos sobre explotación de hidrocarburos, minerales, alimentos exportables u obras de infraestructura que permitan una rápida salida e integrar la oferta interna.

Sergio Cesarín plantea que, acorde con estas expectativas, políticas nacionales sobre desarrollo industrial, fomento de la inversión externa, en ciencia y tecnología, desarrollo de infraestructura, innovación y financiamiento suelen incorporar la *variable China* entre sus criterios sobre asignación y elegibilidad. Distintos ejemplos son elocuentes. Los planes sobre infraestructura de la integración (corredores bioceánicos, redes de transporte) atienden a la futura demanda china y asiática en general. Resultante de ello, el espacio geoeconómico latinoamericano es

¹⁵⁰ Otro documento anterior de CEPAL refleja que el 85% del total se dirige a paraísos fiscales como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes. CEPAL. “Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe”, en CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 – Tendencias 2005.

traccionado hacia el *oeste* subcontinental para satisfacer la ascendente escala del comercio hacia el Pacífico. Todo lo cual requiere de una calibrada coordinación de políticas y construcción de consenso intrarregional que no aumente las asimetrías existentes.¹⁵¹ ZICOSUR no escapa a esta lógica: la meso-región encuentra el impulso para llevar adelante su conformación en la fuerte intención de fortificar sus vínculos con el país asiático. Junto a sus vecinos, encuentra que este fundamento es el más sólido por parte de los gobiernos subnacionales para insistir en desarrollar políticas descentralizadas que promuevan el desarrollo de sus regiones. En este aspecto se viene trabajando básicamente en la consecución y concreción de los corredores bioceánicos que atraviesan el Eje de Capricornio.

Esta situación descrita permite darnos paso hacia el análisis sobre la relación entre la meso-región ZICOSUR y el país asiático. En este caso, retomaremos un debate propuesto por Oviedo, quien planteara en su artículo “Proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China” (2011), la dicotomía a la que se enfrentan los miembros de ZICOSUR. En este escrito lo hacemos extensivo a la realidad de todos los países de Latinoamérica que se encuentran profundizando relaciones con China: ¿conviene priorizar la relación comercial con China, concentrando el intercambio comercial en materias primas a cambio de manufacturas, *know how*, e inversión externa china; o bien, apostar a una mayor ambición de desarrollo sustentable en el tiempo, con pretensiones de llevar adelante un verdadero proceso de modernización, que incluya a China como un socio fundamental en el mismo, pero poniendo frenos a la explotación de nuestros recursos naturales y a la evidente, y cada vez más acentuada *primarización* de nuestras economías?

Entre la cooperación y el conflicto

Como señalamos anteriormente, la irrupción de la economía china a comienzos de este siglo provocó cambios en la estructura de precios relativos

¹⁵¹ Sergio Cesarín, China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral Documento N°1, CEPES –Observatorio de Política Exterior Argentina, 2010, ps. 23-24.

internacionales por medio de una baja sustancial de los costos de producción de bienes manufacturados. De esta manera, el patrón de comercio entre China y América Latina está marcado por una relación desigual inclusive en los países superavitarios. Se verifican elevados superávits a favor de la región en los productos primarios y en las manufacturas intensivas de recursos naturales y crecientes déficits en los productos manufacturados (de baja, media y alta intensidad tecnológica).¹⁵²

Para explicar el tipo de relación interregional que se da entre ZICOSUR y China se recurre a la forma confusa de interregionalismo llamada *Forma Híbrida*: noción de una relación entre un grupo regional y un Estado individual extra-regional.¹⁵³ Esta relación se encuentra en un momento de crecimiento, desarrollo y conocimiento mutuo. ZICOSUR y China tienen intereses comunes, complementarios y contradictorios que dan contenido a esta nueva relación. Estos intereses están en estrecha vinculación con el modelo de crecimiento de los países latinoamericanos porque, según el modelo a definir, el contenido del intercambio económico variará.

De acuerdo con lo que se desarrolló previamente en el presente artículo, queda demostrado que la meso-región, sus gobiernos y actores subnacionales intentan sinergizar el potencial productivo del territorio que ocupan, en aras de poder dar respuesta suficiente a las crecientes demandas asiáticas: la mira está puesta en el Pacífico. Ahora bien, puede parecernos que la ZICOSUR es la fuente natural de abastecimiento frente a las necesidades futuras chinas y de sus países vecinos. Pero en este retrato se presentan también grandes desafíos a enfrentar en lo que respecta a la importancia que le otorga China a la ZICOSUR como *socio comercial*. Y más importante aún, como lo planteara Oviedo, a la superación de las tensiones que se presenten en lo que concierne a sectores productivos competitivos

¹⁵² M. A. Macedo Cintra y E. Costa Pinto, América Latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N°26, 2013, p. 88.

¹⁵³ H. Hänggi, Interregionalism: empirical and theoretical perspectives, Ponencia presentada en Workshop Dollars, democracy and Trade: External Influences on Economic Integration in the Americas, Los Angeles, 18 de mayo, 2000, ps.1-14 y J. Doschi, Southeast Asia and Latin America: A case of Peripheral Inter-Regionalism, en Jörg Faust y Manfred Mols, (editores), Latin America and East Asia – Attempts at Diversification, Hamburgo: LIT, 2004, ps. 185-198, citados por María Cecilia Olivet, ob. cit., p. 10.

que basan su modelo de producción en la *desprimarización* de la economía.¹⁵⁴ Sumado a estas cuestiones, el autor pone de manifiesto otras cuestiones a tener en cuenta también, como el reconocimiento del país asiático al bloque ZICOSUR. Un paso importante en el camino de superación de la situación de *soft institutionalization*.

Son numerosos los autores que presentan su preocupación respecto de la primarización de los sistemas productivos o, mejor dicho, de la necesidad de los países de la región de intentar evitar caer en ello. Slipax plantea que la creciente relación con China profundiza el rol de los países como exportadores de materias primas (Argentina, por ejemplo).¹⁵⁵ Lo cual debe ser modificado de manera urgente para evitar caer en la primarización de la economía que impida el uso soberano de los recursos estratégicos y límite la apropiación de la renta extraordinaria que los mismos generan. El incremento de las demandas sociales en China, la han llevado a considerar su *aseguramiento* (de recursos naturales y energéticos) como una política de Estado. Por su parte, Bekerman, Dulcich y Moncaut dicen que el desarrollo de China se está convirtiendo en uno de los procesos de transformación más importante del actual siglo y que su presencia en el mercado internacional marca un fuerte impacto en países emergentes principalmente.¹⁵⁶ Esta realidad, plantean los autores, está generando fuertes tendencias hacia la primarización de las economías latinoamericanas. Así, la expansión de las relaciones económicas entre China y los países de América Latina se están desarrollando en un marco de transformaciones en

¹⁵⁴ Pierre Salama afirma que “No hay una definición científica de la primarización; sin embargo se puede decir que una economía es primarizada si sus exportaciones de productos primarios predominan en las totales, y que está en curso de primarización si este segmento tiende a aumentar de manera significativa”. En sentido inverso se puede aseverar el concepto de des-primarización, cuando el predominio de los productos primarios disminuye respecto de su participación en las exportaciones totales en relación con periodos anteriores. Pierre Salama, Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, ¿una oportunidad?, en Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 58, N° 12, México, 2008, p. 836, citado por Eduardo Oviedo, La Proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China, Escrito presentado en el I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, Observatorio de la política China, Madrid, marzo de 2011.

¹⁵⁵ Ariel M. Slipax, Las relaciones entre la República Popular China y la Argentina bajo la lupa de los postulados del modelo de crecimiento con inclusión social. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N°26, 2013, p. 96.

¹⁵⁶ Marta Bekerman, Federico Dulcich y Nicolás Moncaut, ob. cit., p. 122.

la escena internacional, que alteran el esquema de comercio tripolar entre Estados Unidos, Europa y Japón existente durante las décadas previas.

El protagonismo que está adoptando la economía China a partir de su estrategia de desarrollo puede llegar a afectar de manera profunda los patrones de especialización de los países de América Latina y, por consiguiente, a los miembros de la meso-región ZICOSUR. Esto puede poner límites al futuro rol del grupo de actores como plataforma de transformación productiva y de expansión de ventajas comparativas dinámicas tanto hacia adentro como afuera de la subregión.

En el caso de los actores miembros de ZICOSUR, la creciente relación con China profundiza una inserción comercial como exportadores de productos primarios o con reducida transformación y como importadores de bienes que poseen medio y alto contenido tecnológico. En este sentido, el cobre proveniente del norte de Chile, los granos del Noroeste argentino y Paraguay, y otros minerales procedentes de Bolivia y Perú representan el principal interés de China en esta meso-región. Y, si bien se considera estratégica la relación comercial con China en base a las complementariedades de sus economías, se trata de un lazo comercial basado en ventajas comparativas tradicionales: resulta sumamente contradictorio ya que se intenta evitar el desenlace en una primarización productiva y el agotamiento de recursos naturales.¹⁵⁷

En noviembre de 2008, el gobierno chino publicó el «Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe». El formato del llamado *libro blanco* para la región ya existía respecto de otros países, regiones y temas específicos. Pero en este documento expresa su intención de incrementar el intercambio económico, político, comercial con la región en su conjunto y potenciar sus relaciones sobre la base de las complementariedades de sus economías. A su vez, se expone como un potencial proveedor de recursos naturales y energéticos.

La cooperación o el conflicto entre ZICOSUR y China emergen de acuerdo al modelo de crecimiento que adopte el Estado al que pertenece la unidad

¹⁵⁷ El sector exportador de ZICOSUR en 2010 (en porcentaje valor FOB de exportaciones) registra en Chile el 51,03%. Le siguen, de mayor a menor, Bolivia con el 13,91%; Argentina con un 11,45%; Perú con el 10,38%; Paraguay con un 9,87% y finalmente Mato Grosso do Sul, con el 3,35%. Fuente: Documento ZICOSUR - Publicación Año 2011, Secretaría Ejecutiva Pro Tempore de ZICOSUR, Gobierno de la Provincia de Salta.

subnacional, aunque coexistan en el corto y mediano plazo debido a la industrialización incipiente de los países latinoamericanos.

La diplomacia económica china crea canales de acceso directo a las materias primas para continuar su crecimiento económico y lograr el objetivo de modernización. Por su parte, los países de América Latina también tienden a modernizar sus economías de forma distinta a la del país asiático. Mientras China moderniza bajo un régimen político totalitario, Latinoamérica lo hacen en el marco de democracias, cuya mayoría se encuentra en etapa de instauración. Por eso, si el objetivo de la subregión es también modernizar y alcanzar el desarrollo económico, estas economías necesitarán a futuro más energía, minerales y alimentos. Si la ZICOSUR enajena en el presente sus recursos naturales no renovables, está obstaculizando su futura modernización y deberá requerir esos recursos desde otras regiones, tal como lo hace China hoy luego de expoliar los propios. La tensión emerge, por ejemplo, cuando la política comercial de Argentina tiende a agregar valor a sus exportaciones, industrializando la soja, al tiempo que China desea adquirir el producto primario. Es decir, mientras las exportaciones latinoamericanas estén compuestas de productos primarios, la complementariedad resulta viable, pero cuando los gobiernos buscan agregar valor a través de la industrialización, la tensión comercial asoma como principal. La desprimarización de las exportaciones lleva implícita una mayor fricción comercial con China.¹⁵⁸

Las inversiones chinas en la subregión aparecen como área de cooperación. La ZICOSUR da la bienvenida a los inversores chinos, incluso en el ámbito de los recursos no renovables. La mayoría de las inversiones chinas están en este sector y generan un lobby chino cada vez más influyente en las decisiones de política nacional y subregional.

A su vez, la diplomacia subnacional de la ZICOSUR es compatible con la diplomacia omnidireccional de China y su política hacia América Latina y el Caribe. No obstante, el reconocimiento chino y el modo de relación dependerán de la evolución futura de la ZICOSUR.¹⁵⁹ Los diez Encuentros Internacionales

¹⁵⁸ Eduardo Daniel Oviedo, *La Proyección de la ZICOSUR en el mundo:...*, marzo de 2011.

¹⁵⁹ El marco conceptual donde la ZICOSUR encuentra inserción para su relación con China aparece en el apartado IV del documento, subtítulo «Fortalecimiento de la Cooperación Omnidireccional entre China y América Latina y el Caribe». Si bien China, debido a su tradición realista, presta atención a las relaciones entre Estados, el concepto de cooperación omnidireccional alberga no sólo a los

ZICOSUR-Asia Pacífico, y los siete Encuentros Internacionales Extraordinarios denotan el interés mutuo por intensificar la integración;¹⁶⁰ así lo describe el acta del primer encuentro: "...asociarse para coordinar y potenciar sus recursos, incorporando como elemento fundamental para el desarrollo interno, las relaciones comerciales con los países del Pacífico, particularmente con las economías asiáticas...".¹⁶¹

El interés chino por la ZICOSUR parte de la necesidad de obtención de las materias primas esenciales para continuar su modernización. Y, a su vez, el factor China es relevante para la ZICOSUR en términos de socio comercial y fuente principal de inversión externa directa para poder consolidar el proceso de integración emprendido.

vínculos interestatales y organismos multilaterales, sino también a actores y organizaciones subnacionales. De la misma manera, en el año 2010 el Mercosur fundó en el concepto diplomacia omnidireccional de China su propuesta para relanzar el régimen de dialogo Mercosur-China, instaurado en 1997 y que se interrumpiera en su Quinto Encuentro realizado en Beijing en el año 2001. El Plenario de Autoridades, órgano superior de la ZICOSUR, también debe prestar atención al apartado V del documento, titulado «Relaciones entre China y las Organizaciones Regionales Latinoamericanas y Caribeñas». En ese apartado el gobierno chino define la política hacia dichas organizaciones: "El Gobierno chino aprecia el papel relevante que desempeñan las organizaciones regionales y subregionales de América Latina y el Caribe. La salvaguardia de la paz y la estabilidad regionales y la promoción de la unidad y el desarrollo así como la integración de la región y las apoya a que pongan en juego su positiva influencia en los asuntos regionales e internacionales. La parte china continuará fortaleciendo el intercambio, la consulta y la colaboración con las organizaciones pertinentes en los diversos terrenos." República Popular China, Documento sobre Política de China hacia América Latina y el Caribe, Beijing, 5 de noviembre de 2008. Este aspecto resulta relevante en la medida que China no tiene formales relaciones con la ZICOSUR y sus informales lazos podrían, paulatinamente, ser más institucionalizados. El primer paso a seguir sería el reconocimiento como entidad y, en tal sentido, proponer a la cancillería china -amén que no mantenga relaciones formales con la ZICOSUR- que incorpore a la institución como un organismo de integración subregional en su página web, tal como refiere a otras instituciones regionales y subregionales con las cuales aun no mantiene relaciones formales, en Eduardo Daniel Oviedo (2011).

¹⁶⁰ Toda la documentación de estos encuentros y actas finales se encuentran disponibles en el sitio web Oficial de Zicosur, www.zicosur.org.ar

¹⁶¹ Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia de Chaco, Documento ZICOSUR, Resistencia, 2002, p. 1

Conclusión

La Teoría de los Nuevos Regionalismos surgió para explicar el fenómeno de los procesos que comenzaron a gestarse en el mundo a fines del siglo pasado, a raíz de que la clásica Teoría de la Integración Regional dejaba fuera de estudio muchos de los comportamientos que venían suscitándose entre los países. Presenta, así, un conjunto de herramientas teóricas, analíticas y metodológicas que permite, a quienes estudiamos estos fenómenos de regionalismos, abordar el tema y determinar ante qué tipo de proyecto de integración nos encontramos. Fue nuestro fin analizar si, efectivamente, ZICOSUR representa un modelo posible de integración meso-regional.

Para constituirse y concretarse en un modelo de meso-región, ZICOSUR debería cumplir, entre sus objetivos, con el desarrollo de una política que abogue por la *creación de instituciones (institution-building)*. ZICOSUR cuenta con una estructura institucional en proceso de consolidación. Uno de sus principales objetivos consiste en ampliar la cantidad de miembros y lograr que la integración exceda lo económico para alcanzar también un carácter social y cultural, que profundice la identidad local para que los pueblos se sientan parte de una construcción colectiva. Este refiere a la función de *construcción de identidad (identity-building)*, es decir: las relaciones interregionales contribuyen al estímulo de la construcción de una identidad regional. Este proceso de construcción identitaria desarrolla en la región un sentido de *actorness* que le permite ser identificable, valorada, y le otorga la posibilidad de plantearse metas, formular políticas, tomar decisiones y ejecutarlas como una unidad fortalecida.¹⁶² ZICOSUR tiene la intención de conformar dicha identidad; no obstante, esta tarea conlleva la necesidad de compromiso por parte de quienes la componen y, muchas veces, el proceso representa un camino a transitar lento y gradual que dependerá de los frutos que le brinde, a cada participante, el hecho de componer el bloque subregional. La creación de una identidad propia del Foro zicosureano está íntimamente relacionado a la necesidad de conseguir su personería jurídica, especialmente a través del reconocimiento internacional. Esta búsqueda viene realizándose desde hace años sin

¹⁶² J. Rüländ, Inter- and transregionalismo: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda, Ponencia presentada en Workshop on Asia- Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future, Australian National University, 5-6 de julio de 2002, ps. 1-10, citado por Olivet, ob. cit., p.12.

resultados claros aún y representa la prioridad en cada reunión del Plenario de autoridades de ZICOSUR.

Esta idea de que la meso-región pudiera en un futuro llegar a ser un puente entre Latinoamérica y la República Popular China no sólo es una expresión de deseo: se trata de lograr cambios necesarios para avanzar con los objetivos planteados por la ZICOSUR. Para eso, se deben aprovechar las ventajas que no se presentan en el resto de América Latina, como la posibilidad de lograr reunir unidades subnacionales de seis países para dialogar sobre temas y problemáticas comunes. De esta forma, transitar el camino de la integración y al mismo tiempo desarrollar relaciones comerciales, culturales con los países asiáticos y particularmente con China. Como mencionáramos anteriormente: intentar dar respuestas locales a cuestiones globales.

A pesar de las falencias y debilidades notorias de este proceso de integración, debemos destacar el hecho del diálogo inter y extrarregional surgido a partir del inicio de formación de la ZICOSUR. Se muestra una diversificación en las relaciones económicas y comerciales, como también en las políticas y culturales, que vienen, casi en su totalidad, en consonancia con las políticas exteriores de sus Estados nacionales. Esta característica de ZICOSUR, sin precedentes, puede llevar a un replanteo de la manera en que los Estados conducen sus relaciones con las regiones más alejadas de los poderes centrales y también las interestatales.

ZICOSUR representa un proyecto de integración incipiente para los actores subnacionales en el contexto internacional. Mientras China es una realidad que representa el principal motor que impulsa la consecución de las metas mesorregionales propuestas. Asimismo, China equivale a una extraordinaria oportunidad para la región latinoamericana en su conjunto. Entonces, *¿cómo aprovechar este escenario de la mejor manera?*¹⁶³ La meso-región debe concentrar y coordinar sus fuerzas y potencialidades productivas y articular estrategias conjuntas de comercio que sepan aprovechar el favorable escenario de complementariedades que tienen con el país asiático. Ello no debe suponer la primarización de su sistema productivo. Deben lograr sanear la falta de desarrollo en

¹⁶³ Nos preguntamos lo cuestionado por J. Beckinshtein en su artículo "El nuevo modelo chino: ¿qué inserción para la Argentina?", Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, 2013.

infraestructura que afecta profundamente la conectividad efectiva de la ZICOSUR con el resto del mundo, específicamente en su proyección hacia el Pacífico. También, trabajar en la profunda consolidación institucional del bloque y buscar su reconocimiento oficial como tal. El tratamiento correcto y constante de estas cuestiones significarán el éxito o fracaso de la perdurabilidad de ZICOSUR como proceso de integración física y funcional.



Mapa 1: Eje de Integración de Capricornio - fuente: www.iirsa.org

¿Intención, desafío o posibilidad? Existen, claramente, demostraciones e iniciativas que permiten pensar que hay intención, por lo menos de parte de ZICOSUR, de profundizar el vínculo con China. El desafío está en resolver la dicotomía de profundizar dicha relación sin caer en la primarización de los sistemas productivos de los actores que componen el bloque y la posibilidad de consolidarse como una meso-región reconocida. Su viabilidad se concretaría siempre y cuando no se pierda el norte y se siga trabajando en pos de superar

definitivamente la situación de *soft institutionalization* que hoy está latente en ese territorio.



Mapa 2: Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano, año 2013.
Fuente: www.zicosur.org

Bibliografía

- Amin, Samir, *El Capitalismo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Atkins, Pope G., *América Latina en el Sistema Político Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1991.
- Bhagwati, Jagdish, *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, 2004.
- Blázquez-Lidoy, Jorge, Rodríguez, Javier y Santiso, Javier, *¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina*, en *Revista de la CEPAL*, N° 90. CEPAL, 2006.
- Beckinshtein, José, *El nuevo modelo chino: ¿qué inserción para la Argentina?* *Revista Voces en el Fénix*, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, 2013.
- Bekerman, Marta, Dulcich, Federico y Moncaut, Nicolás, *La emergencia de China y su impacto en la inserción internacional de la Argentina*. *Revista Voces en el Fénix*, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N°26, Buenos Aires, 2013.

- Bernal-Meza, Raúl, América Latina en el Mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de las Relaciones Internacionales, Primera edición, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- Botto, Mercedes, Tussie, Diana y Delich, Valentina, El Mercosur en el nuevo escenario político Regional. Documento de Trabajo N° 35. Área de Relaciones Internacionales, FLACSO/ Argentina, 2009.
- Cesarín, S. y Moneta, C. (comp.), China y América Latina: un nuevo enfoque sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda ruta de la seda?, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID- Intal, Buenos Aires, 2005.
- Cesarín, Sergio, China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral. Documento N°1, CEPES –Observatorio de Política Exterior Argentina, 2010.
- Delage, Fernando, La Política exterior china en la era de la globalización, “La Nueva China”, Revista Cidob d’Afers Internacional N° 63. CIDOB, Barcelona, 2003.
- Di Masi, Jorge Rafael, El regionalismo en el Noroeste Asiático: Hacia la construcción de un nuevo modelo de Integración Regional. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional de ALADAA. En: <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/imagesmemoria/jorgedimasi.pdf>
- Documento de CEPAL. Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe, en Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004 – Tendencias 2005.
- Documento de la política de China hacia América Latina. Observatorio Virtual Asia pacífico, 2008. <http://www.eumed.net/rev/china/09/documento.pdf>
- Documento ZICOSUR, Secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Provincia de Chaco, octubre de 2011.
- Documento ZICOSUR - Publicación Año 2011, Secretaría Ejecutiva Pro Témpore de ZICOSUR, Gobierno de la Provincia de Salta.
- Documentos Actas Encuentros ZICOSUR-Asia Pacífico y Documentos Actas Encuentros Extraordinarios ZICOSUR-Asia Pacífico, disponibles en sitio oficial www.zicosur.org
- Friedman, Thomas, The Lexus and the olive tree. Understanding Globalization, Editora Farrar, Straus and Giroux, Estados Unidos, 2000.
- Friedman, Thomas, The world is flat, Editora Farrar, Straus and Giroux, Estados Unidos, 2005.
- Gallina, Andrea, New Regionalism in the Mediterranean: towards a Meso-regional approach, New Medit N° 1, 2005.
- García Segura, Caterina, La Actividad exterior de las entidades políticas subestatales, Revista de Estudios Políticos, Núm. 91, 1993. Disponible en: www.cepec.es
- Hettne, B. y Soderbaum, F., Theorising the Rise of Regioness, Revista New Political Economy, Vol. 5, N° 3, 2000.

- Hettne B., Inotai, A., y Sunkel O., *Globalism and the New Regionalism*, Macmillan, Londres, 1999.
- Ibañez, Josep, *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 1999. En: www.reei.org/reei1/Ibanezag.reei.PDF
- Macedo Cintra, Marcos A. y Costa Pinto, Eduardo, *América Latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades*. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N°26, Buenos Aires, 2013.
- Katzenstein P., *Regionalism and Asia*, Revista New Political Economy, VoI. 5, N° 3, 2000.
- Maira, Luis, *La política internacional subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.
- Marchand, M., Beas, M. y Shaw, T., *The Political Economy of new regionalism*, Revista Third World Quarterly, VoI. 5, N° 5, 1999.
- Moneta, Carlos, *Los espacios de intercambio económico regional*, Capítulos del SELA, Caracas, enero-marzo 1992, N° 31.
- Moneta, Carlos, *Los escenarios de China en Asia-Pacífico*, En: Revista Nueva Sociedad N° 203, Fundación Friedrich Ebert, 2006.
- Moneta, Carlos y Noto, Gerardo (compiladores), *Dragones, tigres y jaguares*, Corregidor, Buenos Aires. 1998.
- Olivet, María Cecilia, *Unravelling Interregionalism Theory: A critical analysis of the new Interregionalism Relations Between Latin America and East Asia*, VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia Pacífico – REDALAP- Buenos Aires, octubre 2005.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *China en expansión*, Colección Thesys – Vol. 8, Editorial Universidad Católica de Córdoba, 2005.
- Oviedo, Eduardo Daniel, (compilador), *Corea...una mirada desde Argentina*, Editorial Universidad Nacional de Rosario, 2005.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *La Proyección de la ZICOSUR en el mundo: el horizonte de cooperación y rivalidad económica con China*, Escrito presentado en el I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China, Observatorio de la política China, Madrid, marzo de 2011.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Agotamiento del modelo exportador. Incertidumbre sobre el régimen político y derechos humanos en China*. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, Buenos Aires, 2013.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Relaciones Chino-Latinoamericanas a inicios de la segunda década del siglo XXI*, en Stahringer, Ofelia, *Mercosur-Unasur en un mundo en transformación. Cambios y visiones estratégicas en una realidad internacional Compleja*, UNR Editora, 2013.
- Rapoport, Mario, *China: el país de los senderos que se bifurcan*. Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, Buenos Aires, 2013.

- Schmid H., Making Solidarity in the Baltic Sea Region, Federico Caffè Centre Research Report, N.3/1998, Roskilde University, Roskilde, 1990. En: Gallina, A., op.cit.
- Safarov, Alejandro Gabriel, El territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR, Revista Persona, N° 21, setiembre de 2003.
- Safarov, Alejandro Gabriel, Avances y retrocesos en la integración del Corredor Bioceánico del Norte: la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) y el Comité de Frontera NOA-Norte Grande, Ponencia presentada en el II Congreso en relaciones Internacionales del IRI, La Plata, noviembre de 2004.
- Slipax, Ariel M., Las relaciones entre la República Popular China y la Argentina bajo la lupa de los postulados del modelo de crecimiento con inclusión social, Revista Voces en el Fénix, Un cuento Chino, Año 4, Sumario N° 26, Buenos Aires, 2013.
- Stiglitz, Joseph, Globalisation and its Discontents, Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company, 2002. Existe traducción: El malestar en la globalización, Madrid: Taurus, 2002.
- Stiglitz, Joseph, Making Globalization Works, W.W Norton & Company Inc., setiembre, 2006.
- Tussie, Diana y Trucco, Pablo (coordinadores), Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, Teseo, Buenos Aires, 2010.
- Varas, Augusto, De la Coerción a la Asociación. Hacia un nuevo paradigma de cooperación hemisférica, Cono Sur, vol. IX, N°4, Chile, septiembre-octubre, 1991.
- Wolf, Martin, Why Globalization Works, Yale University Press, 2005.

Capítulo IV

Modernización, régimen político y política exterior en Argentina, China y Taiwán

Eduardo Daniel Oviedo

Introducción

En China continental la modernización es un proceso iniciado a finales de la década del setenta. Fue diseñado y conducido por un régimen totalitario, de partido único comunista, sobre la base de una estrategia industrial, orientada a la exportación, con gradual liberalización de las fuerzas productivas y apertura económica al mundo. Hacia 1998 alcanza niveles de gran potencia económica.¹⁶⁴

En Taiwán, la modernización fue iniciada en 1959, también por un régimen totalitario, pero de partido único no comunista, liderado por Chiang Kai-

¹⁶⁴ Eduardo Daniel Oviedo, *China en Expansión*, EDUCC, Córdoba, 2005. La tesis del libro se centra en el cambio político fundamental que significó el pasaje de potencia intermedia a gran potencia. Este cambio aparece en 1998, cuando China se unió al selecto club de las grandes economías, después de sobrepasar el límite de potencia intermedia, de acuerdo con el tamaño de su ingreso nacional bruto (INB), basado en datos publicados por el Banco Mundial. En este libro y otros trabajos académicos se adaptó el criterio de Pareto para separar los Estados centrales (u oligopolio económico) de los semi-periféricos y periféricos. Este punto de inflexión económica de China tuvo su correlato en la política exterior un año después, cuando la potencia asiática recobró el ejercicio de su soberanía en Macao, con lo que finalizan 450 años de colonialismo de las grandes potencias en China.

shek y continuado por su hijo Chiang Ching-kuo.¹⁶⁵ También basados en el modelo productivo orientado a la exportación, lograron niveles de economía intermedia a mediados de la década del setenta, para iniciar la transición hacia la democracia en 1986.

En Argentina, su último régimen autoritario (1976-1983) fracasó en la modernización económica y la derrota militar en el conflicto armado de Malvinas (1982) condujo a la transición abrupta del autoritarismo a la democracia.¹⁶⁶ Se caracterizó por un intermitente crecimiento económico, enmarcado en una tendencia de decadencia estructural e incremento de la asimetría respecto de otros actores internacionales.

En otras palabras, el proceso lineal de modernización autoritaria para luego transitar a la democracia, argumentado por la teoría de la modernización, aparece claramente en el caso de Taiwán y está inconcluso en China continental. Mientras que Argentina afronta la difícil tarea de modernizar su economía y consolidar la democracia, sin los beneficios de los crecimientos económicos que dispusieron los dos países asiáticos en sus fases totalitarias.

Según la teoría de la paz democrática,¹⁶⁷ regímenes políticos diferentes tienen diferentes políticas exteriores, en contraste con la visión tradicional *erga omnes* de la política exterior. Desde esa perspectiva, en apariencia parecería ser fácil de explicar la relación entre las dos variables porque China tiene un régimen totalitario, Taiwán es una democracia consolidada y Argentina tiene un régimen democrático no consolidado. Sin embargo, si su hipótesis teórica ha tratado de demostrar la relación entre el tipo de régimen y la política exterior, especialmente la relación entre democracia y paz, resulta claramente difícil argumentar el ascenso pacífico del totalitarismo chino. Aunque resulta plausible hacer un esfuerzo para

¹⁶⁵ Samuel P. Huntington, *Democratization of One-Party Systems*, en Autores Varios, *The Republic of China Today. Views from Abroad*, Kwang Hwa Publishing, Taipéi, 1990, p. 13.

¹⁶⁶ El último régimen autoritario argentino existió desde marzo de 1976 a diciembre de 1983, denominado *Proceso de Reorganización Nacional*, o sencillamente *Proceso*. Según Guillermo O'Donnell, clasifica como régimen burocrático-autoritario, dentro de los *económicamente destructivos y altamente represivos*. En Guillermo O'Donnell, *La transición en Brasil: continuidades y paradojas*, en Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China, *Colección de Ponencias del Simposio Internacional "América Latina en el Umbral de los Años 90"*, Beijing, 1988, p. 11.

¹⁶⁷ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

explicar este fenómeno a través de la relación entre modernización y política exterior.

Coincidiendo con Inglehart y Welzel, la “...nueva versión de la teoría de la modernización indica que el fenómeno de la paz democrática es más debido a los cambios culturales relacionados con la modernización que por la democracia en sí misma”.¹⁶⁸ Estos autores revisaron la teoría de la modernización y plantean que la premisa general de la teoría sigue siendo correcta: “el desarrollo económico tiende a traer importantes, más o menos previsibles, cambios en la sociedad, la cultura y la política”.¹⁶⁹ No obstante, argumentan que la misma debe ser revisada en varios aspectos, a saber: 1) la modernización no es lineal; 2) el cambio socio-cultural es dependiente de la trayectoria; es decir, la historia importa; 3) la modernización no es la occidentalización, a diferencia de las versiones etnocéntricas tempranas de la teoría; y 4) la modernización no conduce automáticamente a la democracia.¹⁷⁰

Visto desde esta perspectiva, nada impedirían realizar el estudio comparado de esta trilogía de países para esclarecer la relación entre modernización y política exterior, dejando de lado el estudio de las sociedades modernizadas que ya han sido tratados por otros investigadores. En efecto, China y Taiwán cuentan con exitosas modernizaciones económicas y Argentina es un país no modernizado que intenta imprimir una orientación modernizante. Por ejemplo, Edward Morse llevó a cabo un estudio similar al que se presenta en este artículo sobre la relación entre modernización y política exterior en los países modernizados.¹⁷¹

Es que intentar llevar a cabo un proceso de modernización implica que el Estado despliegue todos los instrumentos esenciales para el logro de dicho objetivo.¹⁷² Entre esos instrumentos está la política exterior, que es el medio con que cuenta el Estado para vincular a la unidad política con el plano internacional, pues la

¹⁶⁸ Ronald Inglehart y Christian Welzel, *Development and Democracy: What We Know about Modernization Today*, Foreign Affairs, March 2009, ps. 12-14.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 4.

¹⁷⁰ *Ibidem*, ps. 4-6.

¹⁷¹ Edward L. Morse, *The transformation of foreign policies: Modernization, interdependence, and Externalization*, World Politics, Cambridge University Press, Vol. 12, No. 3, 1970, ps. 371-392.

¹⁷² El término Estado se escribe con mayúscula siempre que refiere a la unidad política conformada por territorio, población y poder, para distinguirlo del término estado, que se escribe con minúscula, y que refiere a la situación en que está una persona o cosa.

política exterior “es la acción que cada Estado desarrolla en el sistema internacional”.¹⁷³ No compete aquí evaluar si esta acción es en función del interés nacional, pues el mismo se ha usado recurrentemente como argumento de diversas políticas exteriores que en las evaluaciones retrospectivas de sus resultados no han cumplido con ese supuesto. Se entiende que si el Estado, o los grupos que lo controlan, busca realizar la modernización en el plano interno de la política, deberá al menos propender al despliegue de una política exterior funcional a ese objetivo en el plano internacional.

Las experiencias de China y Taiwán aportan claridad sobre esta interrelación al ser dos Estados en modernización, con regímenes políticos totalitarios e intereses contradictorios entre sí en el plano externo. Pero sus instrumentos de vinculación con la comunidad internacional –las políticas exteriores– poseyeron pautas similares de comportamiento después que estas naciones adoptaron la decisión de modernizar. En tal sentido, interesa saber cuáles fueron esas pautas que estos Estados imprimieron a sus políticas exteriores en el plano externo de la política y que favorecieron el desarrollo de la fase de modernización, para ser tenidas en cuenta *erga omnes* en naciones que desplieguen el mismo proceso. Asimismo, este estudio rechaza la *importación* de modelo asiático alguno ya que las experiencias económicas, políticas y sociales de Latinoamérica –como las del resto del mundo– son distintas de las de los países del Este Asiático. Además, existe el interrogante sobre la existencia de un modelo propio de los países asiáticos. Aunque sí es viable el conocimiento y la emulación de algunas pautas de comportamiento de las políticas exteriores adoptadas por estos países que podrían favorecer la modernización en América Latina. Precisamente, estas pautas son abordadas y discutidas en el presente estudio.

Al igual que los Estados compiten en el sistema internacional,¹⁷⁴ existe también la competencia entre modernizaciones, cuyo aspecto de mayor

¹⁷³ Eduardo Daniel Oviedo, *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, UNR Editora, Rosario, 2001, p. 19.

¹⁷⁴ Kenneth Waltz considera que la socialización de los actores y la competencia entre ellos son los dos efectos que la estructura produce indirectamente sobre la conducta de las unidades políticas del sistema internacional (Waltz Kenneth N., *Theory of international politics*, McGraw-Hill, New York, 1979, p. 74). La socialización reduce la variabilidad de comportamientos posibles; mientras que la competencia alienta a los estados a ajustar sus conductas a las prácticas más aceptables y exitosas (Waltz Kenneth N., ps. 76-77).

conflictividad, parafraseando el célebre concepto de Huntington, podría ser denominado *choque de modernizaciones*.¹⁷⁵ En efecto, el proceso de modernización en un Estado puede servir de factor desencadenante para que otros Estados no se modernicen. Por ejemplo, de acuerdo a la velocidad de crecimiento económico de la República de China, un académico chino considera que la Segunda Guerra Chino-Japonesa iniciada en 1937 al menos retrasó 20 años su proceso de industrialización.¹⁷⁶ Durante la Guerra Fría, la afluencia de inversiones extranjeras primero a Japón, Corea, Taiwán y luego a China limitaron la llegada de capitales a América Latina, siendo uno de los factores que explica el estancamiento o retroceso de estas naciones. Pero no todo es conflicto entre modernizaciones, pues también facilita el crecimiento de otros. Por ejemplo, Taiwán se benefició de la construcción en infraestructura y llevó a cabo una incipiente modernización dependiente de Japón durante la fase de dominación colonial (1895-1945). Mientras que, tras la formación de la República Popular China (RPC) en 1949, la isla se vio favorecida por el apoyo político y económico de Estados Unidos, Japón y Europa occidental a su proceso de modernización. En la primera década del siglo XXI, las economías de los países latinoamericanos fueron beneficiarias del crecimiento económico de China, a través de la compra de recursos naturales, renovables y no renovables.

Modernización: el original y las copias

El concepto de modernización define el proceso histórico iniciado en el siglo XVIII, mediante el cual Gran Bretaña y otros países de Europa occidental pasaron de ser sociedades tradicionales, agrarias y rurales a sociedades seculares, urbanas e industriales, como consecuencia de la revolución industrial.

Siguiendo a Inglehart y Welzel:

¹⁷⁵ Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

¹⁷⁶ 袁成毅, 抗日战争史研究中的若干量化问题, 《抗日研究杂志》, 第 1 期, 北京, 2010 年。
Yuan Cheng Yi, *Certain quantitative problems in the Sino-Japanese War History Research*, *The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan*, N° 1, Beijing, 2010.

La modernización es un síndrome de cambios sociales vinculados con la industrialización. Una vez puesta en marcha, tiende a penetrar en todos los aspectos de la vida, con la especialización del trabajo, la urbanización, el aumento de los niveles de educación, el aumento de la esperanza de vida, y el rápido crecimiento económico. Esto crea un proceso de auto-refuerzo que transforma la vida social y las instituciones políticas, con el aumento de participación de las masas en la política y –en el largo plazo– haciendo cada vez más probables las instituciones políticas democráticas.¹⁷⁷

En la ciencia política corresponde a los estudios de los procesos de cambio político, junto a la institucionalización, las transiciones políticas y demás temas que son inherentes a la dinámica política. Entonces, se entiende como un proceso histórico que afecta distintos ámbitos de la realidad social.

Como proceso histórico también es único e irrepetible. Con el devenir del tiempo, los Estados no modernizados, en forma de copia, emularon –y aún siguen emulando– el objetivo de modernizar sus naciones a partir de las experiencias exitosas de las potencias europeas. Por ejemplo, en el siglo XIX aparecen similares procesos en Estados Unidos, Alemania y Japón. Entonces, en materia de modernizaciones existen el original y sus copias: estas últimas realizadas por Estados diferentes bajo contextos distintos, que recrean, cada vez más aceleradamente, el proceso europeo concluso y sin plantear objetivos dispares a los alcanzados por las llamadas *naciones civilizadas*, tal como se conocían a los Estados europeos en el siglo XIX. Es más, el parámetro de éxito está determinado por las experiencias pasadas de estas naciones. Aún como copia, las naciones pre-modernas buscan alcanzar el objetivo central del desarrollo económico, político y social. O, al menos, el crecimiento económico que las posicionen como grandes potencias, como ha ocurrido con la RPCH en estas tres últimas décadas. En términos de la teoría del sistema-mundo de Wallerstein,¹⁷⁸ estas naciones dejan de ser semiperiféricas para pasar a ser centro, aunque el estancamiento o falta de innovación modernizadora puede retrotraer a las potencias centrales hacia roles semiperiféricos. Esto podría ocurrir con algunos países europeos líderes en la economía mundial (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia) si continúa el actual retroceso económico.

¹⁷⁷ Ronald Inglehart y Christian Welzel, ob. cit., ps. 1-2.

¹⁷⁸ Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, Tomo I, Siglo XXI, Madrid, 1996, ps. 489-502.

No obstante, como proceso histórico, la modernización implica la innovación y no la mera repetición de modelos ya existentes. La modernización "...no es simplemente el proceso de difusión de las instituciones, valores y técnicas europeas sino que es un proceso abierto y continuo de interacción entre las diversas instituciones, las diversas culturas y las diversas técnicas".¹⁷⁹ Pero como la modernización es un objetivo a alcanzar (que en algunas naciones se encuentra en acto y en otras en potencia), innovar requiere cambiar el objetivo de la modernización: es decir, encontrar un punto de llegada distinto al realizado por los Estados europeos y luego por Estados Unidos, que implicaría una modificación radical en los objetivos de los Estados de la magnitud de la revolución industrial. Hasta el presente, los gobiernos sólo tienen en mente las experiencias modernizadoras originales y sus objetivos alcanzados, mientras implementan caminos alternativos de modernización. Es decir, los países tienen diferencias de medios y coincidencia de fines sobre la modernización. Por eso, su concepto es histórico, no autónomo, pues sigue el derrotero abierto por el proceso europeo.

El eterno debate: modernización y occidentalización

En oposición a las opiniones de Inglehart y Welzel, como proceso europeo, la modernización en China, Taiwán y el resto de las naciones es inseparable de la occidentalización. Por ejemplo, en China continental, el fundamento ideológico de las políticas de Reforma y Apertura al Exterior y de las Cuatro Modernizaciones hunde sus raíces en el marxismo clásico, expresión del pensamiento occidental.¹⁸⁰ Las técnicas económicas utilizadas no constituyen

¹⁷⁹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, 1995, p. 988.

¹⁸⁰ La política de Cuatro Modernizaciones fue enunciada por Zhou En Lai en diciembre de 1964, en el Informe de Trabajo del Gobierno presentado ante la Primera Reunión de la Asamblea Popular Nacional. En tal oportunidad, el primer ministro chino expresó: "En términos generales, la tarea principal para el futuro desarrollo de la economía nacional consiste en convertir, dentro de un periodo histórico no muy largo, nuestro país en una potencia socialista con una agricultura, una industria, una defensa nacional y una ciencia y tecnología modernas y alcanzar y sobrepasar el nivel avanzado del mundo. Para realizar esta gran tarea histórica, a partir del III Plan Quinquenal, podremos considerar los siguientes dos pasos: primero, establecer un sistema industrial y un sistema de economía nacional

innovaciones a la teoría económica: son parte de un proceso gradual y controlado de liberalización y mercantilización económicas, en conjunción con un modelo productivo-exportador que impulsa las fuerzas productivas de un mercado históricamente apeteído por las grandes potencias. Para su integración al mundo, China prepara ingentes cantidades de traductores e intérpretes, principalmente en inglés, que es la lengua hegemónica mundial. Mientras que en Taiwán, una gran parte de la población que supera el nivel de estudios secundarios domina con fluidez ese idioma.¹⁸¹ Ambos gobiernos negocian acuerdos económicos bilaterales y multilaterales con otras naciones, cuyas bases jurídicas reposa en el derecho internacional vigente, descendiente del moderno Derecho Público Europeo. Por eso, ideológica y prácticamente, ambas modernizaciones hunden sus raíces en Occidente: unidad macro generadora de la modernización. De ser asimilada y, fundamentalmente, innovada, podrían dar origen a un nuevo proceso, que en los casos de los países del Este Asiático debería ser denominado de *orientalización*: proceso identificado por varios autores en China como renacimiento de Oriente”,¹⁸² aunque este concepto corrobora su precario estado inicial, pues en Occidente el paso del Renacimiento a la Edad Moderna significó varios siglos.

En contradicción con este pensamiento, Huntington considera que “China está tomando un derrotero claramente reformista”,¹⁸³ es decir, de

independientes y más o menos completos; segundo, materializar en toda la línea de la modernización de la agricultura, de la industria, de la defensa nacional y de la ciencia y tecnología, colocando así la economía de nuestro país en las primeras filas del mundo.” En Obras Escogidas de Zhou Enlai, Tomo II, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1989, p. 493. En diciembre de 1978, Deng Xiao Ping anunció el lanzamiento oficial de las Cuatro Modernizaciones, que marca oficialmente el inicio de la era de la reforma. Ese mismo mes, el ex-guardia rojo Wei Jingsheng pegó un dazibao, titulado “Quinta modernización: democracia y otros”, en el llamado Muro Democrático de Xidan, expresando que si el pueblo chino quiere la modernización, primero es necesario realizar la democracia, modernizando el sistema social de China. Solicitó al PCCH que incorpore la democracia política como Quinta Modernización.

¹⁸¹ 洪惟仁, 台灣的語言政策何去何從, 元智大學中國語文學系, Hong Wei Ren, Qué será de la política lingüística de Taiwán, Departamento de Lengua y Literatura China de la Yuan Ze University, publicado por la página Web de la Universidad de Tamkang, <http://mail.tku.edu.tw/cfshih/ln/paper18.htm>, consulta realizada el 16-10-2012

¹⁸² 何新著, 东方的复兴—现代化的命题与前途, 黑龙江教育出版社, 1992年。He Xin (comp.), Renacimiento de Oriente. Futuro y desafíos de la modernización china, Educación Heilongjiang, Harbin, 1992.

¹⁸³ Samuel P. Huntington, El choque de civilizaciones..., ps. 87-88. En su análisis comparativo, las alternativas de combinación entre modernización y occidentalización —basado en el criterio de la reacción de los líderes políticos e intelectuales al impacto de la modernización— Huntington tipifica

modernización sin occidentalización. Este punto deja dudas y se abre a la discusión académica, pues no se observan en la historia rasgos de modernización no occidental que permitan afirmar esta tendencia. Vale la pena preguntarse ¿cuáles son los rasgos de la modernización no occidental? Los dos ejemplos que Huntington plantea no son evidencias para la elegancia de una teoría pues sucumbieron en el fracaso. Se menciona el slogan del “tiyong” (体用) de la dinastía Qing, es decir, “conocimientos chinos para los principios fundamentales, conocimientos occidentales para el uso práctico”, que en Japón se conoció como “espíritu japonés, técnica occidental”. También el fracasado intento del Egipto de Muhammad Alí en la década del treinta del siglo XIX. Esto demuestra que hasta el presente no se alteró el equilibrio intercivilizacional en materia de modernizaciones: desde su surgimiento en Europa occidental en el siglo XVII Occidente continúa liderando el proceso de modernización mundial. Al ser de origen europeo y con impronta occidental, su implementación es una decisión de política interna pero influida desde el exterior. Siendo un proceso no vernáculo, refiere en forma precisa como *modernización en China* o *modernización en Taiwán*, más que a la *modernización china* o *modernización taiwanesa*. En consecuencia, si bien es claro que la cultura europea no es la única vía hacia la modernización no obstante, como objetivo, al ser la civilización hegemónica, Occidente ha impuesto el derrotero a las naciones no occidentales.¹⁸⁴

tres modelos: el rechazo a ultranza tanto de la modernización y de la occidentalización; el kemalista, que implica la aceptación de ambas; y el reformismo, que acepta la modernización rechazando la occidentalización. Un cuarto modelo, del mismo análisis, es el africano con occidentalización cultural y sin modernización técnica.

¹⁸⁴ Como señala Amartya Sen: “Al plantear dudas sobre las explicaciones del éxito económico de Asia, basadas en los valores asiáticos, no pretendo que no tengamos nada que aprender de estos valores, respecto al crecimiento y al desarrollo económicos de Asia y sus notables resultados. Creo que se pueden sacar algunas enseñanzas importantes, sin que, de otra parte, se pueda afirmar que los valores asiáticos favorecen especialmente el crecimiento económico moderno. Sin duda, la lección más importante es de carácter negativo: la cultura europea no es la única vía hacia una modernización triunfante. Para medir el alcance de esta lección, es preciso retrotraerse a los tiempos en que la civilización europea parecía el camino obligado para alcanzar el éxito industrial, y en que se celebraba ‘la ética protestante y el espíritu del capitalismo’ (para citar el título del estudio clásico de Weber). Sabemos ahora que otros valores son también eficaces y, a veces, más eficaces: ésta es la enseñanza que se deduce del siglo pasado, comenzando por el notable progreso económico de Japón.” Amartya Sen, Valores asiáticos y crecimiento económico, en Informe Mundial sobre la Cultura, UNESCO, 1998, s/n.

El crecimiento económico en Taiwán, China y otras naciones asiáticas, incluso en sociedades no confucianas como Tailandia o Indonesia, más que explicar la modernización a partir de las pautas confucianas muestra la identidad de la naturaleza humana que reacciona de forma similar ante estímulos externos. Incluso en contradicción con el pensamiento de Max Weber y los admiradores chinos sobre el impacto que ejerce el Confucianismo en la modernización asiática;¹⁸⁵ sobre todo en Taiwán. India es también un ejemplo de esta explicación. En América Latina, Brasil está siguiendo un derrotero similar en base a la cultura latina o, como expresa Huntington, *latinoamericana*: vástago de la civilización occidental.¹⁸⁶

En realidad, China, Taiwán y otros países asiáticos han creado sociedades binarias o duales, donde la cultura tradicional y la cultura occidental confluyen simultáneamente de forma contradictoria y complementaria.¹⁸⁷ No obstante, resulta prematuro hacer en el presente una evaluación sobre las transformaciones culturales como efecto de las modernizaciones en China y Taiwán en tan corto lapso. Los procesos de cambio cultural son de largo plazo, medidos en base al tiempo civilizacional, que es más extendido que el de los procesos de cambio político. A diferencia de lo que sucede en estos países, Argentina cuenta con condiciones de viabilidad para seguir el derrotero de la modernización europea, dado que por características poblacionales y culturales, la civilización latinoamericana no es una civilización totalmente diferente a la occidental. De hecho, como descendiente de la civilización europea, Argentina cuenta con un patrimonio cultural próximo a Occidente que facilita la integración en el sistema internacional, más que en China o Taiwán, donde la cultura occidental entra en conflicto y cooperación con la cultura sínica. Es decir, mientras China y Taiwán aparecen como sociedades

¹⁸⁵ Ver Max Weber, *Ensayos de sociología contemporánea*, Tomo II, Planeta-Agostini, Barcelona, 1985, ps. 203-241.

¹⁸⁶ Huntington, *El choque de las civilizaciones...*, ps. 51-52.

¹⁸⁷ “Aunque el desarrollo económico tiende a provocar cambios predecibles en las visiones del mundo de las personas, el patrimonio de la sociedad –ya sea conformada por el protestantismo, el catolicismo, el islam, el confucianismo, o el comunismo– deja una huella duradera en la visión del mundo de una sociedad. Un sistema de valores refleja una interacción entre las fuerzas impulsoras de la modernización y la influencia persistente de la tradición. Aunque los teóricos de la modernización clásicos, tanto en Occidente y Oriente pensaban que la religión y las tradiciones étnicas morirían, han demostrado ser muy resistentes. A pesar que los públicos de las sociedades industrializadas se están convirtiendo en más ricos y más educados, esto es apenas crear una cultura mundial uniforme. Las herencias culturales son muy duraderas”. En Ronald Inglehart y Christian Welzel, *ob. cit.*, p. 5.

binarias, Argentina surge como sociedad homogénea, con más del 90% de eurodescendientes y sólo el 1,6% proveniente de pueblos originarios. Como afirmando esta visión, entre 1880 y 1930, Argentina realizó un exitoso proceso de modernización y formó parte del centro económico mundial. Aunque también es un ejemplo que corrobora el mencionado postulado de la teoría del sistema-mundo,¹⁸⁸ al retornar del centro a la semiperiferia a través de la decadencia económica y política en que este país incurrió después de 1930. Sin embargo, este capital cultural y las favorables condiciones de Argentina, no se han reflejado en los resultados económicos de las tres últimas décadas. Es ese período, China llevó a cabo un proceso acelerado de crecimiento económico que la situó en el selecto club de las grandes economías; mientras que el país de América del Sur forzosamente entra en la categoría de economías medianas. Por último, China tiene un gran mercado, real y potencial, que ha sido fundamental para la modernización; mientras que Argentina, con sub-población, tiene un mercado de consumo limitado, condiciones macroeconómicas inestables y falta de incentivos a la inversión: motores fundamentales en el despegue de la modernización china.

Modernizaciones autoritarias y el desafío argentino de modernizar en democracia

Las fases iniciales de los procesos de modernización en el Este Asiático fueron implementadas por regímenes autoritarios, sean éstos de corte totalitario, autocracias o monarquías constitucionales de partido hegemónico. La elección de los regímenes autoritarios sirvió para mitigar la iniciación tardía y el retraso comparativo en la evolución de estos procesos de desarrollo.¹⁸⁹ Su versión más reciente ha sido la modernización en la RPCH que, con un régimen totalitario, de partido único comunista, ingresó en el directorio mundial de grandes potencias económicas a fines del siglo XX.¹⁹⁰ Vietnam sigue un modelo modernizador similar, que conjuga totalitarismo y modernización al estilo chino. Empero Corea del Norte

¹⁸⁸ Immanuel Wallerstein, ob. cit., ps. 489-502.

¹⁸⁹ Artemio Luis Melo, *Compendio de Ciencia Política*, Depalma, Buenos Aires, 1983, p. 403.

¹⁹⁰ Eduardo Daniel Oviedo, *China en Expansión*, EDUCC, 2005.

mantuvo el férreo totalitarismo de partido único comunista sin modernización, con economía cerrada y dominación personalista de tres generaciones de la familia Kim, apoyada por los militares. Una versión atenuada de este modelo ha sido utilizada en la República de Corea, cuya modernización está asociada al golpe castrense del general Park Chung-hee en 1961 y la constitución de la Tercera República dos años después. Mientras que la República de China modernizó la isla de Taiwán bajo la férrea dictadura de Chiang Kai-shek, a la cual Huntington calificó como régimen de partido único no comunista.¹⁹¹ En Japón, la re-modernización tras la posguerra fue impresa por el Partido Liberal Democrático, que ejerció el poder sin alternancia política por más de cuatro décadas. Se conformó un régimen de monarquía constitucional, con partido hegemónico o dominante y soberanía limitada (luego de que el general Douglas Mac Arthur sentara las bases político-económicas con la reforma agraria, el desmantelamiento de los *zaibatsu* y la reforma de la constitución). En resumen, los procesos de modernización en el Este Asiático resultaron ser decisiones políticas impuestas por regímenes totalitarios comunistas, férreas dictaduras no comunistas o monarquías constitucionales de partido hegemónico.

Modernización en el Este Asiático, India y Argentina

A fines del siglo XX, la modernización desestabilizó la vida política en todas estas naciones. La revolución que derrocó a Ferdinand Marcos en Filipinas en 1986 despertó la democratización en regímenes autoritarios no comunistas, como Taiwán y Corea del Sur, que ingresaron en procesos de apertura política.¹⁹² En Taiwán, el autoritarismo apareció como disfuncional en términos de desarrollo económico: la mayor prosperidad de los ciudadanos incrementó el tamaño de los sectores medios, aumentó las tasas de alfabetismo, educación y urbanización que, combinados, crearon incentivos para un régimen democrático, pluralista y competitivo.¹⁹³ Casi al

¹⁹¹ Samuel P. Huntington, *Democratization of One-Party Systems*, p. 13. Huntington colocó también en esta categoría a la Turquía de Mustafa Kemal y el México del Partido Revolucionario Institucional.

¹⁹² J. Bruce Jacobs, *Taiwan and South Korea: Comparing East Asia's Two "Third-Wave" Democracies*, *Issue and Studies*, 43 (4), December 2007, p. 238.

¹⁹³ Jorge Rovira Mas, *Consolidación de la democracia*, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, www.iidh.ed.cr, s/n, consulta realizada el 18-8-2012. En su libro, Xulio Ríos

mismo tiempo, la presión de los trabajadores y la oposición política durante la dictadura de Chun Doo-hwan en Corea del Sur condujo a la apertura democrática, si bien el candidato oficial –Roh Tae-woo– obtuvo el triunfo en las elecciones de 1987. Ambos habían sido partícipes del golpe de Estado que conformó la Quinta República tras el asesinato del general Park en 1979, con lo cual la democracia coreana no se instauró plenamente sino hasta la llegada de Kim Young-san en 1993. Visto en perspectiva, estos son dos casos que aplican correctamente en el supuesto lineal de la teoría de la modernización de que el desarrollo económico conduce a la democracia. Mientras en Japón, el Partido Liberal Democrático conservó el poder desde su creación en 1955 (con sólo una interrupción de 11 meses entre 1993 y 1994) hasta 2009, año en que fue sucedido por el Partido Democrático de Japón.

País	Régimen político modernizante	Líder modernizador	Puesto en la economía mundial (Año 2013)* GDP PPP	
China	Totalitario de partido único comunista	Deng Xiaoping	2	2
Japón	Monarquía constitucional de partido hegemónico	Partido Democrático Liberal	3	4
India	Democracia en estado de instauración	Narasimha Rao Manmohan Singh	10	3
Corea	Totalitario de partido único no comunista	Park Chung-hee	14	13
Indonesia	Totalitario de partido único no comunista	Suharto	16	9
Taiwán	Totalitario de partido único no comunista	Chiang Kai-shek; Chiang Ching-kuo	25	20
Argentina	Democracia en estado de instauración	Partido Justicialista Unión Cívica Radical	21	25

* Fuente: Banco Mundial.

expresa: “El rápido desarrollo de la economía influye en la participación política a dos niveles principales, introduciendo cambios en la estratificación social y en la estructura de los grupos sociales. Los cambios en la estratificación social que siguieron al desarrollo económico de Taiwán se evidenciaron en una expansión de las clases medias y altas. Acorde con esta mejora de estatuto económico y social fue el consiguiente aumento de la concientización política y el compromiso cívico. De esta manera, los cambios en la estratificación social provocaron una mayor pluralización en el espectro de las actitudes políticas de los niveles medios y altos de la sociedad, creciendo las demandas de participación política.” Xulio Ríos, Taiwán, el problema de China, Catarata, Madrid, 2005, p. 47.

En Taiwán, la transición refiere al pasaje de un “régimen de partido único dominado por un fuerte partido no comunista”¹⁹⁴ a una democracia con preminencia del sistema bipartidista de partidos políticos. El umbral de inicio de la transición es la legalización del Partido Demócrata Progresista en 1986 y la eliminación de la Ley Marcial al año siguiente. Tras la muerte de Chiang Ching-kuo en 1988 (hijo y continuador del régimen autocrático forjado por su padre Chiang Kai-shek) sucede Lee Teng-hui como vicepresidente en ejercicio de la presidencia hasta 1990. Luego es electo presidente por un periodo de seis años, conforme a la constitución de 1947. Lee Teng-hui, miembro del partido Nacionalista o Kuomintang, al igual que los otros dos autócratas, continuará el proceso de transición que para algunos autores finaliza en 1990 con su elección. Aunque en estricto sentido, el punto de arribo de la transición será la instauración de la democracia con elección directa del presidente en 1996. Así entendida, la fase de transición a la democracia en Taiwán abarca el periodo comprendido desde 1986 hasta 1996.¹⁹⁵

Es decir, el año 1996 es punto de llegada de la transición y, a su vez, umbral de inicio de la fase de instauración democrática. La elección directa del presidente Lee Teng-hui por un mandato de cuatro años (cumpliendo con la enmienda realizada a la constitución de 1947 que estipulaba un periodo de seis) dio origen a la fase de instauración. Este permanecerá hasta alcanzar la fase de consolidación, entendida por Huntington como el cumplimiento de la segunda alternancia política.¹⁹⁶ Este hecho se concretizó en 2008, cuando Chen Shui-bian, líder del Partido Demócrata Progresista, traspasó el mando político a Ma Ying-jeou, líder del Partido Nacionalista, quien inicia la nueva fase. La primera alternancia política había ocurrido en el año 2000, cuando Lee Teng-hui traspasó el mando político a Chen Shui-bian, quien gobernó hasta 2008, tras haber sido reelecto en 2004.¹⁹⁷

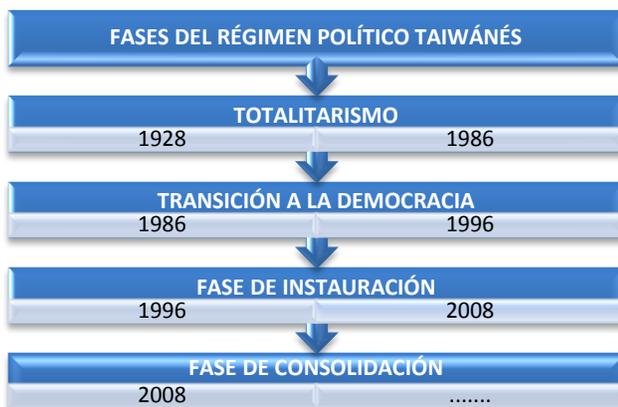
¹⁹⁴ Samuel P. Huntington, *Democratization of One-Party Systems*, p. 13.

¹⁹⁵ Eduardo Daniel Oviedo, Consolidación de la democracia en Taiwán e incertidumbre del totalitarismo en China, en *Observatorio de la Política China*, *Jieshi Zhongguo*, N° 5, Baiona, 2012, p. 6, <http://www.politica-china.org/nova.php?id=2467&clase=32>

¹⁹⁶ Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 239.

¹⁹⁷ Eduardo Daniel Oviedo, Consolidación de la democracia en Taiwán e incertidumbre del totalitarismo en China, en *Observatorio de la Política China*, p. 6.

Siguiendo el criterio de Huntington, Taiwán pasó de la fase de instauración a la consolidación de la democracia en 2008, cuando se produjo la segunda alternancia política y el líder del Partido Demócrata Progresista entregó el mando político al líder del Partido Nacionalista. En 2012, ya dentro de la fase de consolidación, se produjo la sucesión política de Ma Ying-jeou a la presidencia de la República de China, tras ganar las elecciones de enero de ese año.¹⁹⁸



El totalitarismo chino no estuvo exento del problema. Por ejemplo, el gobierno de la RPCCH afrontó la presión que ejerció la modernización económica sobre el régimen político en los penosos sucesos de la Plaza Tiananmen en 1989. Es que el desarrollo político no se agota en la mera reforma económica sino que requiere de la institucionalización política.¹⁹⁹ En este caso, China cuenta con un régimen moderno, con baja institucionalización política, pues la participación, base de la institucionalización, se encuentra limitada.²⁰⁰ Por eso, la principal demanda insatisfecha sigue siendo la falta de adaptación del régimen político a los efectos que provoca la modernización económica.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, p. 7.

¹⁹⁹ La institucionalización expresa un aumento de la variable de participación, comprendiendo la movilización, integración y representación política. Su efecto implica un aumento del consenso del sistema político y la correlativa disminución en el empleo de los medios coercitivos. Eduardo Daniel Oviedo, *China en expansión*, p. 93.

²⁰⁰ *Ibíd.*, p. 387.

Como muy bien expresan Inglehart y Welzel,²⁰¹ debajo de la estructura política aparentemente monolítica de China, está surgiendo la infraestructura social de la democracia, y ésta ha progresado más allá de lo que los observadores creen. El problema político no surge del posible estancamiento de la economía china en el contexto de crisis mundial, al contrario, la dinámica económica favorece el desarrollo social y el cambio de mentalidades en la sociedad y ésta presiona al sistema político. Una crisis económica puede ser el pretexto inmediato para la transformación del régimen político, pero no su causa última. Por eso, mientras más se moderniza China, está más próxima a la democracia. Sin embargo, también existe la autonomía de la política, que puede desviar el curso objetivo de las cosas y contener o retener el pasaje a la democracia con nuevas formas de represión. Desde esta perspectiva, la incertidumbre continúa.²⁰²

No obstante, el régimen chino no está inmerso en el inmovilismo, sino que sus autoridades intentan revitalizarlo en el marco de la legitimidad establecida en la constitución vigente. En efecto, desde la represión de Tiananmen, Deng Xiao Ping y sus sucesores realizaron importantes cambios al régimen. Los principales han sido la eliminación del sistema vitalicio de cargos públicos, la sucesión pacífica en el mando político y la expansión de la sociedad civil: todos inexistentes en el periodo anterior. Pero sin erradicar las seis características básicas del *modelo de dictadura totalitaria*: la ideología oficial y monopólica, el régimen de partido único de masas, el control policíaco terrorista, el monopolio de las comunicaciones de ideas, el monopolio de las armas y la dirección centralizada de la economía.²⁰³

Los dirigentes chinos conocen el problema y evalúan posible soluciones, aunque las mismas implican saltar al vacío, sin saber que sucederá luego de dar los primeros pasos. Aquí se produce la resistencia al cambio pues, una vez iniciada la transición, seguramente el PCCH perderá el control sobre el proceso y también su carácter monopólico. Estos son los *diques* de la política china que sus autoridades no están dispuestas a superar, pues deberán inmolarse junto a la caída

²⁰¹ Ronald Inglehart y Christian Welzel, ob. cit., p. 15.

²⁰² Eduardo Daniel Oviedo, Agotamiento del modelo exportador, incertidumbre sobre el régimen político y derechos humanos en China, en revista Voces en el Fénix, Año 4, N° 26, Buenos Aires, 2013, p. 42.

²⁰³ Ibídem, p. 43.

del régimen: barreras que están en íntima relación con su propia existencia y el cambio hacia la legitimidad democrática.²⁰⁴

Las opciones giran en torno a la apertura del sistema político, aunque las autoridades chinas temen que una vez que abran la *caja de pandora*, las fuerzas centrífugas se aceleren, con consecuencias similares a las acaecidas en la Unión Soviética. En tal sentido, las alternativas que tienen las autoridades oscilan entre:

- continuar sin cambios en el régimen político actual, soportando las demandas sociales y respondiendo con su política represiva a la creciente conflictividad social;
- realizar modificaciones gatopardistas como las que viene llevando a cabo, con pseudo-apertura política a niveles de aldeas y otros distritos administrativos menores, para conservar la dominación del PCCH sobre el aparato estatal y la sociedad civil;
- realizar los cambios necesarios con la profundidad que aplicó Deng Xiao Ping a fines de la década del setenta en el plano económico, intentando separar partido y Estado de forma no traumática, con consecuencias imprevisibles sobre el control del proceso de cambio político por parte del PCCH;
- perder abruptamente el control del proceso político y transitar hacia una nueva forma política.

Las dos primeras tienden a mantener el *statu quo*. La tercera es un proceso monista, es decir, de arriba hacia abajo, donde el PCCH y la mayoría Han (los chinos) liderarían el proceso de cambio político. Mientras que la cuarta sería democrática, de abajo hacia arriba, implicando un proceso de transición política liderado por sectores sociales disidentes. A menos que el gobierno chino sorprenda con una reforma política, como lo ha hecho con la reforma económica en 1978,²⁰⁵ el carácter represivo del totalitarismo chino aumentará en los próximos años, coexistiendo con el agotamiento del modelo productivo orientado a la exportación.²⁰⁶

²⁰⁴ Ídem.

²⁰⁵ Kerry Brown, China 2020: el camino incierto del camino político, en Política Exterior, Vol. XXVI, N° 145, Madrid, enero-febrero 2012, p. 84.

²⁰⁶ Eduardo Daniel Oviedo, Agotamiento del modelo exportador, incertidumbre sobre..., p. 42.

Este fenómeno ha sido observado por la dirigencia china y en reiteradas oportunidades los líderes chinos plantearon deseos de realizar la reforma del régimen político, bajo la consigna que tomará en consideración las experiencias extranjeras, pero sin copiar modelo foráneo alguno.²⁰⁷ El régimen político sería, por primera vez, una propia creación de los chinos.²⁰⁸ Si esto fuese así, la experiencia del país asiático podría demostrar la expansión de la modernización hacia el ámbito político pues, como se ha expresado, la modernización como proceso histórico implica la innovación y no sólo la mera repetición de modelos ya existentes.²⁰⁹ Sólo resta la difícil tarea de llevarla a cabo, pues no se observa que el gobierno chino haya implementado cambios sustantivos en esta materia y aún mantiene interrogantes de cómo realizará su transición política si es que algún día decide hacerla. Caso diferente a la India que desde la fundación del Estado ha impreso una *praxis* democrática, que si bien es precaria, es base de su crecimiento económico y no requiere transición política como en el caso chino. Este último demanda la ardua tarea de perfeccionar su régimen político y administrar ordenadamente su economía.

Al igual que la India, el desafío de los países latinoamericanos consiste en modernizar en democracia. La región cuenta mayoritariamente con gobiernos constitucionales y los regímenes totalitarios son minorías (Cuba, por ejemplo). Estos gobiernos emergieron como producto de las transiciones a la democracia iniciada en la década del ochenta del siglo pasado al erradicar a los regímenes burocrático-autoritarios²¹⁰ y generar una conciencia anti-autoritaria en la

²⁰⁷ Eduardo Daniel Oviedo, Consolidación de la democracia en Taiwán..., ps. 17-18.

²⁰⁸ En las dos experiencias chinas, ambos regímenes políticos han sido introducidos desde el exterior. El régimen instaurado por el Guomindang tras el derrocamiento de la dinastía Qing ha sido el mero trasplante de las ideas de la Revolución Francesa. En 1949, los revolucionarios comunistas adoptaron el régimen político de partido único establecido en la Unión Soviética, que es la expresión concreta del marxismo-leninismo, ideología netamente occidental. Es decir, al esbozar esa visión nacionalista, los gobernantes chinos niegan su propia historia contemporánea cuando refieren al régimen político, pues ambos regímenes han sido importados desde Occidente. Probablemente el próximo régimen político chino, si es que cambia, sea una creación autóctona de los chinos, pero todavía está en potencia y no en acto. Eduardo Daniel Oviedo, Consolidación de la democracia en Taiwán..., ps. 17-18.

²⁰⁹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, Siglo XXI, Madrid, 1995, p. 988.

²¹⁰ Concepto enunciado por Guillermo O'Donnell referido a los golpes de Estado en Argentina (1966) y Brasil (1964). En Guillermo O'Donnell, El Estado Burocrático Autoritario, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.

región. Pero estas transiciones políticas, procesos incluidos en la “tercera ola de democratización” descrita por Huntington²¹¹ (al igual que los casos de Taiwán y Corea del Sur), faltan ser completadas por una “nueva transición” o “transición de segunda generación”:²¹² no ya política sino económica y social, que consolide la democracia política con la modernización económica faltante en la región.²¹³

Desde el golpe de Estado de 1930, el régimen político argentino osciló entre gobiernos constitucionales y autoritarios, sin consolidar ninguno en el tiempo y dando origen a intermitentes democracias tuteladas por las fuerzas armadas.²¹⁴ Esta fase culminó con la restauración democrática en 1983,²¹⁵ cuando Argentina inició un periodo de mayor estabilidad en su régimen político. Sin embargo, clasifica como democracia delegativa,²¹⁶ con dificultad en estabilizar las alternancias o sucesiones en el mando político y gestar la modernización económica y social que provea

²¹¹ Samuel P. Huntington, *La tercera ola...*, Paidós, Buenos Aires, 1994, ps. 17-40. La llamada “tercera ola de democratización” incluye a Portugal, España y Grecia, los países latinoamericanos y, también, Taiwán.

²¹² Guillermo O’Donnell, *La transición en Brasil...*, ps. 3-11.

²¹³ La legitimidad de las autoridades gubernamentales es entendida como las razones o argumentos que justifican la relación de dominación existente. Si el régimen político es diferente, aquella también será distinta. La legitimidad en los regímenes democráticos está fundada en que el origen del poder proviene del pueblo y éste manifiesta su voluntad a partir de las elecciones de sus autoridades. La democracia como forma de organización política ha sido clasificada como democracia formal o aparente (en forma de apariencia o en lo postulado a nivel teórico) o como democracia material, real o sustancial (la manera en que se practica y se vive el sistema político). (Bobbio, Matteucci y Pasquino, ob. cit., ps. 441-453) Pero, aparte del funcionamiento formal y material del sistema político, la democracia material es entendida como estilo de vida y la capacidad de recrear ese estilo a partir del desarrollo económico, social y humano. Los términos democracia electoral (la posibilidad de elegir y participar en los procesos electorales), democracia liberal (incorporando los derechos y libertades individuales) y democracia social (aportando los derechos sociales) otorgan plenitud al concepto de democracia.

²¹⁴ “En este tipo de democracia defectuosa existen dominios reservados de fuerzas no democráticas que constituyen poderes o actores de veto, como los militares o diversos grupos oligárquicos tradicionales.” Hans-Jürgen Puhle, *Problema de consolidación democrática y democracias defectuosas*, en Walter Bernecker (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, El Colegio de México, México, 2004, p. 33.

²¹⁵ Se utiliza el concepto de restauración democrática y no instauración democrática pues Argentina, desde mediados del siglo XIX hasta 1930, tuvo un régimen político democrático, con las características propias de esa época.

²¹⁶ La democracia delegativa implica la falta de funcionamiento de los pesos y contrapesos, con preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, sin independencia y poder real de la Justicia. En Hans-Jürgen Puhle, ob. cit., p. 33.

sustrato material a la democracia formal. En efecto, desde 1983, la democracia argentina tuvo sólo una genuina alternancia política: la celebrada en 1999 cuando el mando político pasó del presidente Carlos Menem –del Partido Justicialista– al presidente Fernando De la Rúa –de la Unión Cívica Radical. Las demás, por diversas razones, fueron inestables, indicando la baja calidad de la democracia formal.

En 1989, el presidente Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, no completó su periodo de seis años de gobierno y anticipó la entrega del mando político al presidente electo Carlos Menem. Éste, quien debía finalizar su mandato en 1995, un año antes promovió la reforma de la constitución y acortó el periodo presidencial a cuatro años con reelección del presidente. Esto lo habilitó a un segundo periodo de gobierno, sin considerar el impedimento moral de acatar las reglas por las cuales había sido elegido, es decir, las estipuladas en la Constitución Nacional de 1853.

El cambio presidencial de 1999 puso a los intelectuales de pie, en el sentido que preveían la llegada de la segunda alternancia política que conduciría a la madurez del régimen democrático, a través del pasaje de la fase de instauración a la fase de consolidación, según el criterio de Huntington.²¹⁷ Sin embargo, dos años después, tras la renuncia primero del vicepresidente y luego del presidente Fernando De la Rúa, Argentina regresó a la crisis e inestabilidad políticas que serán resueltas con la elección de Néstor Kirchner como presidente en mayo de 2003. También en ese proceso electoral existieron inconvenientes que minaron su legitimidad de origen.²¹⁸ Nuevamente el texto constitucional será violado por el presidente Kirchner, cuando gobernó más de los cuatro años estipulados por la constitución, con el objeto de cubrir el *tiempo faltante* del periodo de mandato inconcluso de De la Rúa. En la

²¹⁷ Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola...*, p. 10.

²¹⁸ La elección presidencial restableció el orden constitucional y recobró el apoyo difuso de la comunidad internacional al régimen político argentino. En las elecciones realizadas el 27 de abril de 2003, resultó triunfante la fórmula Menem-Romero por el 24,45 por ciento de los votos contra el 22,24 por ciento del binomio Kirchner-Scioli. Al no obtener ninguna fórmula por lo menos el 40 por ciento de los votos requeridos por la constitución vigente, las dos fórmulas más votadas participarían del ballottage. Pero la renuncia del binomio ganador en primera vuelta a participar en la segunda, llevó a proclamar a la fórmula Kirchner-Scioli como presidente y vicepresidente de la Nación. Esto dejó en la población la sensación inconclusa del acto electoral y con mengua de la legitimidad de origen del presidente.

elección de 2007, el nepotismo asomó al asumir el cargo de presidente de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, la esposa del presidente saliente.²¹⁹ En el año 2011 fue reelecta y asumió nuevamente el mando político.

Inestabilidad de la democracia formal argentina (1983-2014)

Fecha	Estado del régimen político y situación en el traspaso del mando político
1976-1983	Régimen autoritario
1982-1983	Transición del régimen burocrático-autoritario al régimen democrático.
10-12-1983	Raúl Alfonsín asume como presidente de la Nación: reinstauración democrática en Argentina.
08-07-1989	Alternancia política anticipada por inestabilidad económica y social, con acortamiento del mandato presidencial de Raúl Alfonsín. Asume Carlos Menem como presidente de la Nación.
10-12-1995	Carlos Menem asume su segundo mandato presidencial.
10-12-1999	Genuina alternancia política de Carlos Menem a Fernando De la Rúa.
20-12-2001	Renuncia presidencial impide finalización del mandato. Aplicación de la ley de acefalía. El presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, asume el cargo de presidente. El 23 de diciembre, el Congreso elige como presidente provisional a Adolfo Rodríguez Saá. Una semana después, Rodríguez Saá renuncia y asume el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño (debido a la renuncia previa de Puerta a la presidencia del Senado). El 2 de enero, el Congreso elige a Eduardo Duhalde como senador nacional en ejercicio del poder ejecutivo. Este último debía gobernar hasta el 10 de diciembre de 2010, pero anticipó la entrega del poder al 25 de mayo de 2003.
25-05-2003	Asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación, con mengua de su legitimidad de origen por renuncia del binomio ganador en primera vuelta (Menem-Romero) a participar en el ballotage. Posteriormente, se extendió el mandato

²¹⁹ La asunción de Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de la Nación no constituye una alternancia sino una sucesión política, distorsionada por el nepotismo del presidente saliente que designa a su esposa en carácter de candidato presidencial. Electa conforme a la constitución vigente, con continuidad de su orientación política, mantiene en funciones al jefe de gabinete de ministros y siete ministros de la anterior gestión. Según la Real Academia Española el nepotismo es la “desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”. Para Bobbio es un tipo de corrupción política, junto al cohecho y el peculado, a la cual define como “la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de la relación de parentesco y no de mérito” (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, ob. cit., ps. 377-378). El problema surge cuando el parentesco y el mérito aparecen en la misma persona, pues Cristina Fernández de Kirchner realizó una actividad política paralela al desarrollo de la actividad política de su esposo, el presidente Néstor Kirchner. Sin embargo, también existe el argumento de que los cargos de diputado provincial en la provincia de Santa Cruz, senador nacional en representación de dicha provincia y la provincia de Buenos Aires han sido obtenidos gracias a los favores políticos de su esposo, por ese entonces gobernador de Santa Cruz o presidente de la Nación, respectivamente. Este aspecto significó la dificultad de Argentina para realizar una genuina alternancia o sucesión política.

	constitucional desde el 25 de mayo de 2003 al 10 de diciembre de 2007, es decir, el presidente gobernó cuatro años, seis meses y 16 días, en flagrante contradicción con la constitución nacional. Dicha extensión fue argumentada por el Decreto 487/07, en cumplimiento de las disposiciones del Código Electoral Nacional que establece: “...la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación...debe realizarse el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos”.
10-12-2007	Asunción de Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente, como presidente de la Nación, hecho que significó el retorno de la práctica del nepotismo en su más alta expresión.
10-12-2011	Sucesión en el mando político de Cristina Fernández de Kirchner.

Las imperfecciones en los traspasos del mando político y el carácter delegativo de la democracia demostraron inestabilidad del sistema político formal. Esta inestabilidad de la democracia en Argentina ha sido diferente a las de algunos otros países sudamericanos, como Chile y Uruguay. Ahí las autoridades surgieron a través de procesos regulares de elección y los traspasos del mando político fueron llevados a cabo conforme a los tiempos y disposiciones estipulados en las constituciones. En tal sentido, Argentina tiene una deuda pendiente sobre las propias pautas formales de la democracia.

Precisamente, desde el punto de vista formal, la práctica electoral del régimen democrático desde diciembre de 1983 muestra que no ha podido superar la instancia de instauración del régimen político, sin ingresar en la fase de consolidación. Desde el punto de vista material, la democracia mantuvo *status quo* territorial, poblacional y una situación de decrecimiento económico relativo. En tal sentido, la deficiencia de la democracia argentina es doble: falta de consolidación formal e irresolución de las expectativas originarias de desarrollo económico y social.

Es claro que la diferencia de regímenes políticos afecta a la modernización. Contrariamente a los países asiáticos, desde 1983 los gobiernos constitucionales argentinos asumen la modernización al tiempo que deben respetar las libertades individuales y los derechos humanos en una sociedad cada vez más concientizada con el respeto a dichos valores. Mientras la opinión de los distintos actores sociales debe ser tenida en cuenta en el proceso argentino, los regímenes políticos de China y Taiwán impusieron sumisión al resto de los grupos. Se trata de dos clases distintas de modernización: China y Taiwán implementaron modelos monistas y autoritarios, impuestos coercitivamente desde arriba hacia abajo; mientras Argentina debe afrontar el modelo pluralista y democrático, basado en el

diálogo y la negociación con distintos actores sociales.²²⁰ Claro que no todo ha sido coerción en los regímenes de partido único, porque en los últimos años en China el control político depende menos del terror que de la persuasión y la organización,²²¹ mientras que Taiwán transitó del autoritarismo a la democracia.

Crecimiento económico de Argentina

Gobiernos argentinos (1976-2011)		% de crecimiento
Proceso de Reorganización Nacional	(1976-1983)	
Gobierno de Raúl Alfonsín	(1983-1989)	- 0.7
Primer gobierno de Carlos Menem	(1989-1995)	+ 25.2
Segundo gobierno de Carlos Menem	(1995-1999)	+ 14.0
Gobierno de Fernando De la Rúa	(1999-2001)	- 5.2
Interinato de Eduardo Duhalde	(2002-2003)	- 7.1
Gobierno de Néstor Kirchner	(2003-2007)	+ 40.5
Primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	(2007-2011)	+ 25.7*
Segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	(2011-2013)	+ 12.5
Crecimiento 1983-2011		+ 104.9

* Desde 2007 el gobierno de Cristina Fernández intervino el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, hecho que afectó la credibilidad del instituto sobre la objetividad de los datos y estadísticas que publica.

Los gobiernos de América Latina, guiados por el pragmatismo económico y el principio de no intervención en asuntos internos, no cuestionaron (ni cuestionan) públicamente la naturaleza de los regímenes asiáticos y la situación de los derechos humanos en China y otros totalitarismos. En contrario, al abríseles un canal de comercialización de materias primas (por ejemplo la venta de soja argentina y brasileña en el vasto mercado chino) eluden realizar cuestionamientos por temor a las retorsiones y el corte de la interdependencia comercial. Estas amenazas bordea los niveles de vulnerabilidad para algunos países de la región –como Chile, Perú y

²²⁰ La modernización china configura lo que Pasquino denomina modelo monista teniendo en cuenta como variables, por una parte, la relación existente entre la élite gobernante y los diferentes grupos sociales y, por la otra, la voluntad y decisión para asumir la orientación política modernizadora, como también, al hecho de contar con los medios que requiere su concreción (Bobbio, Matteucci y Pasquino, ob. cit., ps. 117-118). El Gobierno Popular Central de Beijing ejecuta el proceso, y el partido, al monopolizar la mediación política, se convierte en la élite modernizadora “que ejerce pleno dominio sobre grupos sociales debidamente estructurados e institucionalmente desorganizados”. (Idem)

²²¹ Gabriel A. Almond, Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 113.

Cuba–,²²² al representar un alto porcentaje en las exportaciones totales. Esta posición política ha sido denominada *hipocresía de las naciones*,²²³ puesto que la definición del interés nacional en términos comerciales elude el cuestionamiento a la situación de violación a los derechos humanos: posición contradictoria con las políticas internas de algunos países, en particular Argentina en la primera década del siglo XXI.

Modernización económica en China y Taiwán

Al igual que otras en el mundo, la modernización en China no ha sido un proceso constante y unidireccional. Entre 1861 y 1895, durante la regencia de la emperatriz Ci Xi, el *movimiento de occidentalización* (洋务运动) abrió en China el camino hacia la modernización bajo la consigna del *auto-reforzamiento* del poder imperial y el lema del *tiyong*. Sin embargo, varios eventos pusieron punto final a este proceso cuando el Celeste Imperio fue derrotado en la Primera Guerra Chino-Japonesa y obligado a firmar la ominosa paz de Shimonoseki (1895): el carácter impuesto del poder manchú de la dinastía Qing sobre la sociedad china, la dominación política ejercida por las potencias occidentales y, fundamentalmente, los niveles de atraso de China, en comparación con la vertiginosa modernización que la dinastía Meiji simultáneamente realizaba en Japón.

La derrota de China a manos de uno de sus reinos vasallos (藩属) no sólo dejó en ruinas a la filosofía política china sino, también, demostró la importancia del avance económico, militar, educativo y científico-tecnológico del Japón y su integración al capitalismo decimonónico. Esto generó en China una corriente de pensamiento proclive a emular la exitosa política nipona. En junio de 1898, influido por el éxito de la modernización Meiji (明治维新), el emperador Guang Xu –asesorado por burócratas moderados como Kang Youwei y Liang Qizhao– imprime la Reforma de los Cien Días (百日维新). Pero las

²²² Kenneth N. Waltz, ob. cit., p. 142.

²²³ Eduardo Daniel Oviedo, China bajo la lupa de académicos y funcionarios públicos ¿hipocresía, praxis o ciencia de la política?, Segundas Jornadas de Estudios Orientales, USAL, Buenos Aires, 2005, <http://www.transoxiana.org/Jornadas/JEO2005/oviedo-china-funcionarios.php>

políticas adoptadas no prosperaron al carecer el emperador de los medios requeridos para su concreción, pues el poder estaba aún en manos de la emperatriz Ci Xi quien, con ayuda del ejército y los conservadores, provocó un golpe de Estado que convirtió a la reforma en un efímero intento de 103 días en total. La otra experiencia bajo la dinastía Qing fue la Nueva Política (新政), también llamada Reforma del Periodo Qing Tardío (晚清改革), que comenzó después de la rebelión de los Bóxers, en 1901. Tuvo por objeto transitar hacia una monarquía constitucional y fue estimulada en 1905 por el triunfo de Japón sobre la Rusia absolutista. Esta política fue más amplia que la Reforma de los Cien Días, pero la falta de recursos financieros (especialmente asignados para pagar la indemnización establecida por el Protocolo de Beijing), varios desastres naturales y su falta de coordinación hicieron fracasar este nuevo intento de cambio.

Después de la abdicación del último emperador Qing, la naciente República de China sucesivamente sucumbió en el autoritarismo de Yuan Shikai, la anarquía de las luchas caudillescas, la ocupación de Manchuria, la Segunda Guerra Sino-Japonesa y la guerra civil entre nacionalistas y comunistas. Finalmente, la RPCH y Taiwán, de forma separada, comenzarán sus procesos de industrialización recién en la segunda mitad del siglo XX, “doscientos años más tarde que en Europa”.²²⁴

1. La modernización en la República Popular China

Es comúnmente aceptado que la modernización en China comenzó en 1978, cuando el Partido Comunista, bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, propuso la “reforma al interior y la apertura al exterior” (對內改革、對外開放) en el documento final de la tercera sección plenaria de su undécimo congreso. Sin embargo, resulta difícil pensar que el lanzamiento de la llamada *reforma y apertura* (改革开放) haya sido en un marco vacío de contenido, de rechazo a todo el contexto político, económico y social anterior, sin tener en cuenta el proceso previo de independencia política y autonomía económica liderado por Mao Zedong

²²⁴ 宋健, 制造业与现代化, 《机械设计》, 天津, 2003年01期, 第1-7页。Song Jian, Industrialization and Modernization, Journal of Machine Design, 20, N° 1, Tianjin, 2003, 1-7.

entre 1949 y 1976. Este tuvo objetivos similares a los alcanzados por previas modernizaciones, pero con medios disímiles a los de las naciones europeas, Estados Unidos y Japón. Es decir, la modernización en la RPCH es un proceso iniciado en 1949 que, tras diferentes impulsos y direcciones, se estabilizó en una corriente acelerada de crecimiento desde fines de la década del setenta, en base al liderazgo del Partido Comunista Chino (hegemonizado por los Han) y el modelo productivo orientado hacia la exportación.

En efecto, con la fundación de la RPCH comienza el actual proceso de modernización. La fuerza fue el medio empleado para superar la crisis de penetración; se integró a las minorías nacionales dentro de los límites del territorio nacional, reconstruidos en base a los establecidos por la dinastía Qing. En los primeros años, la modernización económica siguió el modelo soviético de crecimiento, implementado a través del primer plan quinquenal de desarrollo económico-social (1953-1957). El plan estableció los principios de una economía socialista, con el objetivo de industrializar el país sobre la base de 694 grandes y medianos proyectos, de los cuales 156 eran realizados en forma conjunta con la Unión Soviética. Sus resultados establecieron la socialización de la economía y forjaron una incipiente base industrial aunque, al seguir el modelo soviético de industrialización, hubo despreocupación por la agricultura y aumento de la dependencia respecto de la Unión Soviética.

Fases de la modernización económica en la República Popular China

Periodo	Modelo de crecimiento
1953-1957	Modelo soviético
1958-1960	Gran Salto Hacia Adelante
1960-1966	Restauración conservadora
1966-1976	Gran revolución cultural proletaria
1976-1978	Transición en la sucesión del liderazgo político y cambio de la orientación económica
1978-1989	Modelo industrial orientado a la exportación: primera fase (crecimiento acelerado)
1989-1990	Estancamiento económico e incertidumbre política
1991-2001	Modelo industrial orientado a la exportación: segunda fase (restablecimiento del crecimiento acelerado)
2001-2008	Modelo industrial orientado a la exportación: tercera fase (continuidad del crecimiento acelerado y doble vía de la apertura desde su ingreso a la OMC)
2008-	Modelo industrial orientado a la exportación y New Deal con características chinas

El éxito del primer plan quinquenal contrasta con el fracaso de segundo (1958-1962), en cuyo contexto aparece el Gran Salto Hacia Adelante (1958-1960). Este movimiento vernáculo tenía como eje el tránsito de una economía agraria a una *economía comunista*, a través de la industrialización y la socialización acelerada, para “superar a Inglaterra y alcanzar a Estados Unidos”, “lo cual significa[ba], de algún modo, reconocer que la civilización occidental ha llegado a un estadio de desarrollo avanzado”.²²⁵ Sin embargo, diversos factores generaron consecuencias negativas para la economía china y erosionaron el poder del presidente Mao: las malas cosechas y su pésima distribución (por condiciones climáticas desfavorables o la implementación del segundo plan), la ruptura de la alianza chino-soviética (que llevó al retiro de los expertos soviéticos que trabajaban en proyectos conjuntos), la despreocupación por la agricultura y la industria ligera (que provocó carencia de bienes y llevó a la inanición a millones de personas), unido a grandes calamidades ocurridas en 1960. Responsable del desastre que significó el Gran Salto Hacia Adelante, Mao dio un paso al costado y la línea pragmática del Partido restableció la derruida economía en la denominada *restauración conservadora*²²⁶ (1961-1966); entonces China registrará avances económicos. Esta tendencia económica, a su vez, fue detenida por la Revolución Cultural, planteada por la historiografía oficial desde 1966 hasta 1976, que significó el segundo proceso vernáculo regresivo que discontinuó con la tendencia modernizante.

Tras la muerte de Mao, el golpe de Estado del 6 de octubre de 1976 desplazó a la llamada Banda de los Cuatro y restableció a la línea pragmática del Partido en el poder. Pasaron dos años de incertidumbre y transición políticas liderada por Hua Guofeng hasta que Deng Xiaoping imprime la apertura del cerrado régimen económico mediante una reforma que tiene rasgos similares al proceso liderado por Chiang Kai-shek y Chiang Ching-kuo en China nacionalista. Ambas cuentan con regímenes totalitarios, aspiran a atraer inversiones y buscan al mundo como mercado: es decir, dictadura política con modelo industrial orientado a la exportación. Los éxitos fueron notables. Desde que el Partido Comunista enunció la Reforma y Apertura en 1978, la economía china creció aceleradamente. Según datos

²²⁵ Chen Li Chuan, De la occidentalización a la mundialización. Breve historia de la modernidad china, *Altermondes*, N°16, diciembre de 2008-febrero de 2009, p. 6.

²²⁶ Enrique Fanjul, *El dragón en el huracán. Retos y esperanzas de China ante el siglo XXI*, Política Exterior, Madrid, 1999, p. 78.

del Banco Mundial, entre 1980 y 1988 la economía china creció a una tasa promedio anual de 10,4%. Esta fase del modelo permanecerá estable por una década, hasta la crisis de la Plaza Tiananmen de 1989, que significó un *impasse* de estancamiento económico que divide aguas entre dos tendencias de crecimiento acelerado.

Entre 1989 y 1990, la economía quedó estancada en un crecimiento de 4,1% y 3,8% respectivamente y la incertidumbre política cernía sobre el camino a seguir por el Partido Comunista. En 1991 China retoma el sendero del crecimiento acelerado que mantendrá constante durante los próximos dos decenios. No obstante, la decisión política partió de Deng cuando realizó el *viaje de inspección al sur* o *nanxun* (南巡) en 1992 y expresó la célebre y mágica palabra: ¡apertura! o ¡*kaiifang!* (开放!). El Partido Comunista Chino retomó la línea modernizante y la continuidad del proceso, sin regresar a la vieja política de cierre y apostando por una mayor liberalización económica. El slogan político utilizado pasará de la economía socialista a la economía de mercado socialista. En esta fase, China acelera el crecimiento, logra perforar la línea de potencia intermedia en 1998 y se incorpora como miembro del oligopolio económico de naciones.

Su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) abrió una nueva fase, en la que la apertura no sólo es un camino de una vía, es decir, hacia el exterior, sino también hacia el interior. No obstante, el gobierno chino realiza una apertura selectiva en función de los bienes que necesita para el funcionamiento del modelo productivo orientado a la exportación. Este modelo creó un circuito virtuoso de *inversión, producción y mercado* que atrajo inversiones extranjeras para conformar empresas de capitales exclusivos o *joint ventures*. Estas empresas producen en zonas especiales chinas, exportan al exterior (principalmente a Estados Unidos y Europa) y parte queda en el mercado local. Operan, por cierto, bajo condiciones de estabilidad macroeconómica, protección a las inversiones y un ambiente pacífico (propio del liberalismo decimonónico). Con las inversiones extranjeras y el mercado internacional creó la *fábrica del mundo*, al tiempo que dio vida al mercado interno (y la sociedad civil²²⁷) allí donde las relaciones de oferta y

²²⁷ Sin dudas, desde la formación de la República Popular, el régimen político y el gobierno expandieron lo público y absorbieron lo privado; en consecuencias, se consolidó el régimen totalitario y se superó la tradicional separación entre ambas esferas que, pese al autoritarismo feudal, se implementó durante el orden imperial. Pero la modernización y apertura desde los años setenta, la desintegración soviética a principios de los noventa y el impacto de la globalización financiera y comercial,

demanda existía en potencia, víctimas de la planificación y la propiedad estatal del periodo maoísta. La clave de esa creación fue la gradual liberalización y mercantilización económicas,²²⁸ la puesta por el modelo industrial-exportador y la acumulación de reservas internacionales.

Estas reservas son útiles para activar la demanda interna y estabilizar el circuito virtuoso en momentos de disrupción, como la crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Es decir, el modelo chino siguió siendo industrial, orientado a la exportación, al tiempo que aplicó medidas keynesianas al inyectar divisas al mercado local mediante planes en infraestructura para contrarrestar los efectos perversos de la crisis económica mundial. La incertidumbre es saber si el mercado chino resultará capaz de ser la fuerza motriz que reactive el proceso, pues el mismo sigue atado a la dependencia del comercio internacional. Sin embargo, factores no económicos, como el régimen político y la conciencia del pasado, sirven para explicar la actitud china frente a la crisis. Por ejemplo, es común que los chinos consideren a este tipo de crisis como *simple resfrío*, pues en la memoria colectiva aún existen vivos recuerdos de verdaderos estados de necesidad que el pueblo chino debió superar.²²⁹

2. La modernización en Taiwán

Taiwán era una economía agraria, basada en la exportación de azúcar y arroz a Japón, aunque la gobernación colonial nipona construyó obras de infraestructura y desarrolló una incipiente industrialización, descentralizada de las zonas rurales y basada en productos agrarios. Por ejemplo, el 50% de la producción

paulatinamente, reconstruyeron y deslindaron, de ese todo que parecía indivisible, las relaciones entre lo público y lo privado. A diferencia del Partido Comunista de China continental, en Taiwán existió una coordinación entre el sector público y privado, a través de burócratas especializados en materia económica. La privatización de la sociedad es un factor que constriñe al régimen político a desplegar una política exterior pacífica.

²²⁸ Wu Yu-shan, *La reforma económica china en una perspectiva comparativa: Asia vs. Europa*, en *Estudios y Publicaciones, Universidad Nacional de Chengchi*, Vol. 4, N° 2, Taipéi, junio 2003, ps. 1-49.

²²⁹ Por ejemplo, la década del treinta del siglo XX, la Segunda Guerra Mundial, el fracaso del Gran Salto Hacia Adelante, hambrunas y la confrontación con Estados Unidos y la Unión Soviética en la década del sesenta, entre otras penurias.

fabril correspondía a la producción de azúcar.²³⁰ La vida era estable, pero había grandes dificultades económicas. El bombardeo de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial destruyó más del 50% de las industrias y dañó la producción de la isla. Deportados los japoneses, los taiwaneses tomaron la administración de las empresas, aunque carecían de capacidad de gestión. Luego, estalla la guerra civil y una ingente cantidad de recursos (como arroz, azúcar, sal y textiles) son enviados al continente, lo cual genera hiperinflación en la isla. Los gastos militares provocan dificultades financieras, no hay capacidad de inversión interna y la falta de finanzas impedía la reconstrucción económica. Tras la defección del Guomintang en China continental, la explosión demográfica –ocasionada por el éxodo de más de dos millones de personas desde el continente a la isla– agregó una alta presión social y agudizó la confrontación con la población local.

Después de 1949, Chiang Kai-shek decidió modernizar la isla con el objetivo de crear una base militar para re-atacar el continente y, luego, ostentar un modelo de *provincia* para mostrar a los continentales cómo el Guomintang podría administrar una nación. Es decir, la modernización pasó de ser un objetivo a un instrumento o medio para alcanzar el objetivo teleológico de la reconquista. Con esta determinación, el gobierno impuso la cohesión social, signada por la masacre del 28 de febrero de 1947,²³¹ que es el punto de inicio del totalitarismo en la isla. Una vez sofocado la rebelión, no hubo resistencia a la implantación de los cambios socioeconómicos, pues la dictadura gobernó bajo ley marcial entre 1949 y 1987, periodo tristemente conocido como *terror blanco* (白色恐怖).

Dos de las causas que hicieron caer a China continental en manos de los comunistas reaparecieron en Taiwán: la hiperinflación²³² y los abusos de los terratenientes junto con las condiciones onerosas de los arrendamientos.²³³ Por eso, entre 1949 y 1953, Chiang Kai-shek implementó la reforma agraria²³⁴ e indemnizó a

²³⁰ Liisa North, ¿Qué pasó en Taiwán? Un relato de la reforma agraria y la industrialización rural, en Luciano Martínez, El desarrollo sostenible en el medio rural, Flacso Ecuador, Quito, 1996, ps. 91-92.

²³¹ Refiere al levantamiento de la población taiwanesa el 28 de febrero de 1947, reprimido brutalmente por el gobierno de Chiang Kai-shek, con una estimación de 30.000 civiles muertos.

²³² Jeffrey D. Maclay, Taiwan's Transition to Democracy, Air Command and Staff College Maxwell AFB, marzo 1997, ps. 8-9.

²³³ Liisa North, ob. cit., p. 93.

²³⁴ Tres medidas importantes de la reforma consistieron en: 1) la reformulación de los valores de los arrendamientos, cuyo máximo no podría exceder el 37,5% del valor de la producción anual de los

los terratenientes con participación en empresas estatales o bonos del Estado, invertidos luego en negocios o pequeñas empresas familiares que formaron los grupos industriales que ayudarán al crecimiento industrial posterior.²³⁵ A su vez, para resolver el problema de la inflación, el gobierno desarrolló un programa económico basado en la libre empresa y, en 1949, reformó el sistema financiero para cortar la vinculación con la moneda de China continental y crear la moneda local: el *taibi* (台币).²³⁶ En esta fase de reconstrucción de la economía de Taiwán comenzó el pasaje de una sociedad agraria a una sociedad industrial basada en el sector privado. Este fue rápidamente reemplazado por el sector estatal,²³⁷ pues el Guomindang aprovechó los cincuenta años de monopolio japonés y no abandonó esta política de intervención estatal.

El conflicto armado de Corea (1950-1953) será clave para la recuperación económica. Bajo la doctrina de la contención del comunismo, Estados Unidos brindó una inmensa asistencia a Taiwán; con lo que interfirió en sus asuntos internos y mejoró efectivamente la economía de la isla. Esta ayuda, militar en sus comienzos, pasó a ser integral al finalizar el conflicto. El rol de Estados Unidos fue garantizar la seguridad de Taiwán y evitar que cayera en manos de Mao Zedong. Aunque, al mismo tiempo, presionó a Chiang Kai-shek para que abandonara la idea de recobrar China continental, pues Estados Unidos no tenía intención de quedar envuelto en un conflicto armado con el comunismo chino.²³⁸ La idea era quebrar la alianza chino-soviética de 1950 y con ese objetivo fortalecer a Taiwán en materia

principales cultivos (耕地三七五減租條例) ; 2) la venta de tierras fiscales a los campesinos (公地放領) ; y 3) el programa la *tierra para quien la trabaje* (耕者有其田) “que forzó a los terratenientes a vender tierras ociosas”. George W. Tsai, La experiencia de Taiwán en la modernización y sus enseñanzas para otros países en vías de desarrollo, Estudios de Asia y África, Vol. 29, No. 1, México, 1993, p. 19.

²³⁵ Ibídem, p. 20.

²³⁶ En 1946, la moneda emitida por la gobernación japonesa fue reemplazada por la moneda emitida por el gobierno nacional (denominada *taibí* y que luego se conocerá como *viejo taibí* o *viejo dólar taiwanés*) a un valor de cambio de uno a uno. Esta moneda era provisoria y circuló hasta junio de 1949, cuando el gobierno provincial de Taiwán decidió reemplazar la moneda, a un valor de cambio de 40.000 *viejo taibí* por un *nuevo taibí* o *nuevo dólar taiwanés*, dando clara muestra de la hiperinflación de la época.

²³⁷ Jeffrey D. Maclay, ob. cit., p. 9.

²³⁸ 刘雅军, 美国对台湾的政策援助初探: 1949-1953年, 当代中国史研究, 第12卷, 第6期, 2005年11月。Liu Yajun, Early deep research of U.S. aid policy toward Taiwan: 1950-1953, Contemporary China History Studies, Vol. 12, N° 6, noviembre de 2005.

militar, política y económica. En este último aspecto, el Consejo de Seguridad Nacional decidió desarrollar la economía de Taiwán, mejorar las relaciones del Guomindang con los países no comunistas, apoyando su rol en las Naciones Unidas, y buscar el apoyo de las entidades no comunistas, sobre todo la colaboración de los chinos de ultramar que vivían en el sudeste asiático.²³⁹

Fases de la modernización económica en Taiwán

Año	Modelo de crecimiento
1945-1953	Fase de reconstrucción económica
1953-1959	Primera fase del modelo de sustitución de importaciones
1959-1973	Modelo industrial orientado a la exportación
1973-1979	Segunda fase del modelo de sustitución de importaciones
1979-1992	Escalamiento industrial e internacionalización
1992-2000	Intervención de la política en la economía
2000-2008	Transición política y fase de aislamiento económico
2008-.....	Debate y reajustes del modelo frente de la crisis económica. Asociación con China.

Luego, el modelo taiwanés alternará entre fases de sustitución de importaciones y fases de industrialización orientada a la exportación. La primera fase de sustitución de importaciones surge bajo condiciones de amplios desequilibrios financieros, como consecuencia de altos gastos militares, crecimiento abrupto de la población y una economía donde el sector agrario aun ocupaba el 80% del PIB. El modelo aparece anclado en la decisión de promover la industria a través de la agricultura. Por una parte, el gobierno desarrolló la agricultura y el sistema de trueque de fertilizantes y arroz (肥料換穀): actividad fuera del mercado, que debía ser realizada a través del Estado, ya que el gobierno monopolizó la producción y distribución de los fertilizantes y la provisión de suministro de alimentos, con lo que transfirió los beneficios de la agricultura a la industria. Por otra parte, el primer plan de construcción económica desarrolló la industria liviana, de mano de obra extensiva, con el objeto de sustituir importaciones, sobre todo de aquellas que tenían que ver con la vida diaria de la población, a fin de reducir las necesidades de divisas extranjeras. El gobierno elevó los aranceles aduaneros, controló las importaciones, aplicó tipos de cambio diferenciales y fomentó la industria privada con créditos a baja tasa de interés, especialmente con el desarrollo de la industria textil. Al mismo

²³⁹ *Ibidem*, p. 93.

tiempo, se incrementaron las exportaciones de productos tradicionales de la agricultura, industria y minería. Alrededor de 1959, la vida de las personas había mejorado y la industria creció a una tasa del 10% anual. Los aspectos negativos fueron el exceso de productividad, la ineficiencia y la monopolización.²⁴⁰

De la sustitución de importaciones se pasó a la estrategia de promoción de las exportaciones. Iniciado a fines de 1959, el modelo industrial-exportador transformó a Taiwán en una base de producción de empresas estadounidenses y japonesas, a donde acudieron sus inversiones, con quienes el gobierno de la isla se veía favorecido por amplios superávits en el comercio bilateral. El modelo consistió en estimular la producción mediante la promoción de las exportaciones, con política de liberalización parcial de las importaciones, disminución de aranceles aduaneros y con tipo de cambio único. En 1960, el gobierno garantizó la eximición impositiva a las inversiones y desde 1966 se crearon zonas de desarrollo industrial, primero en Gaoxiong y luego en Nanzig y Taizhong. Así, Taiwán fue pasando de ser una economía agrícola a una economía industrial, con empresas dependientes de Japón para las importaciones de materiales de producción y de Estados Unidos para la exportación de productos de la industria liviana, como electrodomésticos, textiles y plásticos.

El impacto global de la crisis petrolera de 1973 aumentó los costos de producción al tiempo que redujo las exportaciones, mientras que la salida de Taiwán de las Naciones Unidas contrajo las inversiones extranjeras en la isla. Esto fue aprovechado por las autoridades taiwanesas para retomar el modelo de sustitución de importaciones y desarrollar la industria pesada y para el uso de la inversión pública en el desarrollo de proyectos, como las Diez Grandes Construcciones” (十大建设) : enunciadas en 1974 por Chiang Ching-kuo, incluía ítems de infraestructura, comunicaciones, electricidad, acerías, industria naval y petroquímica, entre otros. Como resultado se obtuvo mayor autonomía y el desarrollo de las industrias pesadas y petroquímicas. Es aquí cuando la isla se convierte en uno de los “cuatro pequeños dragones asiáticos” (亚洲四小龙) y exhibe su modelo al mundo.

²⁴⁰ 褚填正, 进口替代时期, 中华民国文化部, 台湾大百科全书。Chu Tiencheng, Import Substitution, Ministry of Culture of the Republic of China, Encyclopedia of Taiwan, consulta realizada el 29-10-2012.

En 1979, la crisis del petróleo obliga a cambiar su estrategia por el desarrollo de energías de bajo consumo, de baja contaminación y la industria de alto valor agregado. Ese año, el gobierno establece un “plan de construcción económico a diez años”, basado en industrias estratégicas como la mecánica, la electrónica, equipos para transporte, maquinas eléctricas. Los parques tecnológicos fueron un método importante para fomentar el nacimiento de empresas;²⁴¹ el de Xinzhu fue creado en 1980 y el del Sur de Taiwán en 1995, con incentivos para promover desarrollos tecnológicos. Los planes de Catorce Ítems de Construcción y el Plan de Seis Años de Construcción Estatal (国家建设六年计划) promovieron el desarrollo industrial con inversión pública. Un nuevo plan en 1990 promovió el desarrollo de las comunicaciones, la informática y otras diez industrias emergentes. Desde 1983 empezó a eliminar las restricciones a las importaciones y exportaciones así como a las inversiones. Desde 1987 los ciudadanos empezaron a poseer y utilizar libremente las divisas extranjeras y, a partir de 1989, comenzó un proceso de privatización de empresas públicas y la promoción para la creación de una banca privada.

Desde 1986, la economía taiwanesa desarrolló la internacionalización, liberalización e innovación productiva; el crecimiento continuo siguió hasta la Crisis Financiera Asiática de 1997, momento desde el cual aparecen los problemas. A las dificultades de la crisis, se sumó el aislamiento a que condujo la política independentista del Partido Democrático Progresista desde 2000: la mayor parte de los miembros de la comunidad internacional reconoce y quiere desarrollar el comercio con China, sin perturbar sus relaciones con Pekín por la cuestión de Taiwán. Excepción de la adhesión a la OMC en 2002, cuando ingresó conjuntamente con la RPCH a esta organización.

El regreso de Guomindang al poder en 2008 cambió esta política. El presidente Ma Ying-jeou decidió el acercamiento a China continental, en el contexto de crisis económica mundial y su grave impacto en la economía de la isla. Así se creó un clima de distensión y cordialidad en el estrecho de Taiwán que se ha visto jalonado por los intercambios económicos, postales, culturales y turísticos,²⁴² así

²⁴¹ Alice H. Amsden, La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia, Revista de la CEPAL, N° 82, Santiago de Chile, abril 2004, p. 85.

²⁴² Refiere a los cuatro acuerdos (seguridad alimentaria, servicio postal y transporte marítimo y aéreo) firmados entre Chen Yunlin, presidente de la Asociación de Relaciones entre Ambos Lados del

como la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica en 2010 y el Acuerdo de Comercio y Servicios con China, firmado en junio de 2013. El tratamiento del Yuan Legislativo de este último sin considerar cláusula por cláusula dio vida al Movimiento Estudiantil Girasol, nombre traducido del idioma chino donde aparece como *Tàiyánghuā xuéyùn* (太阳花学运), que es la expresión de sectores estudiantiles y de la opinión pública taiwanesa, opuestos a su ratificación. Estos hechos muestran la necesidad de Taiwán de adaptarse a la situación internacional desfavorable, a pesar que parte de los taiwaneses consideren que esta política es como “abrazar una serpiente venenosa en el mar para sobrevivir”.

En resumen, el modelo de Taiwán ha logrado modernizar la economía en base a una fuerte intervención estatal, alta protección y expansión de las exportaciones. En una isla con escasos recursos, era difícil que la modernización taiwanesa se hubiese realizado sin el apoyo y la dependencia de los mercados externos, como los de Estados Unidos, Japón y otras naciones occidentales. En la década del setenta, Taiwán pasó del trabajo barato a la alta tecnología, esto generó una sociedad equilibrada, sin amplia diferencia entre ricos y pobres, como no existe en China ni en Latinoamérica. Las pautas confucianas aportan la ética del trabajo, el respeto al orden establecido y la mayor responsabilidad que los ciudadanos tienen y que son internalizados en las personas, a diferencia de Occidente, donde las problemáticas sociales son expuestas en público y exteriorizadas a menudo. En última instancia, ha sido dependiente de dos factores externos: su relación con China continental y su dependencia con Estados Unidos.

Política exterior de la modernización

Tempranamente en 1970 Edward Morse afirmó:

La política exterior ha sido radicalmente transformada por los procesos revolucionarios de la modernización no sólo en las sociedades que componen la región del Atlántico, sino también donde

Estrecho de Taiwán y Chiang Pin-kung, presidente de la Fundación para los Intercambios a través del Estrecho en el mes de noviembre de 2008.

*existen altos niveles de modernización. Hay una cualidad de la modernización que disuelve los efectos de lo que por lo general han sido considerados los principales factores determinantes de la política exterior, si estos determinantes se basan en la ideología y el tipo de sistema político (políticas exteriores democráticas frente al totalitarismo, por ejemplo) o del poder y capacidad (políticas de las grandes potencias frente a las políticas de las pequeñas potencias). Dondequiera que existan sociedades modernizadas, sus políticas exteriores son más similares entre sí que las políticas exteriores de aquellas sociedades no modernizadas, sin tener en cuenta la escala de la sociedad o de su forma de gobierno.*²⁴³

Como resultado de las transformaciones que produce la modernización han aparecido tres conjuntos de nuevas condiciones en las políticas exteriores: 1) se quiebra la clásica e ideal distinción entre política exterior y asuntos internos, aunque no el mito asociado con la soberanía y el Estado; 2) la distinción entre la alta política (aquellas vinculadas a la seguridad y la existencia continua del Estado) y la baja política (aquellas pertenecientes a la riqueza y al bienestar de los ciudadanos) se ha convertido en menos importante a medida que la baja política ha asumido el incremento y ampliación de su rol en toda sociedad; 3) aunque se han producido avances significativos en los instrumentos de control político, la capacidad real de controlar los acontecimientos internos o externos a las sociedades modernizadas –incluso aquellas que son grandes potencias– ha disminuido con el aumento de la interdependencia, y es probable que se reduzca aún más.²⁴⁴

Para este autor, la modernización genera efectos revolucionarios sobre la política exterior.²⁴⁵ Dos de sus principales características realizadas en condiciones de modernización son: 1) su naturaleza predominantemente cooperativa en lugar de su naturaleza conflictiva, y 2) el cambio en las metas de poder y la posición hacia la riqueza y el bienestar o, al menos, la adición de estos objetivos a los objetivos más clásicos.²⁴⁶ Ambos factores están acompañados por la pérdida de autonomía de cualquier sociedad en los asuntos internacionales.²⁴⁷

²⁴³ Edward L. Morse, ob. cit., p. 371.

²⁴⁴ *Ibíd.*, p. 383.

²⁴⁵ *Ibíd.*, p. 372.

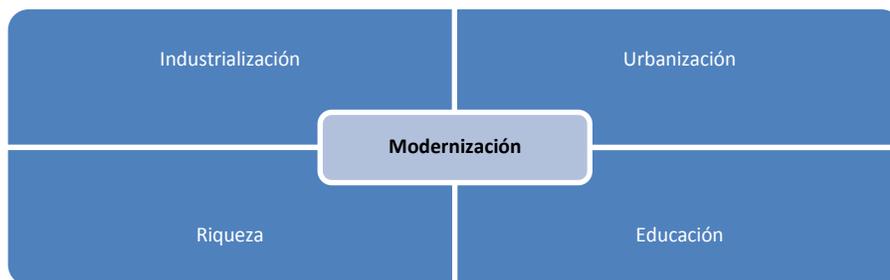
²⁴⁶ *Ibíd.*, ps. 377-391

²⁴⁷ *Idem.*

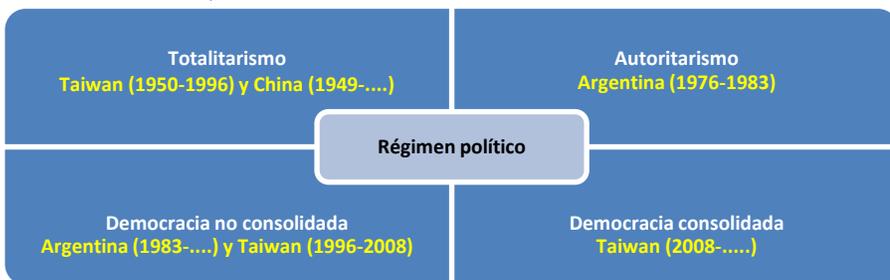
Morse estudió las políticas exteriores en las altas modernizaciones, es decir, cuando éstas han sido transformadas. Mientras que el interés de este artículo se centra en la fase de despegue y etapa primaria de desarrollo de la modernización, es decir, cuando la expectativa de realización de la modernización está en potencia y no en acto, aun es incierta y los Estados buscan con ahínco llevar adelante el proceso. Entonces, las experiencias de China y Taiwán pueden aportar claridad sobre la relación entre modernización y política exterior, al ser dos Estados modernizadores en diferentes fases de modernización y diferentes regímenes políticos, pero cuyos instrumentos –las políticas exteriores– poseen pautas similares de comportamiento e inserción. Sin embargo, las pautas de comportamiento asignadas por Morse a países modernizados coinciden con las evidencias de los procesos en desarrollo, como en el estudio de estos dos casos mencionados, donde se observan las siguientes características:

- el predominio de la cooperación sobre el conflicto y en consecuencia el aumento del uso de la diplomacia y otros medios pacíficos de resolución de conflictos;
- la formación de relaciones estratégicas con las grandes potencias y obtención de beneficios del orden internacional;
- el rechazo del aislamiento, integración a la economía-mundo y pérdida de autonomía.

Modernización y política exterior



Transformación de los sectores sociales y surgimiento de una importante clase media presiona al régimen político.



Transformación de la política exterior.



1. Incremento del uso de la diplomacia y otros medios pacíficos de resolución de conflictos

El objetivo de la modernización requiere correlación con un ambiente externo pacífico. Esta premisa ha sido clave en Taiwán en la segunda mitad del siglo XX y en China desde 1978, a los cuales se agregan Japón, Corea del Sur, Malasia, India, Vietnam y otros países del Este Asiático durante el orden bipolar. También incluye al Japón de la dinastía Meiji hasta 1895 y la Unión Soviética entre 1922 y 1939. Incluso, comprende a la *realpolitik* del canciller Bismarck quien, luego de alcanzar la unidad alemana en 1871, entendió que esta Nación requería de décadas de paz para su construcción económica y política. La excepción proviene de Estados Unidos, país que combinó modernización, expansión territorial y guerras durante el siglo XIX. Este prerequisite no aparece en varios países modernizados, como la Alemania de Guillermo II y el nacional-socialismo de Hitler; Japón y su política belicosa entre 1895 y 1945, la Italia antes y después de la Gran Guerra, así como Estados Unidos y la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial. Precisamente, la situación en estos últimos países genera incertidumbre en Taiwán, que debe llevar a cabo una modernización de segunda generación o, tal vez, la *modernización reflexiva*.²⁴⁸ Recuérdese que el objetivo de la paz no es altruista, sino pragmático, y ha sido utilizado por Taiwán y China en sus fases de despliegue de las políticas modernizantes.

El uso de la negociación pacífica es evidente en la modernización en China. Históricamente este país cuestionó la doctrina del poder repudiando la *diplomacia de la cañonera*.²⁴⁹ Sin embargo, fue fiel a sus reglas durante las primeras

²⁴⁸ La *modernización reflexiva* es la “autotransformación de la sociedad industrial (que no es lo mismo que la autorreflexión de esa autotransformación); o sea disolución y sustitución de la primera modernidad por una segunda cuyos contornos y principios hay que descubrir y conformar.” En Ulrich Beck, *Modernización reflexiva*, en Documenta Magazines, revista Criterios, 2007, www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf, consulta realizada el 19-11-2012.

²⁴⁹ El concepto de *diplomacia de la cañonera* refiere a las acciones punitivas de fuerzas navales de las potencias utilizadas como amenaza o uso de la fuerza contra otro Estado. James Cable la define como: “el uso o la amenaza de la fuerza naval limitada, de modo que como un acto de guerra, a fin de obtener ventaja o evitar pérdida, ya sea para la promoción de una controversia internacional o bien contra los extranjeros en el territorio o jurisdicción de su propio estado”. En James Cable, *Gunboat diplomacy, 1919-1991: political applications of limited naval force*, Macmillan/IISS, Basingstoke 1994, p. 14.

décadas de expansión. Como expresa Alastair Iain Johnston,²⁵⁰ la República Popular China recurrió a la violencia en ocho de once crisis de política exterior durante el período de 1950 a 1985: proporcionalidad más frecuente que otros grandes poderes en el siglo XX. El uso abusivo de la violencia como forma de resolver conflictos disminuyó tras la reorganización general de la política exterior en 1982. Es decir, mientras la modernización comenzó a fines de 1978, las bases normativas de la política exterior funcional a esa modernización fueron establecidas cuatro años después.

La diplomacia comenzó a acentuar los conceptos de paz y desarrollo.²⁵¹ La paz era la posición política ante cuestiones estratégico-militares (este-oeste), asociada a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica:²⁵² modo indirecto de negar la lucha de clases y la inevitabilidad de la guerra propios de la Revolución Cultural. El desarrollo, estaba asociado a la necesidad de eliminar el retraso de las fuerzas productivas que conduciría, por medio de la Reforma y Apertura, a elevar la calidad de vida de la población y el *poder nacional integral*²⁵³ (norte-sur). Esta política de *paz y desarrollo*, planteada por primera vez en 1974 por Deng Xiao Ping ante las Naciones Unidas, sufrió diferentes mutaciones en casi cuatro décadas de implementación, pero siguió constituyendo la base central de la política exterior de la modernización china.

²⁵⁰ Chen Jian, *The China Challenge in the Twenty-First Century*, United States Institute of Peace 21, Washington, 1998, p. 2, en <http://www.usip.org/publications/china-challenge-twenty-first-century>, consulta realizada el 21-9-2012.

²⁵¹ Shi Zhi Fu, *Historia de las relaciones externas de la República Popular China* (octubre de 1949 – octubre de 1989), Editorial de la Universidad de Beijing, Beijing, 1994, ps. 304-305.

²⁵² El primer ministro Zhou En Lai enunció por primera vez los cinco principios de coexistencia pacífica el 31 de diciembre de 1953, momento del inicio de las negociaciones sobre el Tíbet entre las delegaciones de China e India. En esa oportunidad, los cinco principios estaban conformados por la no intervención en asuntos internos de otros estados, no agresión, mutuo respeto a la soberanía territorial, igualdad e interés mutuo y coexistencia pacífica. El 29 de abril de 1954 fueron incorporados al Acuerdo Indochino de Comercio y Transporte entre India y el Tíbet Chino. Dos de ellos fueron modificados en el preámbulo del acuerdo y permanecen sin cambios hasta la actualidad. El mutuo respeto a la soberanía territorial pasó a ser mutuo respeto a la soberanía e integridad territorial; mientras que la igualdad e interés mutuo pasó a ser igualdad y beneficio mutuo.

²⁵³ El *poder nacional integral* es un concepto chino que aporta a la teoría de las relaciones internacionales, denominado en chino 综合国力 y en inglés *comprehensive national power*. Huang Shuo Feng ha desarrollado en extenso este concepto en su libro *Teoría del poder nacional integral* (Ciencias Sociales, Beijing, 1992).

La negociación como procedimiento para resolver conflictos con otras potencias ha sido un elemento importante en la socialización de la unidad. Su expresión más destacada en el marco del derecho internacional fue la resolución, parcial o total, de gran parte de las cuestiones de límites, como lo demuestran los compromisos alcanzados con la Unión Soviética (y luego Rusia), Vietnam, Mongolia y las repúblicas post-soviéticas del Asia central. Pero la negociación no estuvo restringida sólo a las cuestiones de límites, sino que se aplicó ampliamente a las relaciones con Estados Unidos, Corea del Sur, Japón e incluso a la disputa con Taiwán. El uso de la negociación y la diplomacia como mecanismos de resolución pacífica de conflictos fue funcional a la expansión y ésta, a su vez, mantuvo a la modernización en equilibrio con su ambiente y cerró el círculo virtuoso de estabilidad y paz. Por eso, cambio, expansión, equilibrio y paz son conceptos claves para entender la modernización en China. Esta ecuación fue visible en la restitución de la soberanía china en Hong Kong y Macao. En ambos casos, la diplomacia china alteró pacíficamente el orden regional y garantizó previsibilidad y estabilidad. En contrario, resulta correcto afirmar que el plano externo presentó menos violencia que el plano interno. La represión de Tiananmen (1989); la persecución a miembros de Fa Lun Gong (1999) y la represión a la comunidad uigur (2009) perturbaron la estabilidad del sistema. La resolución del histórico problema de la sucesión en el mando político, por uso de la violencia (1989) o medios pacíficos (desde 1989), garantizó la continuidad institucional y afianzó el régimen totalitario. Pero todos éstos fueron factores de inestabilidad, con impacto en el plano externo, sin llegar a modificar la orientación de “búsqueda de un ambiente internacional pacífico” para la modernización.

El caso Taiwán también muestra la falta de recurrencia a la guerra como mecanismo de solución de conflictos. Incluso resulta ser más loable, habida cuenta que su modernización se ha desarrollado paralelamente a la pérdida del reconocimiento internacional siendo que, desde mediados de la década del setenta, sólo una veintena de países reconocen al gobierno de Taipéi, frente al creciente reconocimiento de la RPCH. Este contencioso ha perturbado la vida política de Taiwán desde 1949, en la medida que la modernización taiwanesa originariamente se realizó con un objetivo teleológico de mostrar la modernización de la sociedad como medio para la reconquista del continente. Aunque resulte contradictorio, la paz fue una evidencia concreta, más allá de su rol en el conflicto armado de Corea y las tres crisis en las relaciones con China continental (1955; 1958 y 1996).

Taiwán es un Estado aislado internacionalmente luego del retiro de su representación ante las Naciones Unidas en 1971. Es decir, a diferencia de lo que sugiere la modernidad, que es la apertura e integración con el mundo exterior, Taiwán estuvo condenado a ser un *paria internacional*.²⁵⁴ No obstante, el mérito de su diplomacia radicó en que ese aislamiento, que implicaba pérdida de capacidad de acción para su modernización, fue revertido por una diplomacia económica que al menos tratará de viabilizar lo que de *jure* no podía realizar en el plano internacional. Este es un ejemplo de lo que la realidad es capaz de hacer: más allá de contar con una política exterior limitada solamente hacia los escasos miembros de la comunidad internacional que la reconocían, la práctica real de la política exterior orientada a la consolidación de su modernización se basó en aspectos económicos, sociales y la influencia política indirecta en la comunidad de naciones. Por último, al igual que en China, el plano interno ha sido más violento que el plano internacional. La modernización pudo llevarse a cabo tras la represión a la población autóctona, en la Masacre del 28 de febrero de 1947, que acalló la disidencia y sentó las bases para la dominación del Guomindang sobre la isla, luego de la rendición japonesa. Dos años después, la migración proveniente de China continental, tras la defección en la guerra civil librada contra los comunistas, llevó a colocar en puestos claves de poder a los nacionalistas recién llegados. Estos fueron beneficiados con la reforma agraria de 1947 y controlaron monopólicamente la sociedad civil, en el marco del régimen totalitario, hasta 1986.

2. Formación de relaciones estratégicas con las grandes potencias y obtención de beneficios del orden internacional

Ambos procesos de modernización hubiesen carecido de éxito sin el apoyo externo, del mundo modernizado, que cooptaron a los países asiáticos al capitalismo global. En efecto, si bien la decisión de modernizar es propia del plano interno, la generación de polos de modernización ha sido fuertemente influida por

²⁵⁴ La expresión *paria internacional*, acuñada por Carlos Escudé, expresa el estado de aislamiento de la Argentina que, durante la guerra de Malvinas, sólo contó con expresiones de deseo de la mayoría de los miembros de la OEA y del movimiento de países No Alineados, cuyas resoluciones no alteraban la relación de fuerzas en desequilibrio para este país. Para más detalles ver: Carlos Escudé, *Argentina ¿paria internacional?*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984.

las grandes potencias, especialmente por Estados Unidos y Europa occidental en el contexto de la Guerra Fría, que expandieron la modernización al Este Asiático e insertaron a estas economías en la economía-mundo. Como decisión política estratégica, las grandes potencias orientaron las corrientes comerciales y financieras hacia el Este Asiático en detrimento de otras áreas, por ejemplo, América Latina. Así, fueron incorporando primero a Japón, luego a Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Taiwán, hasta llegar a China, seguida más tarde por Vietnam. El “paradigma de los gansos volando”²⁵⁵ representó claramente la imagen de este proceso, pero los gansos asiáticos no hubiesen levantado vuelo sin el impulso otorgado por las inversiones y los mercados de las potencias líderes del campo occidental (e incluso la URSS durante las primeras décadas del orden bipolar). Como expresa Sevares: “Los tres [Japón, Corea del Sur y Taiwán] se beneficiaron con el apoyo material, civil y militar, de los Estados Unidos. Tanto este último como Europa tuvieron, durante las primeras décadas del desarrollo de los tres países, una actitud comercial benevolente, de apertura de sus mercados a las exportaciones orientales a pesar de las prácticas regulatorias y proteccionistas de los asiáticos”.²⁵⁶

Desde la perspectiva de las naciones modernizantes, la decisión clave fue crear alianzas, sean económicas, militares o políticas, con las grandes potencias. Tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, la configuración bipolar en Asia oriental dio origen a la alianza nipo-estadounidense en base al Tratado de Seguridad de 1951 que, tras ser sustituido en 1960 por el Tratado de Cooperación y Defensa Mutua (renovado en 1970 y ampliado en 1996), permanece aún vigente. La República de China, que ya era aliada de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, mantuvo su alianza con la firma del Tratado de Defensa Mutua en 1954.

²⁵⁵ Idea desarrollada en 1935 pero que ganó amplia popularidad cuando su autor Kaname Akamatsu publicó un artículo en *Journal of Developing Economies*. El paradigma de gansos volando es un modelo de división internacional del trabajo en Asia oriental basada en la ventaja comparativa dinámica. El paradigma postula que los países asiáticos podrían alcanzar a Occidente como parte de una jerarquía regional en la producción de bienes de consumo masivo que se mueve continuamente de los países más avanzados a los menos avanzados. El ganso líder en este modelo es Japón, el segundo nivel de las naciones consistía en las nuevas economías industrializadas (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong). Después de estos dos grupos venían los principales países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: Filipinas, Indonesia, Tailandia y Malasia. Finalmente, las grandes naciones menos desarrolladas de la región: China, Vietnam, etcétera formaban la retaguardia de la formación. Kaname Akamatsu, *A historical pattern of economic growth in developing countries*, en *Journal of Developing Economies*, N° 1, March–August, 1962, ps. 3-25.

²⁵⁶ Julio Sevares, *Por qué crecieron los países que crecieron*, Edhasa, Buenos Aires, 2010. p. 142.

La interrupción de las relaciones diplomáticas produjo el cambio formal de la alianza, conservada *de facto* a través de la llamada Ley de Relaciones con Taiwán, vigente desde el año 1979. Corea del Sur es otro caso similar.

En cambio China comenzó aliada a la Unión Soviética y el bloque oriental (excepto Yugoslavia), pero la alianza fue dejada de lado tras su pésima experiencia. En efecto, el tratado de 1950, firmado por treinta años, duró *de facto* menos de una década. Fracaso que cambia el estilo chino de firmar alianzas rígidas y permanentes por el de comunicados conjuntos, donde cada gobierno, por separado, enuncia sus principios políticos y posiciones ante cuestiones y problemas regionales y mundiales, para salvar, de esta manera, discrepancias con las otras partes. Son entendimientos flexibles, amplios y sin plazo por intereses específicos. Desde ese entonces, China comienza a realizar un uso flexible de sus alianzas. El giro realista de Mao en 1972, el cambio en la orientación económica en 1978 y la excepcionalidad china dentro de la *rígida* política de derechos humanos de Carter, son expresiones de la aproximación a los Estados Unidos. Aproximación que lo benefició con la expansión de las exportaciones, el arribo de las inversiones estadounidenses a China y el ingreso *fast track* al FMI y al Banco Mundial en 1980. Tras la desintegración soviética y la disolución de las *relaciones estratégicas triangulares* entre China, Estados Unidos y la Unión Soviética en 1989, el gobierno chino construyó un liderazgo de base regional sin recurrir a alianzas permanentes. Excepto con Pakistán y otros países que giran a su órbita por proximidad geográfica, lazos históricos, existencia de un importante número de chinos de ultramar o por transformarse en líder de países con regímenes políticos socialistas residuales. Como síntesis, la orientación de la política exterior china desde la revolución de 1949 comenzó con la alianza chino-soviética pero, luego de su fracaso y del intento vernáculo de la Revolución Cultural, produjo el acercamiento a Estados Unidos, Europa occidental y Japón. Esto Estados apoyaron el proceso de Reforma y Apertura con el objetivo de integrar a China en la economía internacional, para interrelacionarla y hacerla más pacífica. Comparativamente, el uso flexible de las alianzas difiere de las políticas rígidas adoptadas por Japón y Taiwán en la misma fase.

Después de la aproximación chino-estadounidense, Taiwán tuvo que desplegar una estrategia para sobrevivir frente al desafío del creciente reconocimiento de la RPCH en el mundo, cuyo mayor ímpetu provino tras el retiro de la delegación del Guomindang de las Naciones Unidas. En tal sentido, su política

exterior se orientó a: 1) fortalecer las relaciones diplomáticas existentes; 2) promover el comercio internacional y las inversiones extranjeras en Taiwán y 3) desarrollar una *diplomacia sin cuartel* para fortalecer la interrelación económica, técnica, cultural y educacional con selectos países, independiente de si esos países oficialmente reconocen a la República de China.²⁵⁷ Es decir, el factor principal para sobrevivir en la década del setenta era su posición económica y el énfasis en el comercio internacional.²⁵⁸ Exportaba a Estados Unidos, Japón y Europa, con alto nivel de inversiones japonesas en su territorio. Al mismo tiempo, mantuvo las relaciones de alianza con los Estados amigos, lo que exacerbó la dependencia hacia Estados Unidos tras la normalización chino-estadounidense de diciembre de 1978, redujo su superávit y atrajo mayores importaciones de este país. También observó una política pragmática con quienes no la reconocen ya que muchos de ellos, a pesar de reconocer a China comunista, seguían manteniendo vínculos comerciales y culturales con Taiwán. Luego, cuando se produjo el ascenso económico de China, Taiwán se integró a la relación chino-estadounidense y formó un triángulo de cooperación comercial.²⁵⁹

Entonces se puede afirmar que todos los regímenes modernizantes del Este Asiático se beneficiaron de la Guerra Fría. Japón, Corea del Sur y Taiwán fueron los primeros, desde que desplegaron importante roles estratégicos tras la aparición de la RPCH, en 1949, y el estallido del conflicto armado en la península coreana, en 1950. Por ejemplo, la modernización en Taiwán no puede ser entendida sin el contexto de Guerra Fría y la relación con China Popular. Luego, Corea del Sur apareció en escena, mientras que China se benefició de la distensión de los años setenta y la atracción que generó su potencial mercado. Mientras que Vietnam apareció como un socio estratégico de Estados Unidos para contener a China, motivo que condujo a la normalización de sus relaciones diplomáticas durante la administración Clinton. O sea, el factor externo ha sido fundamental en dicho proceso. Sin embargo, el gobierno de China criticó por injusto, un orden político y económico del cual fue partícipe en su formación y favorable a su acenso

²⁵⁷ Thomas J. Bellows, *Taiwan's Foreign Policy in the 1970s: A Case Study of Adaptation and Viability*, *Asian Survey*, Vol. 16, No. 7, University of California Press, 1976, p. 598.

²⁵⁸ *Idem*.

²⁵⁹ Este triángulo comercial estuvo vinculado a un déficit crónico de Estados Unidos en el comercio bilateral con China y, simultáneamente, al déficit comercial chino respecto de Taiwán.

internacional. En última instancia China fue miembro fundador de la ONU, beneficiaria de los tratados de paz y accedió, como representante del Estado chino, a organizaciones económicas, como el FMI, el Banco Mundial y la OMC. A la vez que excluye a la representación de Taiwán o restringe su accionar del seno de esas mismas organizaciones que cuestionaba como parte de aquel injusto orden internacional.

El rol estratégico de Taiwán en el conflicto Este-Oeste y de China luego de la *Detente* ha sido importante en el despegue económico de ambos países, diferente de la irrelevancia de Argentina para con la política exterior de Estados Unidos en los años del orden bipolar. Estos roles estratégicos disímiles, unidos a la complementariedad creada por las autoridades de Taiwán y la interrelación de China continental con el mercado mundial, a diferencia de la competencia de estructuras económicas entre Argentina y Estados Unidos, gestaron el modelo exportador dependiente de Taiwán y China, al tiempo que acentuaron la decadencia argentina. Por eso, las relaciones de alianzas con la potencia hegemónica han sido de suma importancia para la modernización en China y Taiwán; mientras que en Argentina, excepto entre 1989 y 1999, la oposición a la potencia hegemónica y el fuerte sesgo antiestadounidense ha sido la política llevada a cabo por los gobiernos constitucionales.

3. Rechazo del aislamiento, integración a la economía-mundo y pérdida de autonomía

La China imperial es un ejemplo de aislamiento cultural.²⁶⁰ Durante la dinastía Ming (1358-1644) y la dinastía Qing (1644-1911) existieron intermitentes cierres del comercio de ultramar. El más célebre de todos es el edicto de 1757, que restringió el comercio de cuatro a un sólo puerto; esto limitó los intercambios a través de Cantón, además de los mercados mutuos (互市) en las fronteras con Rusia, Mongolia o Corea. El cierre comercial era una reacción para proteger a la economía feudal de la amenaza en ciernes de la expansión capitalista, mientras que el aislamiento cultural, del cual también era parte el comercial, mantenía la doctrina de

²⁶⁰ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, ob. cit., Tomo II, p. 24.

la legitimidad divina del poder del emperador (王权神授说) frente al desafío de las ideas occidentales. Aunque tales políticas hundieron a China en la decadencia y exacerbó las diferencias socio-económicas y el atraso científico-tecnológico respecto de Occidente. Las Guerras del Opio de mediados del siglo XIX expresaron el choque de dos civilizaciones con distintos niveles de desarrollo, desembocando en la apertura y socialización impuestas por Gran Bretaña y otras naciones occidentales frente a la resistencia de los gobiernos y población chinos a ser integrados al capitalismo mundial.

Tras más de un siglo de apertura forzada, esta política de aislamiento es retomada tras la ruptura de la alianza militar chino-soviética de 1950, pues la República Popular, a diferencia de la Rusia bolchevique de 1917, no estaba aislada al momento de su instauración en 1949. Cuando de *motu proprio* adoptó la modernización económica a través de un proceso vernáculo y cerrado, su economía tuvo retroceso (como en el Gran Salto Hacia Adelante) o, al menos, estancamiento económico (como durante la Revolución Cultural), lo cual representó altos costos sociales para el país. Esta nueva fase de aislamiento culminó cuando Richard Nixon visitó Beijing y Shanghai en 1972 y la posterior dirigencia china decidió la apertura económica al mundo. El gran aprendizaje de la dirigencia china radicó en no querer regresar al aislamiento. Debate que resurgió en 1989, durante la represión de Tiananmen. No obstante, el temor a ser aislada nuevamente llevó a Deng Xiao Ping y la dirigencia china a evitar el retroceso y el aislamiento internacional en pleno apogeo neoliberal y de des-socialización mundial.

La competitividad taiwanesa obligó a la acción internacional constante, por búsqueda del reconocimiento político y establecimiento de relaciones diplomáticas.²⁶¹ Esta situación de poder político cuestionado obligó a la afirmación de la diplomacia bilateral, multilateral (sobre todo en el Consejo de Seguridad de la ONU), o la presencia ecuménica, incluso hasta en lugares distantes, como pequeñas

²⁶¹ El aislacionismo y el uso de estrategias proteccionistas es una característica de la política exterior que aparece como un mandato imperativo en la fase de ascenso de las potencias. Sin embargo, por distintas razones, las unidades no logran aplicarlo. Así le sucedió al Reino Unido con el llamado *espléndido aislamiento* y a los Estados Unidos antes y después de la Primera Guerra Mundial, donde las políticas de aislamiento solamente eran nominales, creando mitos sobre la inexistencia de políticas intervencionistas. En la práctica las grandes potencias y las potencias en ascenso no escaparon a las responsabilidades y roles que el sistema internacional les confiere como tales.

islas del Pacífico, hasta donde llegó la confrontación.²⁶² Este contencioso, unido a otros factores, hicieron que la política china de este período sea abierta, participativa de los asuntos internacionales y rechace el histórico aislacionismo político como también el aislamiento cultural, a través de la modernización y la integración a la política y economía mundiales. Por ejemplo, asegurar un ambiente internacional pacífico era la acción externa tendiente a evitar el aislamiento y destruir las sanciones impuestas por la comunidad internacional como consecuencia de la violación a los derechos humanos en los sucesos de Tiananmen. Por eso, desde fines de la década del setenta del siglo XX, la integración es una decisión voluntaria, coherente con la modernización, que presiona sobre los intentos de regresión a la orientación de “puertas cerradas” y sirve como política activa para la competencia con Taiwán.

La contracara del aislamiento es la socialización de la unidad política y su integración a la comunidad internacional.²⁶³ La integración de China a la economía mundial ha sido un proceso de largo plazo, iniciado por la dinastía Qing a mediados del siglo XIX, pero resistido al ser impuesto por Occidente. A partir del ascenso en la estratificación internacional de poderes, China intensificó la integración voluntaria a la economía-mundo. Pero esta integración aún dista de ser completa y, aunque el ideal de interdependencia predomina en el pensamiento chino, todavía mantiene “cierto grado de precaución y constreñimiento”,²⁶⁴ para evitar resignar mayores márgenes de autonomía. La aceptación de la competencia, la negociación pacífica para resolver controversias internacionales pendientes, los niveles de externalidad de su economía y la mayor participación en el producto

²⁶² Carlos Brian Pheysey, *La rivalidad diplomática entre Taiwán y la RPC (República Popular China) en las Islas del Pacífico Sur*, en Estudios y Publicaciones, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Chengchi, nueva serie, vol. 1, N° 1, Taipéi, marzo de 2000.

²⁶³ En general, se considera que el intervencionismo es la contracara del aislacionismo. No obstante entendemos que la contracara del aislacionismo sería el participacionismo, donde la intervención es una especificidad de los Estados que tienen la facultad de hacer, no hacer o dejar hacer. El intervencionismo refiere a la facultad de hacer; mientras que el aislacionismo referiría al no hacer o dejar hacer. El intervencionismo, considerado antítesis del aislacionismo, refleja una parte del proceso de participación de un Estado en el sistema internacional. Precisamente, la noción de sistema indica la interrelación entre las partes, pero ese Estado puede ejercer una política tal que conduzca a intervenir o no en los asuntos internacionales.

²⁶⁴ Elizabeth Economy, *China Confronts the Challenge of Globalization. Implications for Domestic Cohesion and International Cooperation*, Rockefeller Brothers Fund, Project on World Security, New York, 1998, p. 4, en www.rbf.org/pws/economy_china.html

bruto mundial, reflejan la decisión de integración de la unidad política en el sistema internacional. Es decir, desde su irrupción en el oligopolio económico mundial a fines de la década del noventa, China ingresó a diversas organizaciones internacionales y firmó numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales, algunos de gran relevancia, como la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aunque aún no ha sido ratificada. Su adhesión a la OMC es también una clara muestra de la decisión política de integrarse a la economía mundial. Pero la misma no se agota en la diplomacia multilateral, sino que se complementa con el mayor respeto a los principios que vinculan a las naciones, el rechazo al aislacionismo y, fundamentalmente, el acceso al oligopolio de grandes poderes. Por eso, la modernización y la occidentalización se complementan con la integración a la política y economía mundiales.

A diferencia de la China de los siglos XVIII y XIX, el aislacionismo de Taiwán no ha sido voluntario, sino impuesto por la comunidad internacional en función de los intereses de sus miembros en desarrollar las relaciones económicas y políticas con China continental. Sin embargo, Taiwán superó ese aislamiento con el despliegue de vínculos económicos-culturales y el *lobby* informal con el objetivo de mantener su existencia como unidad política. Es decir, si bien Taiwán estuvo aislada formalmente por la comunidad internacional desde la pérdida de la representación de China en la ONU, no lo estuvo desde el plano material, en la medida que Estados Unidos, una de las superpotencias del orden bipolar, y otros actores principales del bloque occidental siguieron sosteniendo el desarrollo económico, social y militar de la isla como contrapeso a China continental. Ante el contencioso político con China, la carencia de recursos naturales y las necesidades de expandir el modelo productivo-exportador, Taiwán debió saltar dicho aislamiento e integrarse a la economía mundial. Incluso históricamente la isla no ha tenido ocasión de ser aislacionista pues siempre estuvo intervenida por fuerzas foráneas (China, Japón y Estados Unidos). Un intento de política aislacionista apareció con el modelo de sustitución de importaciones, pero el mismo fue modificado rápidamente por el modelo productivo-exportador.

La integración siempre genera pérdida de autonomía del actor que se integra. Es que en la fase de búsqueda de la modernización, es decir aquella en la cual no se ha llegado aún al objetivo, las naciones son dependientes de las grandes potencias, sean éstas potencias dominantes o ascendentes, pues requieren mercados. Como lo justifican los casos de Taiwán y China, pero también las experiencias de

Corea del Sur y Japón. Tal es así que Taiwán es considerado un *caso desviado* de la teoría de la dependencia,²⁶⁵ de modernización dependiente, en el marco de una historia signada por la dominación china hasta 1895, la dominación colonial japonesa entre 1895 y 1945 y la dominación pseudo-colonial o flexible de Estados Unidos desde la segunda posguerra. En sentido de la teoría de la economía-mundo²⁶⁶ (aunque la misma no supone a los Estados como unidades de análisis), Taiwán es parte de la semi-periferia de Estados Unidos y Japón. Sin embargo, la alianza con Estados Unidos también otorgó a Taiwán un poder que de por sí la isla no tenía, con el cual pudo llevar a cabo su crecimiento económico, industrialización y bienestar social.

China tampoco escapó a la pérdida de su autonomía. Si bien la dirigencia comunista presentó en sociedad un modelo más autónomo, fue primero dependiente de la Unión Soviética y, tras el fracaso de los experimentos autárquicos, quedó abierto el camino hacia la Reforma y Apertura. Es decir, seguir el modelo de lo que otras naciones habían realizado con anterioridad en el mundo. El modelo productivo-exportador le permitió acceder a posiciones claves en la economía mundial pero resulta ser altamente dependiente del comercio internacional, sobre todo de los principales mercados. Por eso, la autonomía del proceso en ambos casos es ilusoria. Aunque una vez alcanzado el objetivo de modernización, la autonomía pasa a ser cada vez más real a medida que el porcentaje del comercio exterior respecto del producto interno bruto tiende a ser menor, por mayor riqueza acumulada internamente, como sucede con Estados Unidos. Precisamente, que los Estados subdesarrollados del Este Asiático puedan acceder a posiciones centrales de la economía, refuta el postulado central de la teoría de la dependencia²⁶⁷ y es uno de los síntomas que puso punto final a su presupuesto.²⁶⁸ Pero tal vez el fracaso de la

²⁶⁵ Richard Barren and Martin K. Whity, “Dependent Theory and Taiwan; Analyze of the Deviant case”, *American Journal of Sociology*, Vol. 87, 1982, ps. 1064-1089, cited by Tsai Wen-hui, In *making China modernized: Comparative modernize between mainland China and Taiwan*, *Contemporary Asian studies*, 136, N° 5, School of Low, University of Maryland, 1996, p. 116.

²⁶⁶ Immanuel Wallerstein, ob. cit., ps. 489-502.

²⁶⁷ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

²⁶⁸ Stallings, Barbara. *International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*, in Stephen Haggard and Robert R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton University Press, Princeton,

teoría fue puesto en evidencia cuando uno de sus autores, Fernando Henrique Cardoso, tras asumir la presidencia de Brasil, arrojó al cesto de papeles sus propias ideas y desarrolló el modelo liberal, basado en el Consenso de Washington, que estableció las bases del despegue económico de ese país. Es aquí donde el proceso de modernización quiebra la clásica distinción entre política exterior y asuntos internos, aunque no la relación entre soberanía y Estado, como expresa Morse.²⁶⁹

Conclusión

Inglehart y Welzel reafirman la validez de la premisa fundamental de la teoría de la modernización, así como de su necesaria revisión. Aunque dentro de los puntos examinados por ambos autores entendemos que los países modernizan aun en función de los objetivos planteados originariamente por las naciones europeas. Hasta que no exista un proceso superador, la occidentalización entrará en conflicto con las culturas autóctonas y, al menos como pasa en los países asiáticos, generará sociedades duales o binarias.

Los avances de la modernización en materia de crecimiento económico y expansión de la riqueza, industrialización, urbanización, elevación de los niveles de educación y especialización de funciones transforman los sectores sociales. A su vez, el surgimiento de una importante clase media presiona al régimen político por mayor participación política. Aquí los caminos se bifurcan. El proceso lineal de transición del totalitarismo a la democracia es observado claramente en Taiwán, pero no en China, aunque no se puede negar la alta presión que ejerció la modernización sobre el régimen de partido único comunista en los sucesos de Tiananmen: tensión latente hasta el presente. No obstante, como la política es una actividad libre, la autonomía de lo político puede retrasar la transición, incluso a largo plazo, pero tarde o temprano la tensión buscará resolverse, consolidando un nuevo régimen o bien acentuando la dominación del vigente. Así, el régimen político se transforma en una suerte de mediador atravesado por la relación entre la

1992. En David Moles, *Dependence and modernization*, 1999, <http://old.chrononaut.org/~dm/papers/index.html#toc>

²⁶⁹ Edward L. Morse, ob. cit, p. 371.

modernización y la política exterior: en la medida que si el Estado, o los grupos que lo controlan, quieren modernizar, deberá implementar una política exterior que es común a todos los regímenes políticos, ya que está en relación directa con la modernización. Por supuesto, que dependiendo del régimen político la integración mundial será diferente, pero si moderniza deberá implementar las pautas generales enunciadas.

De todas maneras, el régimen político es relevante para definir el modelo de modernización. Los totalitarismos modernizaron Taiwán y China desde arriba hacia abajo, con consensos impuestos sobre el modelo productivo exportador y la estabilidad macro-económica necesaria para atraer las inversiones foráneas y aprovechar los mercados externos. En Argentina, ni el autoritarismo ni la democracia han traído la modernización, por lo cual, el caso argentino escapa a la variable del régimen político. La existencia de la democracia plantea la necesidad de modernizar en el marco de este régimen. Pero como existe una relación directa entre modernización y política exterior, es posible adaptar las pautas internacionales llevadas a cabo por otros países, incluidos los Estados totalitarios, para avanzar en una política exterior funcional a la modernización en países democráticos, retomando la visión *erga omnes*. Sin embargo, al ser una democracia en estado de instauración, Argentina requiere de un modelo democrático de modernización, es decir, de abajo hacia arriba, o bien pluralista, con consenso entre gobierno y actores sociales, que serían los sujetos modernizadores. Distinto de la teoría de la modernización, el proceso en Argentina es dual: modernizar la economía y consolidar la democracia. Al tiempo que requiere de una política exterior funcional a ambos objetivos.

La modernización es por naturaleza un proceso de cambio político interno imbricado con la situación imperante en el plano internacional, por lo que la política exterior tiene sustancial relevancia en la conexión con el plano externo, pero es homogénea a los regímenes políticos. La necesidad de la paz como instrumento funcional a la modernización no es sólo una variable unidireccional, en el sentido de que sea sólo el Estado de referencia el que mantenga este principio, sino que el ambiente externo también debe ser favorable al proceso. Por eso, el Estado no sólo debe utilizar métodos pacíficos de solución de conflicto, sino también evitar todo tipo de perturbación externa que atente contra la modernización.

También es clave conformar relaciones estratégicas con las grandes potencias y obtener beneficios del orden internacional. Tanto China como Taiwán tuvieron dicho comportamiento en la comunidad internacional durante el orden bipolar, que se fraccionó en bloques y cada uno de éstos apoyó a una de las partes y, cuando llegó la *Detente*, China se favoreció de la misma. Más allá de la crítica China al orden internacional, esta Nación ha sido una de las grandes favorecidas del orden bipolar y del orden de primacía estadounidense. Además, si bien el gobierno chino criticó a las superpotencias como imperialismo y social-imperialismo (para referir a Estados Unidos y la Unión Soviética), no tuvo descaro en desarrollar vínculos con las mismas para favorecer su proceso interno de crecimiento. Incluso, esta política continuó aun en el tan *perverso y unilateral* orden de primacía estadounidense, configurado tras la desintegración soviética. En el caso de Taiwán sucedió lo mismo, pero mientras esta Nación utilizó alianzas rígidas con Estados Unidos y Japón para su modernización, China hizo un uso flexible de las mismas. Sin embargo, desde 2008 se observa que Taiwán también practica dicha política, sobre todo tras los acuerdos comerciales firmados con la República Popular en 2010 y 2013. Por último, ambos Estados supieron aprovechar los conflictos internacionales, incluso la propia cuestión de Taiwán para competir por riqueza y generar el despegue económico de ambos.

La experiencia china muestra que el aislamiento no ha favorecido los procesos históricos de modernización que imprimieron sus diferentes regímenes políticos. Históricamente, el caso de Taiwán demuestra que ha sido una Nación abierta a la dominación extranjera. E incluso cuando este país fue obligado al aislamiento político, tras su retiro de la ONU, buscó integrarse al mundo desarrollando sus relaciones económicas con la comunidad internacional, sean países con los cuales mantenía o no relaciones diplomáticas. La integración y socialización de la unidad política es un requisito de la modernización, y también de la democracia, mientras que la pérdida de autonomía es importante en el proceso, especialmente en un mundo interdependiente, aunque el éxito de la modernización genera una mayor libertad de acción, propia de las grandes potencias. Por eso, el rechazo del aislamiento, integración a la economía-mundo y pérdida de autonomía son claves en el proceso.

A pesar de los defectos con que cuenta la democracia argentina, la misma está posicionada favorablemente para el desarrollo económico, incluso respecto de algunos países asiáticos como China, que aún tiene en ciernes su

transición política hacia la democracia. La democracia argentina, tras la derrota militar en Malvinas, ha roto las cadenas de la democracia tutelada por las fuerzas castrenses, que restringidamente aún perdura en el resto de Latinoamérica. Sin embargo, requiere profundizar algunos aspectos necesarios, en especial aquellos relacionados con la estabilidad macroeconómica, el establecimiento de reglas claras para los negocios y, fundamentalmente, llegar a un consenso sobre el tipo de modernización e implementar las políticas de Estado subsecuentes. Ese consenso debe ser un plan de modernización, que dada las características argentinas no debe tener las especificidades de la asiática, pero si la impronta Argentina (y si es posible, la sudamericana) en la medida de proponer al mundo una modernización pluralista, democrática, incluyente, cambiando el modelo monista que han impreso los países asiáticos.

Bibliografía

- Amsden, Alice H., La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia, *Revista de la CEPAL*, N° 82, Santiago de Chile, abril 2004, p. 85.
- Akamatsu, Kaname, A historical pattern of economic growth in developing countries, en *Journal of Developing Economies*, N° 1, Tokyo, March–August 1962.
- Almond, Gabriel A., Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Beck, Ulrich, Modernización reflexiva, en *Documenta Magazines*, revista *Criterios*, 2007, www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf, consulta realizada el 19-11-2012.
- Bellows, Thomas J., Taiwan's Foreign Policy in the 1970s: A Case Study of Adaptation and Viability, *Asian Survey*, Vol. 16, No. 7, University of California Press, 1976.
- Bernecker, Walter (comp.), Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada, El Colegio de México, México, 2004.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, 1995.
- Brown, Kerry, China 2020: el camino incierto del camino político, en *Política Exterior*, Vol. XXVI, N° 145, Madrid, enero-febrero 2012, p. 84.
- Cable, James, *Gunboat diplomacy, 1919-1991: political applications of limited naval force*, Macmillan/IISS, Basingstoke 1994.

- Chen, Jian, *The China Challenge in the Twenty-First Century*, United States Institute of Peace 21, Washington, 1998. En <http://www.usip.org/publications/china-challenge-twenty-first-century>
- Chen, Li Chuan, *De la occidentalización a la mundialización. Breve historia de la modernidad china*, Altermondes, N°16, diciembre de 2008-febrero de 2009.
- Chu, Tiencheng, *Import Substitution*, Ministry of Culture of the Republic of China, Encyclopedia of Taiwan, <http://taiwanpedia.culture.tw>
- Economy, Elizabeth, *China Confronts the Challenge of Globalization. Implications for Domestic Cohesion and International Cooperation*, Rockefeller Brothers Fund, Project on World Security, New York, 1998, p. 4, en www.rbf.org/pws/economy_china.html
- Escudé, Carlos, *Argentina ¿paria internacional?*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984.
- Fanjul, Enrique, *El dragón en el huracán. Retos y esperanzas de China ante el siglo XXI*, Política Exterior, Madrid, 1999.
- He, Xin (comp.), *Renacimiento de Oriente. Futuro y desafíos de la modernización china*, Educación Heilongjiang, Harbin, 1992.
- Hong, Wei Ren, *Qué será de la política lingüística de Taiwán*, Departamento de Lengua y Literatura China de la Yuan Ze University, publicado por la Universidad de Tamkang, <http://mail.tku.edu.tw/cfshih/ln/paper18.htm>
- Huang, Shuo Feng, *Teoría del poder nacional integral*, Ciencias Sociales, Beijing, 1992.
- Huntington, Samuel P., *Democratization of One-Party Systems*, en Autores Varios, *The Republic of China Today. Views from Abroad*, Kwang Hwa Publishing, Taipéi, 1990.
- Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Inglehart, Ronald y Welzel, Christian, *Development and Democracy: What We Know about Modernization Today*, Foreign Affairs, March 2009.
- J. Bruce Jacobs, *Taiwan and South Korea: Comparing East Asia's Two "Third-Wave" Democracies*, Issue and Studies, 43 (4), December 2007.
- Liu Yajun, *Early deep research of U.S. aid policy toward Taiwan: 1950-1953*, Contemporary China History Studies, Vol. 12, N° 6, noviembre de 2005.
- Maclay, Jeffrey D., *Taiwan's Transition to Democracy*, Air Command and Staff College Maxwell AFB, marzo de 1997.
- Melo, Artemio Luis, *Compendio de Ciencia Política*, Depalma, Buenos Aires, 1983.
- Moles, David, *Dependencia and modernization*, enero de 1999, <http://old.chrononaut.org/~dm/papers/index.html#toc>
- Morse, Edward L., *The transformation of foreign policies: Modernization, interdependence, and Externalization*, World Politics, Cambridge University Press, Vol. 12, No. 3, 1970.

- North, Liisa, ¿Qué pasó en Taiwán? Un relato de la reforma agraria y la industrialización rural, en Luciano Martínez, El desarrollo sostenible en el medio rural, Flacso Ecuador, Quito, 1996.
- Obras Escogidas de Zhou Enlai, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 1989.
- O'Donnell, Guillermo, El Estado Burocrático Autoritario, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- O'Donnell, Guillermo, La transición en Brasil: continuidades y paradojas, en Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias Sociales de China, Colección de Ponencias del Simposio Internacional “América Latina en el Umbral de los Años 90”, Beijing, 1988.
- Oviedo, Eduardo Daniel, Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999, UNR Editora, Rosario, 2001.
- Oviedo, Eduardo Daniel, China en Expansión, EDUCC, Córdoba, 2005.
- Oviedo, Eduardo Daniel, China bajo la lupa de académicos y funcionarios públicos ¿hipocresía, praxis o ciencia de la política?, Segundas Jornadas de Estudios Orientales, USAL, Buenos Aires, 2005, <http://www.transoxiana.org/Jornadas/JEO2005/oviedo-china-funcionarios.php>
- Oviedo, Eduardo Daniel, Consolidación de la democracia en Taiwán e incertidumbre del totalitarismo en China, en Observatorio de la Política China, Jieshi Zhongguo, N° 5, Baiona, 2012, en <http://www.politica-china.org/nova.php?id=2467&clase=32>
- Oviedo, Eduardo Daniel, Agotamiento del modelo exportador, incertidumbre sobre el régimen político y derechos humanos en China, en revista Voces en el Fénix, Año 4, N° 26, Buenos Aires, 2013.
- Ríos, Xulio, Taiwán, el problema de China, Catarata, Madrid, 2005.
- Rovira Mas, Jorge, Consolidación de la democracia, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario Electoral, www.iidh.ed.cr
- Russett, Bruce, Grasping the Democratic Peace, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Sen, Amartya, Valores asiáticos y crecimiento económico, en Informe Mundial sobre la Cultura, UNESCO, 1998.
- Sevares, Julio, Por qué crecieron los países que crecieron, Edhasa, Buenos Aires, 2010.
- Shi, Zhi Fu, Historia de las relaciones externas de la República Popular china (octubre de 1949 – octubre de 1989), Editorial de la Universidad de Beijing, Beijing, 1994.
- Song, Jian, Industrialization and Modernization, en Journal of Machine Design, 20, N° 1, Tianjin, enero 2003.
- Tsai, George W., La experiencia de Taiwán en la modernización y sus enseñanzas para otros países en vías de desarrollo, Estudios de Asia y África, Vol. 29, No. 1, México, 1993.
- Tsai, Wen-hui, In making China modernized: Comparative modernize between mainland China and Taiwan, Contemporary Asian studies, 136, N° 5, University of Maryland, 1996.
- Waltz, Kenneth N., Theory of international politics, McGraw-Hill, New York, 1979.

- Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, Tomo I, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- Weber, Max, *Ensayos de sociología contemporánea*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1985.
- Wu, Yu-shan, *La reforma económica china en una perspectiva comparativa: Asia vs. Europa*, en *Estudios y Publicaciones*, Universidad Nacional de Chengchi, Vol. 4, N° 2, Taipéi, junio 2003.
- Yuan, Cheng Yi, *Certain quantitative problems in the Sino-Japanese War History Research*, en *The Journal of Studies of China's Resistance War Against Japan*, N° 1, Beijing, 2010.

Capítulo V

El Dragón en Argentina: las relaciones económico-políticas y el proceso de commoditización transgénica en el período 1991-2001²⁷⁰

Pablo Alejandro Nacht

Introducción

Existen numerosos estudios e informes, tanto de analistas de variadas disciplinas como de casas de estudio u organismos internacionales, que dan cuenta sobre la notoriedad que viene adquiriendo la República Popular China (RPCH) dentro del plano internacional contemporáneo.²⁷¹ Desde una mirada económica,

²⁷⁰ Agradezco los comentarios de Eduardo Oviedo, Paula Arnoldi y Maira Cortez, a los cuales eximo de cualquier responsabilidad por el resultado final del capítulo. Dedico este trabajo a Gastón Beltrán, un lúcido investigador que lamentablemente no nos acompaña más. A su memoria.

²⁷¹ Algunos de los trabajos que abordan el desarrollo de China *vis á vis* la hegemonía de Estados Unidos son Arrighi (2007); Hung (2010); Oviedo (2005a); Zhang (2010); Bolinaga (2007 y 2009); Ríos (2007); Nolte (2006); Kappel (2011); y Feng (2009). Ellos se interrogan acerca de la naturaleza de China como un poder revisionista. En cuanto a los trabajos que tocan el tema de la reforma económica y política china, ver Naughton (2007); Cesarín (2002); Claro (2003); y Rodrick (2005 y 1999). También se destacan las investigaciones de Malena (2010); Gilboy y Heginbotham (2004); Oviedo (2012) y Breslin (2010a). Dentro de los análisis dedicados al impacto de China en el mundo, se pueden destacar a autores como Cristini (2004); Dauderstädt y Stetten (2005); Díaz Vázquez (2009a y b); Murphy (2006); Nabers (2008); Ríos (2006); Rosales (2009); Sinclair y Morcillo (2005);

geopolítica, comercial e inclusive cultural se comienza a vislumbrar la expansión de China.

En América Latina y el Caribe, desde no hace demasiado tiempo, se toma nota de los vínculos que la RPCH y otras naciones latinas comenzaron a entablar. Es así que sinólogos latinoamericanos comenzaron a estudiar de una manera más o menos sistemática estos nuevos lazos. Una gran parte de estos trabajos realizan un planteo en el cual la relación que se establece con China *pendula* entre la variante *amenaza-competencia* y *oportunidad-socioestratégico*. Aspectos que ponen sobre relieve un análisis donde se entiende a cada nación como una *caja negra* sin poder dar cuenta de la complejidad interna que existe al interior de cada una de ellas.

Particularmente en el caso de Argentina existen una no muy extensa, pero sí respetable bibliografía proveniente tanto del campo de la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales. Dentro de los trabajos realizados, han preponderado los enfoques teóricos de la escuela realista o neorrealista, que han generado una muy importante cantidad de investigaciones. Este fenómeno es de características mundiales y, evidentemente, se replica en los estudios de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe. Esto trae aparejado que los investigadores tomen al Estado como unidad fundamental de análisis, lo cual opaca otras alternativas de abordaje, tanto para el armado como desarrollo de un estudio académico. Así, se genera una vacancia en la disciplina donde todo se reduce al estudio del Estado-Nación en detrimento de particularidades existentes *dentro* del mismo y que, en su gran mayoría, no son atendidas por la escuela realista en sus diferentes variantes.

En el caso particular de los estudios realizados sobre la relación entre Argentina y China se mantiene la misma lógica. Lo cual deriva en caracterizaciones unidireccionales, que homogenizan los intereses al interior de la *caja negra* del Estado nacional y que, sobre todas las cosas, no permiten realizar investigaciones de mayor complejidad analítica, que caen muchas veces en conclusiones reduccionistas y/o incompletas.

Wade (1990); Song (2002); Breslin (2010b) y Kurlantzick (2009). Por el lado de aquellos que ponen el foco en la estrategia china de *poder blando* y los aspectos retóricos, se consideran los estudios de Rocha Pino (2006); Li (2009) y Oviedo (2006).

Es una rareza que el investigador se pregunte por los actores que se encuentran dentro de ella en gran parte de los trabajos realizados sobre el vínculo entre Argentina y China: cómo éstos articulan sus propios intereses, sustentados y legitimados bajo aspectos consensuales y coercitivos. Por otra parte, son muy pocos los análisis donde se toman los aspectos estructurales y coyunturales, de manera de establecer la complejidad de la situación y sin desatender –cuestión que sucede muy a menudo– el lugar en el que se ubica Argentina y China dentro del orden mundial.

Se considera a esta investigación como relevante para enriquecer el debate a propósito de las relaciones internacionales y la política exterior²⁷² de Argentina hacia China.²⁷³ Esto en consideración de que continúan existiendo pocos trabajos que analicen las vinculaciones entre la República Popular China y la República Argentina desde una óptica multidisciplinaria. Menos aún investigaciones que jerarquicen la relación económica bilateral, el rol de los actores al interior de Argentina (actores económicos y gobierno) y su estrategia de inserción internacional.

El problema que plantea esta investigación se puede desdoblar en dos ejes fundamentales. Por un lado, ¿cómo se fue desarrollando la vinculación entre la República Popular China y la República Argentina entre 1991 y 2001? Por el otro, ¿qué características tuvo y cuál fue la articulación de los sectores dominantes de Argentina en la relación con China para este período?

De cara a estas preguntas, y como hipótesis principal, se establece que el vínculo construido entre Argentina y China en la última década del siglo XX está

²⁷² Al interior del Estado-nación se desenvuelve una sumatoria de actores que condicionan, marcan y articulan sus propios intereses. Mario Rapoport afirma que "...la política exterior de un país no tiene que ver sólo con su gobierno sino también con distintos grupos de poder que influyen en el escenario interno" (1997, p. 12). A su vez, se coincide con Raúl Bernal-Meza cuando afirma que las relaciones internacionales son el espacio de convergencia del sistema mundial y de la realidad interna de cada país (2005, p. 11).

²⁷³ El presente trabajo se enmarca con el enfoque de teoría crítica postulado por Robert Cox (con impronta neogramsciana). Éste plantea un abordaje teórico-metodológico para analizar la complejidad de las relaciones internacionales entre dos Estados (para la tesis China-Argentina), sin perder de vista los actores sub-estatales y las condiciones del orden mundial con otros actores como las empresas transnacionales, las instituciones financieras internacionales y los organismos internacionales. En palabras de Cox "La teoría sigue a la realidad, en el sentido en que ésta es moldeada por el mundo de las experiencias... La teoría es siempre para alguien y con algún propósito. Es necesario conocer el contexto en que la teoría se produce y utiliza, y tenemos que saber si el objetivo del que la utiliza es la de mantener el orden social existente o cambiarlo" (1995, p. 30). Traducción propia.

relacionado fuertemente con los intereses de los sectores económicos dominantes dentro de Argentina, junto con la mediación realizada por el Estado y la estrategia de inserción internacional.

El recorte temporal de 1991 a 2001 responde a la profundización de la etapa neoliberal y la aplicación de parte del recetario del Consenso de Washington a través de los dos mandatos presidenciales del doctor Carlos Saúl Menem, y del breve de Fernando De la Rúa. En este período se sientan algunas de las bases para el despliegue de cierto tipo de explotación agrícola sustentada fundamentalmente en la soja transgénica y el paquete tecnológico. La fracción *commodities*-exportadora encuentra suficiente margen de autonomía para establecer importantes lazos con China, que se transforma en un socio cada vez más relevante. A partir de la salida de la convertibilidad se reconfigura el bloque en el poder y toma lugar un nuevo patrón de acumulación que implica una redistribución en el poder real de los sectores dominantes y nuevas tensiones que se visibilizan, *vis-à-vis* avanza la relación con la RPCH.

Gobierno de Carlos Menem e instauración del modelo de convertibilidad

A finales de la presidencia de Raúl Alfonsín se habían manifestado las opiniones, tanto de la Unión Industrial Argentina (UIA) como la Sociedad Rural Argentina (SRA) a favor de la necesidad de realizar algunas privatizaciones, liberalizar la economía y reducir el déficit fiscal²⁷⁴. A estos señalamientos, y junto a la posición de la SRA, también se sumaban las voces de Confederaciones Rurales Argentina (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Federación Agraria Argentina (FAA y representante de los sectores rurales medios y pequeños).²⁷⁵ Sostenían la necesidad de terminar con el desdoblamiento

²⁷⁴ En Andrés G. Wainer, *Clase dominante, hegemonía y modos de acumulación. La reconfiguración de las relaciones de fuerza en el interior de la burguesía durante la crisis y salida de la convertibilidad (1998-2003)*. Tesis de doctorado inédita. FLACSO Argentina, Buenos Aires, p. 96.

²⁷⁵ Algunos meses después de la eliminación de las retenciones y el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, los pequeños y medianos productores sufrieron más ese gravamen. Se sumaron otros

del tipo de cambio, utilizado para captar fondos por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Este reclamo fue *levantado* por los tres candidatos a las elecciones presidenciales: Menem, Angeloz y Alzogaray.²⁷⁶ Tras una escalada de la crisis económica y social hacia finales de la presidencia de Raúl Alfonsín – perteneciente a la Unión Cívica Radical (UCR)– y la entrega anticipada del cargo presidencial al ganador en las urnas, asume en 1989 Carlos Saúl Menem, proveniente del Partido Justicialista (PJ).

Con una espiral inflacionaria y luego de varios planes fallidos para estabilizar la economía, llega Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 1991 y aplica un nuevo impulso de corte neoliberal a las políticas económicas.

La aplicación de política económica en la Argentina debe entenderse dentro de un marco más amplio, tanto a nivel regional como a nivel mundial. Es así que a comienzos del gobierno de Menem se consolida una nueva hegemonía dentro del bloque en el poder²⁷⁷. La misma termina inclinando la balanza a favor de las fracciones mercado-aperturistas y del capital financiero²⁷⁸. En otras palabras, es a partir de aquí que termina consolidándose la hegemonía dentro de la nueva reconfiguración del bloque en el poder.

impuestos que de manera directa (impuesto a la ganancia mínima presunta) o indirecta (sobre el crédito bancario o el gasoil) caló de manera regresiva en estos sectores. Se disolvieron la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes; el INTA sufrió su reestructuración y perdió autarquía -recuperada en la post-convertibilidad-; también se aumentó el IVA al 21%, entre otras medidas. Para un análisis detallado del impacto del régimen de convertibilidad sobre la estructura agraria de la región pampeana, ver César Isla, *El Plan de Convertibilidad y las transformaciones en la estructura agraria de la Región Pampeana*, Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 5 al 8 de noviembre, 2003.

²⁷⁶En María C. Míguez, *Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ 1987-1995 ¿Hacia un consenso frente al “nuevo orden internacional”?*, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina, Inédita, 2010, p. 163.

²⁷⁷Es la consolidación (dialéctica y dinámica) de una unidad específica de fracciones de la clase dominante, que se hacen cargo de la dominación política bajo una determinada formación de Estado capitalista.

²⁷⁸Enrique Arceo y Eduardo M. Basualdo, *Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina*. En Daniel Azpiazu, (comp.) *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002, p. 46; María C. Míguez, ob. cit., p. 50.

Las fracciones dentro del bloque y consolidación de la hegemonía

La hegemonía adquirió su cariz ético –entendido éste como dirección moral, intelectual y económica para el conjunto de la sociedad civil– en la medida que el bloque en el poder, liderado por la fracción financiera y transnacional²⁷⁹, logró la amplia aceptación de la sociedad civil.²⁸⁰ No es un dato menor que con el freno a la inflación, la estabilidad de precios y el auge del crédito para el consumo – virtualmente vedado tiempo antes– surgiera el apoyo de la sociedad civil sobre la nueva situación económica. Bonnet²⁸¹ pone sobre relieve que la hiperinflación actuó como elemento coercitivo –en la instauración de esta nueva hegemonía– ya que actuó como disciplinador sobre las diferentes capas sociales y trabajó a su vez sobre el imaginario de la sociedad, una vez conseguida la estabilidad, gracias al *modelo de la convertibilidad*.²⁸² Esto derivó en una lectura positiva sobre el nuevo *orden de cosas* implantado con el modelo neoliberal y consecuentemente con el tipo de inserción internacional: alianza con Estados Unidos –legitimada por el *realismo periférico* formulado por Carlos Escudé– y el entendimiento con el FMI y el Banco Mundial.

Este consenso, materializado sobre el grueso de la sociedad civil, también se constituía como hegemónico al interior del bloque en el poder: las fracciones subalternas del capital hicieron propio el modelo de acumulación que, claramente, defendía los intereses del capital financiero y las empresas transnacionales. Como toda construcción de hegemonía, entendida en términos gramscianos, la misma residía en aspectos retóricos –ideológicos– junto con la incorporación de beneficios materiales para las fracciones subalternas. De todas maneras, esto no deriva en una *homogeneidad* de los discursos y mucho menos del

²⁷⁹ La clase dominante suele estar dividida en fracciones de clase. Esto responde fundamentalmente a los sectores o áreas de la economía donde cada una de estas fracciones obtiene su plusvalía. Si bien existe la unidad estructural como clase dominante, la fracción de clase vinculada al sector financiero, al industrial nacional, al rural, etcétera. Éstos desarrollarán intereses corporativos que articularán de una determinada manera las políticas estatales.

²⁸⁰ Es muy difícil que la hegemonía tenga un 100 % de aceptación por parte de todos los actores y capas de la sociedad. Pero en la medida que no tengan relevancia social los discursos contra-hegemónicos, la fracción dominante tendrá amplio consenso.

²⁸¹ Bonnet, 2007 p. 17, citado por María C. Míguez, ob. cit., p. 164.

²⁸² María C. Míguez, ob. cit., p.164.

pensamiento –debido a que toda correlación de fuerzas implica tensiones entre las fracciones–, pero los intereses principales y secundarios estaban establecidos.

Las fracciones del capital que salieron beneficiadas en este proceso instaurado en los noventa fueron las vinculadas a los bienes no transables, como el sector financiero y de servicios,²⁸³ en detrimento de aquellas ligadas a los bienes transables –especialmente las PYMES. Las fracciones “aperturistas” eran las vinculadas a los procesos de desmantelamiento del Estado, mediante las privatizaciones. En el proceso tuvieron rol protagónico las firmas extranjeras y la gran burguesía local (con membresía dentro de la Unión Industrial Argentina, UIA, junto a las PYMES) que se sumaba como socia en una vinculación dependiente del capital transnacional.²⁸⁴

Dentro de este nuevo patrón de acumulación capitalista, que se había iniciado con la etapa de la dictadura cívico-militar mediante el proceso de valorización financiera,²⁸⁵ las condiciones y los resultados fueron distintos para los diferentes sectores. En primer lugar, la industria automotriz gozó de un régimen especial de protección a partir del cual –constitución del Mercosur mediante– pudo

²⁸³ En este aspecto, Rapoport afirma que el aspecto fundamental de la liberalización fue “... la apertura financiera y la desregulación del mercado de capitales. Ya en 1989 se estableció una total libertad de ingreso y egreso de capitales, y se autorizó la salida irrestricta de fondos en concepto de royalties, intereses y dividendos, etcétera. A partir de 1990 comenzaron a desregularse las operaciones en Bolsa y mercados de valores locales, aumentando la oferta de papeles de nuevas empresas... El mercado de capitales también se vio favorecido por el ingreso masivo de inversiones financieras del exterior, que convirtieron a la Argentina en un nuevo “mercado emergente”. Mario Rapoport, *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2010, p. 410.

²⁸⁴ Los *capitanes de la industria* tenían su participación en el negocio de las privatizaciones, pero asociado al gran capital transnacional y de manera subordinada con respecto a la fracción hegemónica. Las firmas eran Fortabat-Loma Negra, Pérez Companc, Zorroaquin, Massuh, Macri-Socma, Rocca-Techint, Astra-Gruneisen, Soldati, Bemberg, Bunge y Born y Acevedo-Acindar. Mario Rapoport (2010: 393) lo describe así: “...la participación de algunos de los grupos económicos locales en los consocios adjudicatarios posibilitaron el nucleamiento de acreedores externos, conglomerados extranjeros y grupos locales, dando lugar a la conformación de una verdadera “comunidad de negocios”.

²⁸⁵ Por valorización financiera se entiende a aquel proceso mediante el cual se genera un direccionamiento del excedente de las grandes firmas a la compra de activos financieros (bonos, depósitos, títulos, etcétera) ya sea en el mercado interno como en el externo, dado su mayor nivel de rentabilidad con respecto a las restantes actividades económicas (Schorr, 2005, p. 7). Para este tema también ver Arceo y Basualdo, ob. cit., p. 41 en adelante.

hacer frente a las nuevas condiciones imperantes.²⁸⁶ El capital transnacional recibió importantes beneficios –previa modificación legal en 1991– para la remisión de utilidades e igual trato que recibían los capitales nacionales. Por otra parte, un tipo de dólar barato (y fijo),²⁸⁷ favorecía a esta fracción ya que obtenía sus ganancias en dólares, lo que facilitaba la remisión de manera constante a sus casas matrices en el exterior.

La UIA representaba al *capital productivo nacional*²⁸⁸ y se manifestó a favor de la apertura comercial, ya que albergaba en su seno a los sectores más poderosos de la burguesía nacional y transnacional; encontraba en este nuevo patrón de acumulación, dos aspectos fundamentales a sus intereses: el primero de ellos deriva en que, a diferencia de lo ocurrido con los planes de privatización del gobierno de Alfonsín, en este nuevo marco licitatorio el gran capital nacional sería socio de los capitales provenientes del exterior y así participaría del esquema privatista anunciado por Menem.²⁸⁹ Como segunda cuestión, las empresas encontraron un *clima* adecuado para iniciar un proceso de actualización del capital fijo (maquinaria), en reemplazo del capital variable (trabajo) y *costoso* medido en dólares. Situación en la cual la pequeña burguesía industrial quedó marginada y tuvo que hacer frente a las manufacturas importadas, entre ellas las de origen chino, como se puntualizará más adelante.

En el caso de la tradicional fracción rural, la SRA, la Confederación Rural Argentina (CRA) y la Federación Agraria habían estado presionando por la anulación de los gravámenes a las exportaciones durante el gobierno del doctor Alfonsín a fines de los ochenta.²⁹⁰ Objetivo que lograron con la llegada de Carlos

²⁸⁶ Mario Rapoport, ob. cit., p. 400.

²⁸⁷ Si bien existe una variedad de opiniones y análisis, hay cierto consenso en que la sobrevaluación del peso con respecto al dólar se inicia con las crisis que comienzan a sufrir los países emergentes, iniciados en 1994 por México pero que luego afectó al Sudeste asiático (1997-1998), Rusia (1998) y Brasil (1999).

²⁸⁸ La UIA albergaba tanto a los *Capitanes de la Industria* como así también a los pequeños y medianos industriales, motivo por el cual se generaron tensiones dentro de la organización, pero terminaron primando los intereses del *Gran Capital Industrial*.

²⁸⁹ Andrés Wainer y Alejandro Gaggero, *Burguesía nacional - Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio*. En Revista Realidad Económica Nro. 204, 29/8, Ed. IADE, 2006, Buenos Aires. p. 1.

²⁹⁰ Sobre este punto, históricamente se han realizado presiones, por parte de la fracción agrícola-ganadera, sobre los diferentes gobiernos de turno y a la dirigencia política en general. Si bien no es el objetivo

Menem y con el cual se neutralizaron las protestas por parte de estos sectores. Pero, como se analizará a continuación, fueron perjudicados con una política económica que erosionaba sus ingresos a medida que el peso se sobrevaloraba.²⁹¹

Por supuesto que otro efecto buscado fue hacerse de recurso para lograr pagar los servicios de la deuda externa y cumplir con los *requisitos* del FMI que debía cumplir la Argentina para recibir el visto bueno del capital financiero internacional.

La inserción de Argentina y el derrotero iniciado en 1991

El 1 de abril de 1991 se establece la ley 23.928 sancionada por el Congreso Nacional que estipula la entrada en vigencia de la convertibilidad. La misma fijaba la paridad cambiaria de 10.000 australes por dólar estadounidense. También se le fijaba un *ancla* cambiaria a la moneda nacional, ya que se le prohibió al Banco Central de la República Argentina (BCRA) emitir dinero no respaldado en un 100% por las reservas de libre disponibilidad.²⁹² Y a partir del 1 de enero de 1992 se estableció la nueva paridad cambiaria de un peso argentino por un dólar

del trabajo realizar un *racconto* sobre este tema, pareciera necesario recordar el carácter especial que presenta la tierra como factor de producción a diferencia de la mera mercancía. Al respecto, Giarracca, Teubal y Palmisano expresan que "... la tierra es un medio básico de producción en los procesos de producción agraria y, a diferencia de otros medios, no es una mercancía, no es producto del trabajo humano. La tierra es un bien natural cuya apropiación misma es condición de posibilidad para obtener en la producción capitalista no sólo una ganancia sino una sobreganancia que en la teoría económica se denomina renta. Pero si esa tierra, además, está ubicada en los territorios con fertilidades superiores a la media mundial, no sólo existe la condición de posibilidad de una renta por propiedad, sino por fertilidades diferenciales (Giarracca y Teubal, 2005). La Argentina es ejemplo en el mundo por la generación de renta agraria y todo su desarrollo como nación, se basó sobre un modelo agroexportador que tuvo a la renta como pivote de enriquecimiento de las elites terratenientes muy relacionadas con las clases políticas dirigentes. Los gobiernos democráticos del siglo XX, sobre todo los gobiernos peronistas de 1945-55 y el corto período de 1973-1976, tuvieron políticas para interceptar esa renta o ganancia extraordinaria" (2008, p. 36).

²⁹¹ Si bien existe una variedad de opiniones y análisis, hay cierto consenso en que la sobrevaluación del peso con respecto al dólar se inicia con las crisis que comienzan a sufrir los países emergentes, iniciados en 1994 por México pero que luego afectó al Sudeste Asiático (1997-1998), Rusia (1998) y Brasil (1999).

²⁹² Las reservas de libre disponibilidad están conformadas por oro, títulos de otros países, títulos nacionales denominados en moneda extranjera y divisas.

estadounidense;²⁹³ así se entra en lo que se conoce –dentro de la literatura económica– como Ciclo Frenkel-Neftci²⁹⁴.

Tras una baja unilateral de las barreras arancelarias,²⁹⁵ se continuó con la política de *shock* que iba directamente al mercado interno e intentaba disciplinar los precios –y a la burguesía industrial vinculada al mercado interno–, ya que los productos elaborados localmente ahora debían competir con aquellos importados. La debilidad del tejido social, la correlación de fuerzas al interior del bloque en el poder y la consolidación de esa hegemonía, permitió la aplicación de buena parte de las recomendaciones del Consenso de Washington.

En el plano internacional, el viraje de la dirigencia política argentina con la llegada de Menem al poder se imbrica dentro de un *cambio de época* con la caída del Muro de Berlín, la desintegración del Bloque Soviético y la *evaporación* del socialismo realmente existente, en buena parte del mundo.

La política económica argentina estuvo acompañada por una política exterior en consonancia con la reconfiguración de fuerzas al interior del bloque en el poder –constituyéndose la fracción financiera en hegemónica–. En efecto, la vinculación con los diferentes actores financieros internacionales fue establecida en muy buenos términos y fue muy fluida la relación con el FMI y el Banco Mundial. Esto convirtió a Argentina en un *alumno ejemplar*, en concordancia con la aplicación de buena parte del recetario establecido en el Consenso de Washington.

²⁹³ Por otra parte, y como manera de frenar la inflación a futuro, se anularon las indexaciones.

²⁹⁴ Lukin (2011: 3) desarrolla que: “... este comportamiento es generado por el ingreso de un flujo significativo de capitales a un sistema financiero doméstico pequeño y mal regulado en un régimen de tipo de cambio fijo. El atractivo para el ingreso de estos capitales es el elevado diferencial de rendimiento entre los activos domésticos y externos en un contexto de credibilidad en el esquema cambiario. Le sigue una expansión del crédito doméstico y la demanda agregada. La apreciación del tipo de cambio real comienza a profundizarse, se deteriora la cuenta corriente por el incremento en las importaciones netas, aumentan las necesidades de financiamiento externo y se acumula deuda. Esa situación incrementa la vulnerabilidad externa de la economía. A medida que aumenta el riesgo percibido, los ingresos de capitales se desaceleran y las tasas de interés aumentan. La acumulación de reservas se detiene y comienza la contracción económica. Las cada vez más altas tasas de interés y la salida de capitales dan lugar a un escenario financiero de iliquidez e insolvencia creciente ‘a la Minsky’ que detona en una crisis sistémica”. Para el desarrollo de esta temática ver Libman (2009).

²⁹⁵ El significado de unilateral en el sentido que no es negociada con otra Nación a cambio de, por ejemplo acceso a mercado, cuotas tarifarias, etcétera.

La política exterior argentina se plasmó en lo que se dio en llamar *relaciones carnales* con las potencias hegemónicas, especialmente Estados Unidos²⁹⁶.

Vinculación argentina con la República Popular China

La caracterización del vínculo con China permite entender cómo, a pesar de una fuerte cercanía con Estados Unidos, se fueron desarrollando y consolidando intereses de algunas fracciones y aprovechando espacios de autonomía relativa que reforzaron dichos lazos. Esto trastoca la idea de relaciones externas monolíticas, para imprimir un carácter dialéctico que incluye la expresión de intereses distintos y a veces contradictorios.

El análisis holístico evidenciará las marchas y contramarchas de las políticas y acuerdos establecidos con el gigante asiático, no solamente por incumplimientos sistemáticos de este último, sino también por pugnas internas del bloque en el poder. Esto en un contexto de mayor *libertad* o menor *auto-restricción* por parte de los sectores dominantes, como resultado de la desatención que dará Estados Unidos a América Latina luego del atentado del 11 de septiembre de 2001. Y de la mano de un cambio en el régimen de acumulación, fruto de la salida de la convertibilidad y con nuevos gobiernos que le darán otra impronta en la conducción política.

La política de alineamiento no implicó el seguimiento a ultranza de la política exterior de Estados Unidos: la dirigencia política desarrolló sus vínculos externos en consonancia con los intereses de las fracciones del bloque en el poder, en la medida que existiera margen de acción y no afectara intereses sensibles de la superpotencia. De esta manera, la visita del presidente Menem (noviembre 1990) a la RPCH luego de la represión en la Plaza Tiananmen (junio 1989) estuvo en concordancia con los intereses de los sectores exportadores en tanto y en cuanto éste era un importante gesto político en busca de una profundización de los vínculos

²⁹⁶ Por ejemplo, el 6 de diciembre de 1990 el presidente George Bush llegó a Buenos Aires. Fue la primera vez que un jefe de Estado de ese país visitaba la Argentina desde 1960. La política económica de Menem estuvo sin duda respaldada por Bush.

económicos y políticos con China. Pero que no iba a contrapelo de los intereses *vitales* del bloque en el poder ni de la potencia hegemónica.²⁹⁷ Prueba de ello es que a un mes de que el presidente Menem visitara China, estaría recibiendo a George Bush (6 de diciembre) en Argentina.

Esta política de vinculación con el gigante asiático va a ser sostenida durante todo el gobierno de Carlos Menem. También se va a ver plasmada en la política de no intervención en los asuntos internos, cuando en las reuniones anuales de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Argentina se abstenga en condenar al régimen chino por los sucesos de Tiananmen:²⁹⁸ política divergente a la impulsada por la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos.

Las Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de 1989 (p.111) describe de esta manera la vinculación con China:

*En un año en que el escenario internacional sufrió cambios de un dinamismo y dramaticidad inusitados, las relaciones de la República con la República Popular China no sufrieron alteraciones y continuaron la tendencia positiva de años anteriores... Frente a los sucesos de abril, mayo y junio, el gobierno argentino adoptó una posición de equilibrio, respetando el principio de no intervención y la necesidad de preservar en un nivel adecuado una relación que se sustenta en valiosos intereses y demostrando coherencia y seriedad en su política hacia China.*²⁹⁹

También Jiang³⁰⁰ advierte que:

²⁹⁷ Juan Gabriel Tokatlian describe que “Lo que es importante remarcar es que aun los recientes presidentes más alineados con Estados Unidos de la región han pretendido también aproximarse a China, en general por motivos económicos propios y teniendo en cuenta, también, la diplomacia que despliegan hacia Beijing los vecinos más inmediatos. Por ejemplo, el presidente de Argentina, Carlos Menem, fue el primer mandatario latinoamericano que visitó China (noviembre de 1990) después de los trágicos incidentes (junio de 1989) de la plaza Tiananmen. En 1995, Menem volvió a visitar China” (2007, p. 49).

²⁹⁸ Esta política de no intervención en los asuntos de China fue iniciada por el Presidente Raúl Alfonsín.

²⁹⁹ Eduardo Daniel Oviedo, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010, Dunker, Buenos Aires, 2010, p. 403.

³⁰⁰ Jiang Shixue era profesor y subdirector del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales.

En noviembre de ese año, solo cinco meses después del episodio de la plaza de Tiananmen (el 4 de junio), Menem envió a su hermano, el entonces senador Eduardo Menem, de visita a Beijing, en un momento en que Occidente sancionaba duramente a China. El huésped argentino invitó incluso al presidente chino, Yang Shang Kun, a visitar Buenos Aires en mayo de 1990. (2006: 68).³⁰¹

A menos de un año del acontecimiento de Tiananmen, un presidente chino visitaba por primera vez en la historia no sólo América Latina sino Argentina, lo que convertía el hecho en algo sumamente especial.³⁰² Desde el lado chino puede leerse el viaje como un acontecimiento para evitar el aislacionismo internacional fomentado desde Estados Unidos y Europa y evitar la *diplomacia del dólar taiwanés*. Pero desde una lectura de la dirigencia argentina y de los intereses del bloque en el poder, el acercamiento debe ser entendido como la solidificación de los intereses de la fracción *commodities*-exportadora y la búsqueda de mayor flujo comercial hacia China. El hecho se irá constatando año a año y se materializará económicamente en gestos políticos que allanaron el camino de *entendimiento de intereses comunes*.³⁰³

En noviembre de 1990 el presidente argentino fue el primer alto jefe de Estado de una nación occidental y de América Latina en viajar a China continental luego de los sucesos de Tiananmen.³⁰⁴ Fue recibido por el primer ministro Li Peng, el presidente Yang Shang Kun y el secretario general del Partido Comunista Chino, Jiang Ze Min. Algunos de los acompañantes de Menem fueron el ministro de economía Antonio Erman González y Emilio Osses, Jefe del Estado Mayor Conjunto, entre otros altos funcionarios.

³⁰¹ Jiang Shixue, Una mirada a las relaciones con América Latina, *Nueva Sociedad*, n° 203, 2006.

³⁰² En dicho viaje el presidente Yang Shang Kun hizo visitas de Estado a Chile, Argentina, Uruguay, Brasil y México.

³⁰³ Eduardo Daniel Oviedo puntualiza que dicha visita debe ser entendida como gesto político, dado que lo firmado por ambos mandatarios (Programa cultural de 1990-1992 y simplificación del trámite de visado para funcionarios diplomáticos y consulares) eran simbólicos: "Estos documentos eran insignificantes entendimientos para promover la relación bilateral, muy por debajo de la cantidad y calidad de los instrumentos firmados dos años antes... demostrando que el objetivo del viaje del presidente chino a Latinoamérica era esencialmente político" (Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., 2010, p. 403).

³⁰⁴ Sin contar el viaje en mayo de 1990 por parte del primer ministro de Barbados. Luego de la visita del mandatario argentino, lo seguirá Alberto Fujimori, presidente de Perú, en abril de 1991.

En el marco de la postura del gobierno de Argentina con respecto a China y buscando cuidar los intereses del bloque en el poder se realizaron otros gestos por parte de la dirigencia política argentina, en tanto y en cuanto esto no tocaban los intereses más sensibles de la relación con Estados Unidos. Una manifestación fue la prórroga por parte del BCRA de una línea de crédito de 300 millones de dólares que fue extendida por un año más. Esto tuvo lugar el 27 de julio de 1989 a través de la resolución 482 del Directorio del BCRA. Junto con esto, el Senado aprobó el Acuerdo para la Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear.

Otro gesto político por parte del gobierno fue la participación en la celebración del 40° aniversario de la *liberación pacífica* del Tíbet, con lugar en la Embajada de China en Argentina el 28 de mayo de 1991. Dieron presencia el presidente de la Comisión de Defensa del Senado, el presidente y vice de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados, entre otros.

Para los intereses de la fracción *commodities*-exportadora argentina, la instalación del plan de convertibilidad y la consiguiente estabilización de los precios constituía una condición necesaria pero no suficiente. Se debían encontrar nuevos mercados o profundizar el vínculo con aquellos que ya estaban establecidos. La reforma económica china y la expansión de su consumo en materia prima y *commodities*, transformaban a ese Estado en un socio necesario. Para la RPCH también se traducía en una estrategia para evitar el aislacionismo occidental y el avance de Taiwán.

La supresión de las retenciones fue una primera medida del gobierno del presidente Menem, pero que debía ser acompañada con la consolidación de mercados donde el capital pudiese realizar sus ventas. Así se terminaron coagulando los intereses de la fracción *commodities*-exportadora con China, proceso mediado por la dirigencia política argentina. A lo largo de toda la década del noventa los intereses de esta fracción fueron consolidando su relación con China, en la medida en que aumentaba los volúmenes de ventas con destino a este mercado que emergió como importante *motor de compras*. Esto permitió sobrellevar la realidad de un tipo de cambio sobrevaluado que en definitiva iba a contrapelo de los intereses de esta fracción, a pesar de no tributar retenciones.

Cuadro N° 1: Tres principales socios comerciales de las exportaciones de Argentina y el lugar ocupado por China

Período	1° posición	2° posición	3° posición	China
1991	Brasil	Países Bajos	Estados Unidos	12
1992	Brasil	Estados Unidos	Países Bajos	20
1993	Brasil	Países Bajos	Estados Unidos	17
1994	Brasil	Estados Unidos	Países Bajos	15
1995	Brasil	Estados Unidos	Chile	17
1996	Brasil	Estados Unidos	Chile	9
1997	Brasil	Estados Unidos	Chile	5
1998	Brasil	Estados Unidos	Chile	8
1999	Brasil	Estados Unidos	Chile	11
2000	Brasil	Estados Unidos	Chile	6
2001	Brasil	Chile	Estados Unidos	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

Para este sector dominante, y tal como se observa en el Cuadro N° 1, el gigante asiático pasó del puesto N° 12 al 4 como destino de sus productos: aspecto que evidencia el lugar que fue adquiriendo como socio comercial para esta fracción, pero a su vez rivalizando con la burguesía mercado internista por las manufacturas, como se analizará más adelante. Es interesante destacar el gran salto de China que pasa de ocupar el lugar N° 17 en 1995 al puesto N° 9 en sólo un año de diferencia. Este gran salto será explicado mejor con los gráficos de barras y luego desarrollado *in extenso* con la configuración del *mapa agrícola-ganadero* que tiene su metamorfosis con la entrada del paquete tecnológico y la Soja RR (Roundup Ready) en manos de la transnacional Monsanto.

Régimen de acumulación y balanza comercial

La burguesía *commodities*-exportadora, junto con las empresas petroleras y mineras, encontró margen para proyectar sus intereses para que fuesen asumidos por la dirigencia política de corte neoliberal. En contraposición, la burguesía comercial, vinculada más fuertemente al mercado interno, logró poco espacio para que sus intereses fuesen defendidos; más allá de medidas *antidumping* que interpuso coyunturalmente el gobierno argentino frente a la entrada de manufacturas de origen chino. Si bien estas herramientas comerciales daban un poco

de *aire* al sector, se presentaban como efímeras frente a un patrón de acumulación capitalista cuyos intereses prevaecientes en el mediano y largo plazo eran los de la fracción transnacional, financiera y *commodities*-exportadora, es decir, la fracción hegemónica.

Con una política económica sustentada en la convertibilidad,³⁰⁵ la balanza comercial argentina sufrió sistemáticamente déficit comercial con el resto del mundo durante años. Esto evidenció un régimen de acumulación que estructuralmente permitió profundizar el disciplinamiento de la burguesía mercado internista y consecuentemente la clase obrera vinculada a ella.³⁰⁶ Al tiempo que sólo la burguesía exportadora altamente competitiva (*commodities*, empresas petroleras; Techint por ejemplo) pudo sortear la barrera del régimen cambiario de la convertibilidad.

Cuadro N° 2: Balanza comercial con la República Popular China (en millones de dólares estadounidenses) y variaciones porcentuales.

Período	Exportaciones FOB	% variación anual	Importaciones CIF	% variación anual	Balance	% variación anual
1990	240		12		228	
1991	247	2,92%	188	1466,67%	59	-74,12%
1992	128	-48,18%	170	-9,57%	-42	-171,19%
1993	163	27,34%	214	25,88%	-51	21,43%
1994	224	37,42%	217	1,40%	7	-113,73%
1995	285	27,23%	607	179,72%	-322	-4700,00%
1996	607	112,98%	697	14,83%	-90	-72,05%
1997	871	43,49%	1005	44,19%	-134	48,89%
1998	681	-21,81%	1167	16,12%	-486	262,69%
1999	507	-25,55%	992	-15,00%	-485	-0,21%
2000	796	57,00%	1156	16,53%	-360	-25,77%
2001	1122	40,95%	1066	-7,79%	56	-115,56%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

³⁰⁵ Con la paridad de 1 dólar por 1 peso la producción local de manufacturas se encareció al tiempo que las importaciones se abarataron.

³⁰⁶ Se sostiene que el régimen de acumulación que permitió la reducción y el disciplinamiento de la burguesía mercado-internista y la clase obrera vinculada a ella se inició durante la dictadura militar de 1976, de la mano de las políticas económicas implementadas por José Alfredo Martínez de Hoz. Para esta postura ver Basualdo y Arceo (2002), Wainer (2010) y Schorr (2005).

La vinculación con China no fue la excepción bajo este régimen de acumulación. A la postre, se revierte más de una década de superávit con la potencia asiática. Se pasa de un superávit comercial de 221 millones de dólares en 1990, a un magro resultado de 59 millones en 1991, para marcar déficit a partir de 1992. En 1998 y 1999 se manifiestan los mayores déficits: 486 y 485 millones de dólares, respectivamente.

Es notable lo que se puede advertir analizando la composición de las importaciones provenientes desde el gigante asiático hacia Argentina a fin de comprender el tipo de vinculación que se estableció entre China y Argentina bajo ese patrón de acumulación imperante y la política cambiaria. Para ello, se tomaron los cinco principales capítulos del sistema armonizado según los mayores volúmenes por año, medidos en millones de dólares estadounidenses.³⁰⁷

Para buena parte del período de la convertibilidad se puede observar que el grado de concentración de las importaciones es menor al de las exportaciones (ver gráfico N° 1), a la vista del volumen ocupado por la categoría “Resto capítulos” que tiene un piso del 25 % y llega al 50 % de todo lo importado. Esto contrasta con la situación de las exportaciones que, para esta misma categoría, se encuentra entre el rango del 5 % y el 10 %, con dos picos que alcanzan o sobrepasan el 20 %.

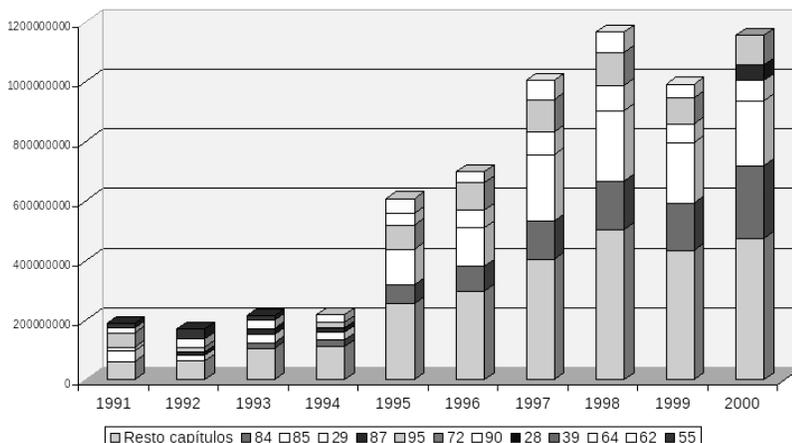
³⁰⁷ En el sistema armonizado existen 99 capítulos, clasificados en 21 secciones. “A partir del 1 de enero de 1988, en diversos países del mundo, se puso en vigencia una nueva nomenclatura a través del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías. Esta clasificación conocida como Sistema Armonizado (SA), tiene por objeto facilitar el comercio internacional y la recolección, comparación y análisis de las estadísticas con él relacionadas. Además pretende favorecer el establecimiento de una correlación, lo más estrecha posible, entre las estadísticas de exportación e importación, las estadísticas de transporte y de producción y la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) de las Naciones Unidas. A partir del año 1991 la República Argentina adopta oficialmente el Sistema Armonizado para clasificar las mercaderías exportadas y lo hace a partir de 1992 para las importaciones, unificándose en una única nomenclatura ambos tipos de operaciones. Desde 1995 está en uso la Nomenclatura Común del Mercosur basada en el Sistema Armonizado de modo tal que las estadísticas de exportación e importación de la República Argentina presentadas en esta publicación están clasificadas de acuerdo a esta nomenclatura”. INDEC, 1999, p. 9.

Cuadro N° 3: Nomenclatura del sistema armonizado

Capítulo	Descripción
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción del sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes.
29	Productos químicos orgánicos (glifosato y su sal de monoisopropilamina)
87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios
95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios
72	Fundición, hierro y acero
90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, de control o precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos
28	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metales preciosos, de elementos radioactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos
39	Plástico y sus manufacturas
64	Calzados, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos
62	Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto
55	Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel

Gráfico N° 1

Importaciones desde China. Cinco principales capítulos (en US\$) 1991 - 2000



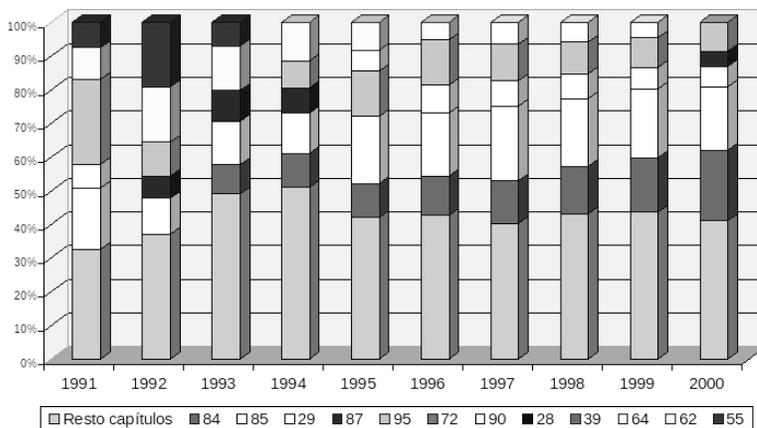
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

Haciendo un análisis de la preponderancia de los capítulos para el período 1991-2000, existe mayor proporcionalidad y regularidad de los cinco capítulos elegidos por año, lo que se manifiesta en el caso de las exportaciones.

Como se puede observar en el Gráfico N° 2, del total de lo importado por año, en ningún caso el capítulo de mayor volumen llega a ocupar más del 20 % del total. Situación que contrasta por completo con la gran volatilidad manifestada por las exportaciones y el gran volumen que ocupa uno u otro capítulo, según el año que se tome.

Gráfico N° 2

Importaciones desde China. Cinco principales capítulos como total de lo exportado por año (en US\$) 1991 - 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

En el caso de los productos importados desde China se destaca el capítulo 85 con “Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes...”; el capítulo 84 con “Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos” (motocompresores herméticos, máquinas automáticas para procesamiento de datos, máquinas para impresiones, copiado, fax entre otros); el capítulo 95 con “Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios” (juguetes) y el capítulo 62 con “Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto” (pantalones largos, cortos, *anoraks*, etcétera). En contraste con lo que se

observará en los gráficos de las exportaciones de Argentina, los capítulos de los cuales provienen los importados son manufacturas de origen industrial.

Este aspecto lleva a considerar que el *avance* de los productos chinos en el mercado interno de Argentina permitió, o fue funcional, a la estrategia de disciplinar a la fracción mercado internista de la burguesía local. A la vez, el régimen de acumulación rentístico–financiero dejó *atados de pies y manos* a esta fracción en clara relación subordinada. Mucho más cuando la dirigencia política argentina sólo medió ante esta competencia de *producción local versus producción china*, con algunas medidas *antidumping*, para frenarlas y evitar el abultado déficit comercial.³⁰⁸

Esto en el marco de un enfriamiento de la economía regional, y en especial de Argentina, como consecuencia del efecto Tequila originado en México, que encontró al modelo de la convertibilidad con escasa flexibilidad para sortear la crisis mexicana de escala regional. Las medidas *antidumping* se mostraban como coyunturales al tiempo que esa misma dirigencia otorgaba el visto bueno a China para que se integrara como miembro pleno en la Organización Mundial del Comercio (OMC) a cambio de mayor acceso al mercado chino y en claro beneficio de los sectores *commodities*-exportadores, como se analizará en breve.

Cuadro N° 4: Cantidad de medidas antidumping ante la República Popular China y totales

Año	Medidas antidumping ante la RPCH	Medidas antidumping ante el mundo	Porcentaje
1995	10	30	33,3
1996	4	13	30,8
1997	0	5	0,0
1998	3	9	33,3
1999	2	13	15,4
2000	8	24	33,3
2001	8	15	53,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

³⁰⁸ Como reflejan las palabras de Bárbara Stallings (2009, p. 306) “...dentro de un mismo país se encuentran ganadores y perdedores entre los distintos sectores, donde aquellos asociados de una manera u otra con las materias primas están en mejor posición que aquellos en los sectores industriales que compiten con China”.

La presión de China se hizo sentir con la visita en 1996 de la Ministra de Relaciones Económicas y Comerciales con el Exterior, Wu Yi, para conversar sobre las medidas *antidumping* interpuestas por Argentina.³⁰⁹ En la visita también estuvieron presentes los intereses de los sectores *commodities*-exportadores argentinos que manifestaron la intención de la apertura del mercado para carnes y frutas. La consecución de los intereses de la fracción *commodities*-exportadora, en especial el sector ganadero exportador, estuvo muy bien representada por la dirigencia argentina que logró, frente a las autoridades chinas, la firma en 1997 del memorándum de entendimiento para la exportación de carne bovina.³¹⁰

Como se observa en el Cuadro N° 4 de medidas *antidumping*, sólo recién en el último año de la convertibilidad la fracción de la burguesía de bienes transables y vinculada al mercado interno, logró que el gobierno aumentara las medidas de protección e intercediera para proteger la raquítica industria local, en un marco de crisis económica reinante. Por entonces, la fracción hegemónica dentro del bloque en el poder mostraba signos de debilidad y erosión del consenso en la sociedad civil.

Ventas argentinas a China y el rol de los sectores exportadores

Para analizar el grado de concentración de las exportaciones a China, se continuó con la misma metodología que en el caso de las importaciones: se tomaron los cinco principales capítulos del sistema armonizado según los mayores volúmenes por año, medidos en millones de dólares estadounidenses. Si bien se encontraron variaciones en los capítulos de un año para el otro, se mantuvo la concentración en unos pocos. Para buena parte del período de la convertibilidad el mayor volumen de exportaciones se concentró solamente en doce capítulos.

³⁰⁹ También manifestaron su agradecimiento por el apoyo otorgado para la adhesión a la OMC.

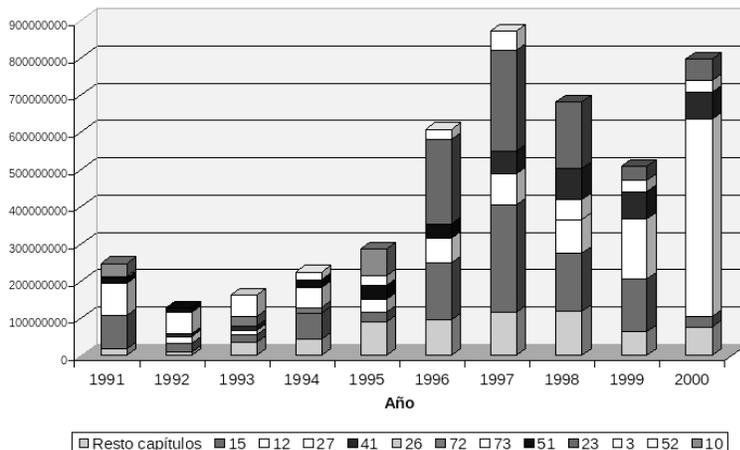
³¹⁰ En este año Argentina fue declarado país libre de aftosa con vacunación; esto abrió la posibilidad de colocar la producción en mercados como Estados Unidos y Taiwán.

Cuadro N° 5 Nomenclatura del sistema armonizado

Capítulo	Descripción
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.
12	Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes.
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas
72	Fundición, hierro y acero
73	Manufacturas de fundición, hierro o acero
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
3	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos
52	Algodón
10	Cereales

Gráfico N° 3

Exportaciones a China. Cinco principales capítulos (en US\$) 1991 - 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

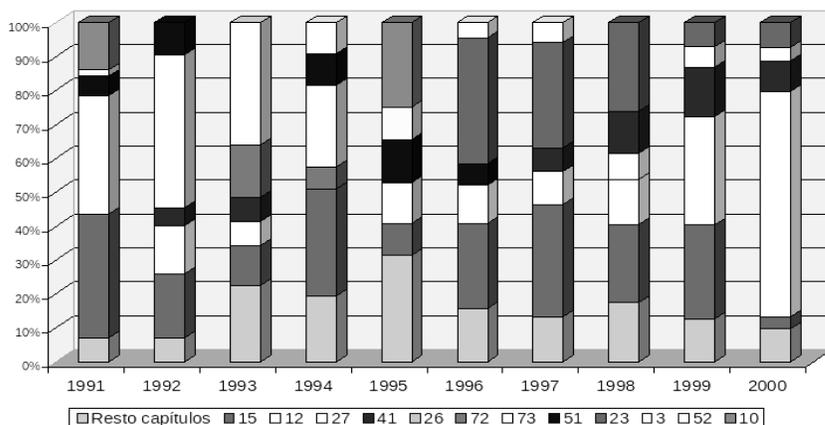
Como se puede observar en cualquiera de los dos gráficos, existe un carácter *residual* (de poco monto) para los 87 capítulos que no se encuentra entre los cinco principales en cada año y que están comprendidos en la categoría “Resto capítulos”: en ningún año sobrepasa el 30 % del total exportado a la RPCH (ver gráfico de exportaciones totales).

Otra conclusión a la que se puede arribar es –y comparándolo con el gráfico de importaciones– la gran volatilidad que se encuentra en los montos exportados de un año al otro. Esto evidencia también la irregularidad y falta de constancia para sostener los montos del año precedente en el mediano plazo.

Con estos datos, no es posible obviar el gran despegue que han tenido las exportaciones con destino a China; el período 1995-1996 se ubica como fecha bisagra para profundizar y entender la vinculación de los sectores *commodities*-exportadores. Esto estuvo acompañado por un aumento del grado de capitalización que llevó a cabo la burguesía *commodities*-exportadora, que le permitió migrar a una actividad más capital-intensiva. La soja como *commodity* estrella (y consecuentemente el complejo sojero) fue un pilar fundamental para este proceso acaecido en el ámbito rural.

Gráfico N° 4

Exportaciones a China. Cinco principales capítulos como total de lo exportado (en US\$) 1991 - 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

Realizando un análisis de los capítulos, se observa una preponderancia de determinados capítulos:

- Capítulo 15 que representa “Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento, grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal” (principalmente aceite de soja en bruto y en menor medida aceite de girasol en bruto).
- Capítulo 73 con “Manufacturas de fundición, hierro o acero” (principalmente tubos sin costura).
- Capítulo 12 “Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes” (principalmente porotos de soja).
- Capítulo 51 con “Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin” (lana sucia, lana sin cardar y tops de lana).
- Capítulo 27 con “Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales” (principalmente aceite crudo de petróleo).
- Capítulo 23 con “Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales” (principalmente harinas y pellets de soja).

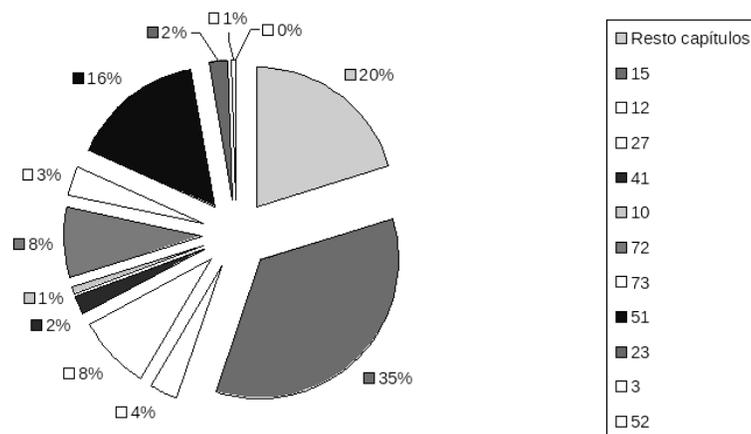
En el gráfico N° 5 se puede observar de manera agregada la representatividad de los once principales capítulos exportados a China. Se advierte que sólo el capítulo 73 –Tubos sin costura– representa una manufactura de origen industrial. El grueso de lo exportado está representado por productos primarios o *commodities*.³¹¹ Si se suma las harinas y pellets de soja, junto con los porotos de soja y el aceite del mismo –capítulos 12; 15 y 23– se tendrá lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) denomina como *complejo sojero*,³¹² el cual es el preponderante en las exportaciones con destino a la RPCH.

³¹¹ Mientras que los tubos sin costura utilizados en la industria petrolera son clasificados por el INDEC como una manufactura de origen industrial, al aceite de soja es ubicado como una manufactura de origen agropecuario.

³¹² “Con los complejos exportadores, el INDEC da a conocer cuáles son los referentes productivos que originan las principales exportaciones del país. Esta perspectiva de análisis posibilita estudiar la

Gráfico N° 5

Principales capítulos exportados a China (en %) 1991 - 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y base de datos de estadísticas de comercio de bienes (COMTRADE), Naciones Unidas.

La burguesía mercado internista se vio presionada por la gran entrada de manufacturas de origen industrial. De esta manera la República Popular China se

vinculación entre las exportaciones y la estructura productiva. Dicha relación no se desprende directamente de las presentaciones habituales debido a que los componentes de una misma cadena productiva se encuentran dispersos en diversas aperturas de las clasificaciones utilizadas tradicionalmente; de hecho, los complejos exportadores usualmente engloban productos de diferentes grados de elaboración con estructuras productivas que pueden ser de diversa complejidad. La justificación de adoptar la denominación de complejos exportadores se encuentra en que la casi totalidad de las posiciones arancelarias que son representativas en el total de exportaciones, no lo son por sí mismas sino que su importancia se evidencia cuando se las articula entre sí a partir del marco conceptual que brindan los eslabonamientos productivos. Para la demarcación de los complejos se han utilizado dos criterios metodológicos: en primer lugar, y como criterio general, se ha hecho uso del concepto de cadena productiva o relaciones de insumo-producto, a través del cual en un mismo complejo exportador se incluyen aquellas posiciones arancelarias cuyos productos forman parte de la misma cadena productiva. Los complejos oleaginoso, cerealero y forestal son, entre otros, casos que se engloban dentro de esta definición; el segundo criterio está relacionado con la descomposición de una etapa productiva en diversos procesos que confluyen todos ellos en un producto genérico, originando de esta forma una asociación de actividades en las que predominan articulaciones de subcontratación. Tal es el caso de la industria automotriz” (INDEC, 1999, p. 11).

transformó en un socio funcional al régimen de acumulación de Argentina y disciplinador de los actores económicos volcados al mercado interno; a la vez que se convirtió en socio relevante para los intereses de la fracción *commodities*-exportadora argentina.

La burguesía *commodities*-exportadora continuó presentando ganancias a pesar de los bajos precios de los *commodities* en la plaza internacional y la sobrevaluación del peso argentino con respecto a otras divisas.

Régimen de acumulación y la soja como *commodity* estrella

Un tipo de cambio alto –o un dólar barato– generó las condiciones necesarias para que esta fracción iniciara un proceso de *actualización* del capital fijo³¹³ (maquinaria) en desmedro del capital variable (mano de obra). Esto en conjunción con el auge de la tecnificación del campo, vía adquisición de los *paquetes transgénicos*.³¹⁴

Para no realizar un análisis con mirada homogeneizante, es necesario dejar en claro que dentro de la fracción rural convivían varias realidades. En un primer abordaje, se podría caracterizar a esta fracción como históricamente liberal y fuertemente inclinada a la apertura comercial –cuestión que se apoya en las extraordinarias condiciones naturales de una buena parte del territorio de Argentina–. Pero también es cierto que las unidades de explotación de la tierra, junto con el tipo de explotación que se realiza, genera un abanico más amplio de intereses.³¹⁵

³¹³ Desde 1991 “... se estableció una estructura arancelaria con tres niveles: 20% para bienes de consumo, 10% para insumos y 0% para bienes de capital o intermedios no producidos en el país. Esta estructura luego fue modificada luego al 22%; 13% y 5%, respectivamente, y complementada con la eliminación casi total de restricciones para-arancelarias y los cupos cuantitativos” (Rapoport, ob. cit., 2010, p. 400).

³¹⁴ Marta Bekerman y Diego A. Cerdeiro, Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina. En Problemas del subdesarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 2, Nro. 4, IIEC-UNAM, julio-septiembre, México, 2007, p. 73.

³¹⁵ Para un interesante análisis sobre la ideología del sector agropecuario ver Javier Balsa, La ideología de los productores rurales pampeanos. Su análisis en términos de las disputas hegemónicas. En Revista Realidad Económica N° 237, IADE, Buenos Aires, 2008.

De esta manera, el *sentido común* como construcción –y penetración– del discurso de los grandes representantes de la tierra como la SRA y CRA, jugó un papel fundamental desde los inicios de la convertibilidad, sobre los medianos y pequeños productores (FAA, CONINAGRO): éstos internalizaron y tomaron como propios los intereses de los grandes propietarios. Tal aspecto fue quedando más en evidencia a medida que las condiciones de acumulación por parte de los pequeños y medianos productores se iban dificultando. Por ejemplo, CONINAGRO calculó que en 1997 la sobrevaluación del peso con respecto al dólar equivalía a unas retenciones superiores al 40% del valor de la producción.³¹⁶

A pesar que en el mediano plazo los intereses del sector exportador se veían afectados por el tipo de cambio fijo, la imagen positiva se asentó en el hecho de comenzar a recibir los precios plenos de sus exportaciones –sin retenciones mediante– y con un tipo de cambio unificado. Elemento que fue tomado muy positivamente, ya que habían sido demandas históricas de esta fracción,³¹⁷ que sólo en 1976 de mano de la dictadura militar –luego de 50 años–, fueron atendidas parcialmente.

Por otra parte, el dólar barato permitió a aquellos dueños de grandes unidades de explotación mantener o aumentar su rentabilidad, en la medida que fueron capitalizándose y comprando maquinaria que se encontraba en la frontera de los avances tecnológicos. Esto último, entendido dentro del marco del auge de la bio-tecnología y la adquisición de los paquetes tecnológicos en insumos (en su mayoría importados, como el glifosato)³¹⁸. Aquí China también jugaba un lugar fundamental, al constituirse como el principal proveedor (con el 30% del total a mediados de la primera década del siglo XXI) para completar la oferta del herbicida.

³¹⁶ César Isla, ob. cit., p. 4.

³¹⁷ El argumento de esta fracción se sustentaba en que las retenciones era una política confiscatoria del Estado en la cual se transferían sus ganancias a sectores ineficientes de la economía.

³¹⁸ El glifosato es un herbicida que tomó importancias debido a que la soja transgénica era resistente. En 2008 la producción de este producto se concentraba en una planta que Monsanto posee en Zárate, ésta provee entre 45 y 50% del total, junto con las de Atanor y Formulagro. Las importaciones desde China completan la oferta. En Pierri, José y Abramovsky, Marcelo, Legislaciones de patentes de semilla y uso de insumos en la producción de soja en la Argentina y en Estados Unidos 1990/2006 en Revista Realidad Económica N° 244, IADE, Buenos Aires, 2009, p. 108.

En 1995, Monsanto logra la aprobación para comercializar la Soja *Roundup Ready* (Soja RR) tolerable al herbicida *Roundup* (glifosato). Este paquete desembarca en Argentina –como así también en Estados Unidos y Canadá– en 1996 y posiciona a la transnacional como líder en el campo de la biotecnología agrícola.³¹⁹ Otro aspecto fundamental que abrió camino para el avance de la fracción rural –plasmado en la reforma constitucional de 1994– fue la quita de potestades al Estado nacional para actuar en defensa sobre el patrimonio natural del país: dicha potestad queda en manos de las provincias.

La apertura de Argentina garantiza las condiciones necesarias de protección al capital extranjero –y sin duda posibilita la llegada de los cultivos transgénicos–, después de casi dos décadas. Así, se inician los cambios necesarios para incorporarse a las Actas y Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV). En 1991, y mediante el decreto 2183/91, se establecen ciertas normas para facilitar el acceso a dicho ente. Algunas de estas medidas son la creación del INASE (Instituto Nacional de Semilla) y la CONABIA (Comisión Nacional Asesora en Biotecnología Agropecuaria) dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.³²⁰

Se puede afirmar, en términos generales, que esta fracción no corrió riesgos de verse desplazada por la entrada de capitales externos. Asimismo, se concluye que las unidades más pequeñas o marginales sufrieron la absorción por parte de otras más grandes o se vieron obligados a arrendar sus parcelas a *administradores* que explotaban la tierra en escala o a tercerizar todos o la gran mayoría de los servicios que requiere la unidad de explotación.³²¹ Esto generó el

³¹⁹ *Ibídem*, p. 97.

³²⁰ La UPOV es un ente de carácter internacional, creado en 1961 y radicado en Ginebra. Vela por la protección de los derechos de los obtentores sobre la comercialización de semillas para su comercialización. En 1994, Argentina ratifica su incorporación a este ente internacional a través de la ley 24376. Sin embargo, no se declinó en el derecho a re-siembra, en el llamado *derecho del agricultor* *Ibídem*, p. 104.

³²¹ Azcuy Ameghino resalta que “... no es posible continuar denominando como familiares o chacareras a aquellas explotaciones donde todas o la mayoría de las labores sean realizadas mediante la contratación, en este caso indirecta, de fuerza de trabajo ajena. Los antiguos productores directos han abandonado aquí la participación física en las labores agropecuarias (que hasta entonces los definía), reorientando su fuerza de trabajo hacia el ejercicio de funciones exclusivamente directivas y organizativas de la producción” (2009, p. 34).

fenómeno conocido como agricultura sin agricultor, que dio lugar a la consolidación de un nuevo *sujeto agrario* como los *pools* de siembra.

Con la llegada de la soja genéticamente modificada y el paquete Soja RR/Glifosato, éstas se incorporan rápidamente a las unidades de explotación. La soja RR era inicialmente más cara que la convencional, pero esto estaba ampliamente compensado por el menor uso de mano de obra por hectárea y menor costo de los herbicidas.³²² A esto debe agregársele el nuevo método de siembra directa, que permitió la producción agropecuaria en gran escala y con altos rindes; así, se difunden lo que se conoce como el *agro-business*.

La soja fue desplazando no sólo a la superficie destinada a la ganadería, sino también aquella dedicada a los cereales.³²³ Argentina se convierte rápidamente hacia finales de los noventa en el segundo productor de soja transgénica, sólo superada por Estados Unidos.

Nueva morfología del campo de la mano de las compras chinas

La fracción vinculada a la explotación del campo fue solidificando su vinculación con China, a medida que ésta se presentaba como un muy buen socio comercial y con perspectivas de serlo aún más. Como miembro del bloque en el poder, otorgó su apoyo a la dirigencia política con el modelo de convertibilidad. Además, logró desplazar a los pequeños y medianos productores y generó una concentración de las unidades de explotación en pocas manos. No sin protestas y manifestaciones,³²⁴ como las de las mujeres agropecuarias y el drama de las tierras

³²² Se calcula que con el paquete Soja RR/Glifosato y la siembra directa se ahorra cerca de 37% de fuerza de trabajo dedicadas a las tareas de siembra (César Isla, ob. cit, p. 7).

³²³ Marcelo Buitrago, Bandidos Rurales. Ponencia presentada en la IIª Jornada de Economía Crítica, septiembre, Bahía Blanca, 2009, p. 5.

³²⁴ En un excelente informe de Giarracca, Teubal y Palmisano sobre el conflicto de las patronales del campo con el gobierno en 2008, recuerdan que "... el 19 y 20 de marzo de 1991, FAA y CONINAGRO organizaron un paro con marchas por todo el país; el 2 y 3 de noviembre de 1992 FAA, CRA y CONINAGRO pararon y movilizaron el interior; el 27 de julio de 1993 hubo tractorazo y marcha a Plaza de Mayo convocado por FAA, CRA y CONINAGRO; en 1994 hubo un fuerte paro

hipotecadas.³²⁵ Esa concentración les permitió compensar la caída de los precios internacionales con mayores rindes trabajando en escala.

El fenómeno del *contratismo* o tercerización de las actividades agrícolas para la explotación de la tierra cambia la morfología de las antaño explotaciones familiares, donde su dueño la trabajaba, en reemplazo de contratistas que amplían sus ingresos a través de una mayor utilización de su parque de maquinarias. Este proceso, que introduce modificaciones en la estructura social rural, también presiona a la competencia entre contratistas donde:

*... existe una fuerte diferenciación social que va desde pequeños productores familiares hasta fuertes capitalistas agrarios, estratificados que se encuentra sumamente tensionada por la dinámica que impone la feroz competencia que se libra entre estos agentes económicos, estimulada por las crecientes exigencias de los contratantes, no sólo relacionadas con la obtención de menores tarifas sino también con la disponibilidad de equipos más grandes, modernos y eficientes, lo cual resulta particularmente gravoso para los menos capitalizados, que tienden a perder participación en el mercado de servicios.*³²⁶

Por su parte, Fola³²⁷ agrega que “En 1992 las 40 millones de hectáreas que grosso modo constituyen la región pampeana, estaba ocupada por 170 mil explotaciones, cinco años después el número se redujo a 117 mil, en tanto la superficie media pasó de 243 a 355 hectáreas”.³²⁸

En un marco de relaciones de amistad y cooperación entre los gobiernos de China y Argentina tuvo lugar el segundo viaje del presidente Menem a China. Esto junto con el gran beneficio económico que obtenía la fracción *commodities*-exportadora que veía aumentar sus volúmenes año tras año y sumado

agrario en el que, nuevamente, la única entidad que se diferenció fue la SRA dada la excelente relación con el gobierno vía privatizaciones de los puertos y los estrechos contactos de los presidentes de la entidad con el secretario de Agricultura” (2008, p. 35).

³²⁵ Para leer más sobre este tema consultar: César Isla, ob. cit., p. 13 y siguientes.

³²⁶ Eduardo Azcuy Ameghino, De la Convertibilidad a la Devaluación: el agro pampeano y el modelo neoliberal, 1991-2001, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 2002, p. 29.

³²⁷ Fola, 1999, p. 14, citado por César Isla, ob. cit. p. 10.

³²⁸ César Isla, ob. cit. p. 10.

al mayor grado de rentabilidad del sector. Del 2 al 5 de octubre la comitiva encabezada por el jefe de Estado³²⁹ pasó por Beijing, Shanghai y Xian. La coronación del viaje fue el festejo de haber llegado al millón de toneladas de caños sin costura, por parte de la transnacional Siderca S.A., con casa matriz en Argentina, en concepto de exportaciones argentinas con destino a China.³³⁰ Como resultado de este viaje, el gobierno argentino comenzó a apoyar políticamente a China en su aspiración de entrar a la OMC.

Recambio de gobierno, mantenimiento del modelo y profundización de la vinculación con la RPCH

Debido a las tensiones que se manifestaban, algunos sectores comenzaron a ser partidarios de una devaluación, en contraposición con la fracción financiera y transnacional que comenzaron a sostener una propuesta dolarizadora de la economía. Esta última, defendida desde la dirigencia política por el propio presidente Menem; su ministro de economía, Roque Fernández, y el presidente del Banco Central, Pedro Pou. También tuvo fuerte apoyo de los *think tank* liberales. Si bien el debate se fue recrudeciendo, es necesario decir que hacia 1999 la convertibilidad seguía teniendo una alta adhesión por parte de la sociedad civil y su mantenimiento fue propuesto por la plataforma de Fernando De la Rúa, quien cumplió en sus años de gobierno.

La alianza partidaria que tenía una intención de voto importante procuró no realizar crítica alguna al modelo económico del menemismo y mantener las buenas relaciones con Estados Unidos. Esto en base al alto consenso que tenía la convertibilidad dentro de la sociedad,³³¹ junto a la correlación de fuerzas positivas

³²⁹ En dicho viaje estuvo presente el Canciller Di Tella y el presidente de la Cámara de Diputados, Pierri entre otros funcionarios de alto rango.

³³⁰ Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., 2010, p. 410.

³³¹ Según una encuesta realizada en agosto de 1998 por la consultora Gallup Argentina, sobre una muestra de 1.298 casos, el 70 % de los consultados apoyaban la convertibilidad. En 2001 la consultora realizó la misma encuesta y la mayoría de los encuestados continuaban respaldando la convertibilidad, pero rechazaban la ley de *déficit cero* (en Diario La Nación, 02/08/01 citado por Wainer, ob. cit., p. 206).

que seguía presentando el bloque en el poder y al alto costo que tendría nadar a contracorriente de la trama jerárquica neoliberal. De esta manera, se continuó con la naturalización de la inserción dependiente y los condicionamientos neoliberales provenientes desde las IFIS. Mario Rapoport³³² subraya que “...el gobierno de la Alianza no modificó en lo sustancial la política exterior de su antecesor. Aunque pareció orientarse en forma más definida hacia Brasil, e incluso llegó a proponer el relanzamiento del Mercosur, la relación con Estados Unidos continuó siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país”.³³³ Para diferenciarse del gobierno, la Alianza centró su campaña electoral en señalar la corrupción reinante.

Así, se validó en las urnas un régimen de acumulación que, a pesar de las fisuras, seguía sostenido por la fracción hegemónica. La fórmula presidente y vice de Fernando De La Rúa y Carlos *Chacho* Álvarez, respectivamente, asumieron el poder en diciembre de 1999 con el 48 % de los votos.

La presidencia es ocupada por De la Rúa a menos de un mes de haber finalizada la negociación entre la República Popular China y Estados Unidos para permitir el ingreso de la primera a la OMC. Dicho proceso necesitó 15 años, evidencia la complejidad de la negociación, pero también hace palmario que la envergadura de la economía China era un aspecto demasiado importante para que la superpotencia occidental lo tomara ligeramente. Así, la solicitud de China que fue presentada en 1986 y tuvo su culminación en 2001 con su adhesión.

Una vez realizado el proceso de negociación con Estados Unidos, China firmó por separado con tres de los cuatro miembros del Mercosur. Tanto Brasil, como Uruguay y Argentina –la excepción era Paraguay por no reconocer a la RPCH sino a Taiwán,³³⁴ aunque que tiene relaciones comerciales con aquella– daban su consentimiento para que China pudiese obtener la adhesión al organismo³³⁵.

³³² Mario Rapoport, ob. cit., 2006, p. 903, citado por María C. Míguez, ob. cit., p. 281.

³³³ En María C. Míguez, ob. cit., p. 281.

³³⁴ Para un análisis de la vinculación entre Taiwán y las Naciones de América Latina ver Gabriel Aguilera Peralta, De espaldas al dragón. Las relaciones de Centroamérica con Taiwán, 2006. En El desafío chino, Revista Nueva Sociedad 203, mayo/junio, ps. 171-179.

³³⁵ Uruguay, Brasil y Argentina negociaron previamente con Taiwán, antes de hacerlo con China. De esta manera, una vez finalizada las negociaciones con éste último y su consiguiente ingreso, lo haría Taiwán. Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., 2010, p. 423.

Así, la potencia asiática lograba quebrar el bloque del Mercosur, atomizarlo y lograr una correlación de fuerzas que inclinaba la balanza a su favor.

Por otra parte, una diferencia destacable de los acuerdos alcanzados entre estos tres países con China es que mientras sus convenios sólo alcanzan a los bienes, la Unión Europea (UE) y Estados Unidos incluyeron en sus acuerdos una amplia gama de servicios para negociar y sacar provecho.

Durante el gobierno de Fernando De la Rúa se profundizaron las relaciones con China y se hicieron muy visibles los intereses de los sectores *commodities*-exportadores: intereses que fueron defendidos por la dirigencia política argentina a cambio de otorgar el visto bueno para la entrada de esta Nación a la OMC. La negociación dejaba sobreexpuesto al debilitado sector de la burguesía comercial vinculado al mercado interno, que vería amenazada –aún más– su producción al tener que hacer frente a las manufacturas de origen chino, pero esta vez con menos herramientas.

Un importante encuentro fue el que tuvo lugar en el Foro de Davos en enero de 2000, mediante el cual el presidente argentino otorgó una audiencia al vice primer ministro Wu Bang Guo.³³⁶ Al mes siguiente tuvo desarrollo la Sexta Reunión de Consulta Política, en el Palacio San Martín, celebrada por los viceministros de Relaciones Exteriores, Enrique Candiotti y Yang Jie Chi. El accionar del gobierno de la Alianza fue el del sostenimiento y profundización del patrón de acumulación iniciado varios lustros antes. En la relación con China este hecho se materializó en la culminación de la negociación del protocolo de entrada de China a la OMC por parte de Argentina.

En dicho acuerdo la dirigencia política argentina levanta los intereses de la fracción *commodities*-exportadora y en virtud de ello obtiene concesiones por parte del gobierno chino para entrar con productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, petróleo y derivados, partes estructurales, tubos sin costura y caucho entre otros. Por otra parte, se establecen cuotas tarifarias para productos como trigo, maíz, lana y aceite de soja. Hacia el final del documento firmado, China se compromete a firmar antes del 31 de octubre de 2000 los protocolos de acceso a mercado chino para lechería, aves, manzanas, peras y cítricos. Se establece el acceso al mercado chino

³³⁶ República Popular China, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p. 527.

de carne vacuna y ovina una vez que Argentina logre el reconocimiento de *país libre de aftosa con vacunación* por parte de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).³³⁷

También es necesario tener en cuenta que cualquier fuente de entrada de divisas eran muy bienvenidas por el gobierno de Fernando De la Rúa, considerada la delicada situación en la que se encontraban las cuentas del Estado argentino y el importante drenaje de divisas que estaba sufriendo. Aquí se hace palmario el poder de negociación de aquellas fracciones de capital que tuviesen la capacidad de aportar *moneda dura* a las arcas del BCRA. Esto significaba que a medida que se iban abriendo las fisuras de un régimen de acumulación rentístico-financiero, se hacía más claro el *poder de fuego* de aquellos sectores de bienes transables que eran proveedores de divisas al país.

En este año Fernando De la Rúa se entrevistó con el presidente Jiang Ze Min, el primer ministro Zhu Rong Ji y el vice-primer ministro Wu Bang Guo. En dicho encuentro se firmaron cuatro documentos, aunque ninguno orientado a resolver la entrada de los productos cárnicos a territorio chino. No por esto dejó de tener relevancia la visita del presidente argentino ya que, para ese año, China se posicionaba como uno de los principales socios comerciales para la burguesía argentina: del puesto N° 11 en 1999 había pasado al sexto lugar en el 2000 y treparía al cuarto lugar al siguiente año.

De esta manera, si bien no se resolvía el problema coyuntural del rebrote de la aftosa en suelo argentino, los intereses del sector exportador estaban consolidando su penetración en el mercado chino: aspecto sumamente importante si se toma en cuenta la tasa de crecimiento que adquiriría la economía china y, con ella, las exportaciones de la fracción rural argentina, las empresas petroleras y fabricantes de productos de hierro de fundición y tubos sin costura. Todo esto sin olvidar lo apremiante que se iba tornando, al final del 2000, la entrada de dólares a la economía argentina: aspecto fundamental y piedra angular del modelo de convertibilidad. Como manera de calmar los ánimos de la dirigencia política tras la

³³⁷ En el mes de julio de ese mismo año, una delegación china viajó a Argentina para observar el sistema de inspección y cuarentena de las plantas procesadoras de carne y, de esta manera, lograr el objetivo propuesto de exportar carne ovina y bovina. Ver el capítulo publicado por Marianela Calzetta en este libro.

barrera para colocar productos cárnicos, pero también como gesto para retribuir la visita argentina, el presidente Jiang Ze Min visitó Argentina a sólo seis meses del viaje de De la Rúa. En la mencionada visita, el gobierno nacional otorgó su apoyo a China sobre el tema de derechos humanos ante las Naciones Unidas.³³⁸

En este encuadre, las buenas relaciones con China eran necesarias, ya no sólo para los proveedores de *commodities* al gigante asiático, sino para el propio gobierno argentino, necesitado de divisas para paliar la fuga de capitales que se iba agudizando mes tras mes.³³⁹ Este elemento fue muy bien entendido por la dirigencia política que mantuvo estrechas relaciones con el gigante asiático.

Caída de precios de los *commodities* y agudización de la crisis

Un tipo de cambio sobrevaluado y fijo frente a las demás monedas de Naciones periféricas y centrales trajo un impacto negativo sobre los precios relativos de los bienes transables. De esta manera, se evidenciaba la inflexibilidad del modelo y la imposibilidad del gobierno de dar respuesta a esta fracción *commodities*-exportadora. La situación fue recibida por la dirigencia argentina en la medida que procuró buscar acuerdos con el gobierno chino y aumentar los flujos de exportación y mantener fluida su vinculación político-económica.

Los sectores *commodities*-exportadores tenían un alto grado de poder de negociación para defender sus intereses (así como lo tenía una de las fabricantes de tubos sin costura, la transnacional Techint, con su casa matriz en Argentina). Esto no implicaba que dichos sectores no buscaran proyectar un discurso hegemónico por medio de la construcción del sentido común, mediante el consenso o acciones coercitivas en el plano económico y de las cuales la dirigencia política debía tomar nota.

Como medida paliativa, el gobierno argentino derivó algunos recursos a la fracción burguesa afectada reduciendo los aportes patronales y buscando mayor

³³⁸ Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., 2010, p. 427.

³³⁹ Con las crisis en la periferia, el capital especulativo se *refugiaba* en países centrales, especialmente Estados Unidos, generando un drenaje importante de divisas a las naciones periféricas.

flexibilidad laboral. Esto último con poco impacto ya que el sector había iniciado en los noventa un fuerte proceso de capitalización con tecnología de punta, con lo que había reducido la utilización de capital variable.

Con la agudización de la conflictividad social y un aumento de las tensiones en la sociedad civil –no solamente en el seno de la burguesía–, se fue reconfigurando un discurso, articulado desde nuevas imágenes, que generó consenso en un amplio espectro de la sociedad. Se acuerda con Wainer que en este contexto se termina de cristalizar un bloque *reformista* conformado por la burguesía industrial mercado internista, sobre todo de origen local, que abogaba por un cambio de rumbo con respecto a la convertibilidad.³⁴⁰ Comenzaron a articularse intereses de las fracciones *productivas* de capital nacional en contraposición con los intereses del capital financiero y las empresas privatizadas.

Se fueron marcando las diferencias de intereses ya existentes en los inicios de los noventa y que habían estado cobijadas bajo una fracción que se erigió como hegemónica.

La disputa *discursiva* giraba sobre la definición de los precios relativos, entendida ésta entre ganadores y perdedores dentro de la burguesía como clase. Pero la dirección polarizada en cada una de las dos fracciones del capital –una salida con dolarización³⁴¹ y otra con devaluación– manifestaban una disputa intra-burguesa.³⁴² El proceso fue acompañado por distintos actores que permitieron hacer mella sobre los aspectos discursivos del neoliberalismo, pero reposando en un estado de crisis económica, social y política, que hacía de *telón de fondo* para el cuestionamiento al modelo.

³⁴⁰ Andrés Wainer, ob. cit., p. 243.

³⁴¹ Entendida esta como la fase superior de la convertibilidad.

³⁴² Wainer advierte que “...este “giro” ideológico no debe interpretarse como un cambio general de la concepción del mundo que habrían hecho los capitalistas de modo consciente de acuerdo a sus necesidades de acumulación sino que los cambios en su situación económica y el carácter de las fuerzas que enfrentaron modificaron, al menos parcialmente, su percepción de la política económica” (ob. cit., p. 158).

Disputas, tensiones y consensos coyunturales en la nueva fracción emergente

El proceso de construcción de una nueva fracción fue dialéctico: se generaron disputas corporativas, varias de las cuales tenían reflejo en la realidad económica que vinculaba a cada una de ellas, tanto con la dinámica de la crisis internacional como local.

Por ejemplo, el gobierno haciéndose eco de reclamos de la UIA, subió un 3 % el arancel externo común. Esta acción iba a contracorriente de los intereses de la burguesía comercial, representada por la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), que manifestaron sus críticas a la medida. Junto a ellos, la fracción *commodities*-exportadora que tenía sus intereses ligados a una buena vinculación con China también se sumaron a las críticas, debido a que las Naciones afectadas por las políticas proteccionistas argentinas podían implementar las mismas medidas y perjudicar las ventas de los exportadores argentinos. Entre estas voces estaban las cámaras que agrupan a las empresas aceiteras y a los exportadores de cereales (CIARA³⁴³ y CEC). Este es un punto de intereses cruzados de los sectores exportadores y los sectores mercado-internistas. Tensión que se evidenciará al interior de la UIA (Unión Industrial Argentina) entre el MIN (Movimiento Industrial Nacional) y el MIA (Movimiento Industrial Argentino).³⁴⁴

Otro sector que se pronunció en contra de las medidas fue el capital transnacional dueño de las empresas privatizadas y representado en la Asociación de Empresas de Servicios Públicos Argentinos (ADESPA), ya que las mismas se proveían en buena parte de insumos importados, con compras inclusive a sus casas matrices.

³⁴³ Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA).

³⁴⁴ Internamente la UIA presentaba sus diferencias, constituidas en dos sectores: los del MIN eran aquellos que buscaban las transformaciones más radicales del modelo. Los del Movimiento Industrial Argentino (MIA) tenían una postura más conciliadoras, por lo que estaban a favor de mantener la economía libre de la intervención del Estado. Estas diferencias de posicionamiento se explican principalmente porque, mientras en el MIN se encontraban los sectores industriales volcados al mercado interno y que se veían perjudicados por los productos importados, el MIA reunía a las empresas transnacionales, sectores exportadores y petroleras.

La UIA iba ganando espacio para realizar sus demandas frente al gobierno y presentaron un plan con varias medidas proteccionistas. Otro aspecto para destacar fue el rol que adquirió José Ignacio De Mendiguren, un empresario textil, crítico de la convertibilidad y que fue elegido como titular del MIN.³⁴⁵

Por otra parte, se encontraban los sectores agro-exportadores que no tenía este problema, como los expuso la CIARA o la CEC. Los intereses articulados con China en cuanto comprador de porciones considerables de la producción quedaron plasmados en la postura abiertamente liberal de esos sectores altamente competitivos en el plano internacional. Procuraban no tener frenos o medidas retaliatorias por parte de su comprador extranjero, debido a protecciones impuestas desde el gobierno de Argentina.

Si bien se presentaron tensiones al interior de la fracción rural, terminaron primando los intereses de los grandes exportadores de *commodities*, es decir de aquellas unidades de explotación más grandes, pero concentradas en menos manos.

Otro conflicto que surge entre 1998-1999 y que tensiona más las posturas entre los diferentes sectores al interior del bloque, es el intento por parte del capital transnacional y financiero de llevar a cabo la privatización de los pocos bancos públicos que aún quedaban, entre ellos: el Banco Nación, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Ciudad (perteneciente al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires). Esta arremetida tuvo el rechazo de la burguesía industrial y rural.

En el caso de los primeros, la postura en defensa del rol del Estado – tanto nacional como provincial– como banca pública se alineaba a las diferentes posturas *intervencionistas* que habían estado proponiendo y demandando. En cambio, la fracción rural –tradicionalmente liberal– apoyaba el rol del Estado como banca pública, en la medida que buena parte de los productores –pequeños, medianos y aún los grandes– mantenían deudas con estos bancos debido al proceso de capitalización que habían iniciado a principios de los noventa.³⁴⁶

³⁴⁵ Una de las dos grandes líneas dentro de la UIA.

³⁴⁶ Para leer más sobre el endeudamiento de los sectores rurales ver Giarracca, Norma (2001). También Isla, 2003.

Frente a las necesidades de recursos en el corto plazo, el ministro de economía, José Luis Machinea,³⁴⁷ negoció durante los primeros meses del 2001 un nuevo préstamo al que denominaron *blindaje*. Pero, tras su renuncia, asume Ricardo López Murphy, que no sólo pertenecía a las filas del radicalismo, sino que era miembro del *think tank* ultra liberal FIEL. De un perfil marcadamente más ortodoxo, el flamante ministro anunció una serie de recortes para ponerse en línea con los requisitos de déficit cero, lo que provocó la renuncia de varios miembros del FREPASO y de dos ministros radicales: Federico Storani al Ministerio del Interior y Hugo Juri al Ministerio de Educación.

Finalmente, López Murphy también tuvo que renunciar, sobre todo por el rechazo social manifestado en las calles y el no apoyo de algunos sectores dentro del radicalismo. Renuncia que de todas maneras fue visto con beneplácito por parte de la burguesía industrial vinculada al mercado interno. El nuevo lugar vacante fue ocupado por Domingo Cavallo,³⁴⁸ el *súper ministro*. Frente a los altos costos que imponía la trama jerárquica a través de las calificadoras de riesgo y las exigencias del FMI para desembolsar los diferentes tramos del préstamo acordado, la dirigencia política con Fernando De la Rúa a la cabeza, estimó que era imposible financiar el déficit fiscal con emisión monetaria (por la ley de convertibilidad). El ministro de economía aplicó el llamado Plan de Déficit Cero, que profundizó el modelo con medidas ortodoxa. Si bien Cavallo era visto como un moderado (en comparación con su predecesor), recibió –por diferentes motivos– el apoyo de la mayoría de los actores del capital: desde las entidades bancarias privadas nucleadas en Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), pasando por la SRA hasta la UIA.

³⁴⁷ José Luis Machinea había trabajado para la UIA, en el Instituto para Desarrollo Industrial, en el momento que Roberto Rocca (Techint) estaba como presidente de la institución.

³⁴⁸ Con la llegada de Domingo Cavallo en reemplazo de López Murphy se marcará una inclinación a la conformación de un área de libre comercio: idea que se complementaba con la posterior incorporación al proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de América). Esto era bien visto a los ojos de Estados Unidos. Pero este proyecto presentaba resistencia por parte de Cancillería que pregonaba la necesidad de robustecer el marco regional e ingresar al ALCA desde el Mercosur (María C. Míguez, ob. cit., p. 284).

Construcción simbólica y cambios en la hegemonía

Luego del fracaso del *blindaje financiero*, el *megacanje* y el Plan de Déficit Cero sumado a la ausencia de apoyo por parte del FMI, la dolarización como opción a la devaluación cayó por su propio peso; sumado al hecho que era imposible reemplazar todo el dinero circulante por los escasos dólares que se encontraban como reserva en el BCRA. Tal operatoria sólo era viable con un préstamo del FMI cuya negativa ya se había hecho explícita.

En mayo del 2001, De Mendiguren asume como presidente de la UIA, lo cual indicaba una avanzada de los sectores devaluacionistas dentro de la entidad. El discurso sobre el que se fue construyendo la nueva hegemonía no descansaba sobre la ideología neoliberal, sino que tomaba imágenes donde el Estado debía tener un rol importante para proteger la *industria nacional* e impulsar políticas públicas para dinamizar el mercado local. Sin *atacar* de manera directa a la convertibilidad se aglutinaban consensos detrás de una retórica que levantaba *banderas nacionales* y que elípticamente iban a contracorriente del moribundo régimen de acumulación y convertibilidad.

De esta manera, se recrea un discurso que mediante la imagen de lo *nacional-popular*³⁴⁹ logra aglutinar a una heterogénea cantidad de actores que inclinan la balanza a favor de una salida *devaluacionista*. En las elecciones legislativas de octubre se produce un masivo sufragio de voto en blanco y nulos, y un alto grado de abstencionismo. Esto evidenciaba el importante rechazo de la población a las políticas llevadas a cabo por el gobierno, junto con una apatía y descreimiento hacia la dirigencia política.

Luego de los lamentables sucesos del 19 y 20 de diciembre –con una feroz represión por parte del gobierno que deja varias decenas de muertos– y con la renuncia del presidente De la Rúa escapándose en helicóptero desde la Casa Rosada, hubo una seguidilla de reemplazos para este cargo. El fugaz paso de Adolfo Rodríguez Saá, dejó como marca la declaración de cesación de pagos de la deuda

³⁴⁹ Andrés Wainer (2010, p. 213) destaca que “Un intento por agrupar bajo una ideología “nacional-popular” los intereses del capital industrial y la clase obrera fue el autodenominado “Núcleo Nacional” surgido a fines del año 2001 y conformado por el Grupo Productivo, las dos CGT y los bancos públicos. Este nuevo agrupamiento de tipo corporativo tenía como elemento distintivo la incorporación de dos de las tres centrales sindicales por entonces existentes.

externa pública con acreedores privados, es decir que Argentina entraba en *default* con estos acreedores.

A la salida de Rodríguez Saá,³⁵⁰ asumió el senador y ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Prontamente, se sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, las cuales establecieron el marco sobre el cual se ejercerían las presiones, tanto de actores políticos como económicos.³⁵¹ Como Ministro de Economía asumió Jorge Remes Lenicov y se creó el Ministerio de Producción; asumió en este cargo el entonces presidente de la UIA, José Ignacio De Mendiguren: todo un gesto para el sector productivo y a contrapelo de la antaño fracción hegemónica, bancos y privatizadas.

Para la renuncia de Fernando De la Rúa se había cumplido más de un año de la fecha establecida por el gobierno de China y Argentina en relación a los protocolos sanitarios y fitosanitarios (pautados para ser firmados antes del 31 de agosto de 2000) y de los cuales la RPCCH no había firmado ninguno. La dirigencia política argentina debía resolver esta situación dañando lo menos posible los intereses que se encontraban en juego en la actual relación.

Por un lado, el gobierno argentino podría haber recurrido a la OMC y desconocer su compromiso de otorgar el consentimiento a China para la entrada en vigor de los acuerdos comerciales del organismo; amparada en el artículo XIII. 1 del Acuerdo de Marrakesh.³⁵² Pero tomar este tipo de decisión podría haber afectado los intereses del sector *commodities*-exportador y a las petroleras, que tenían como socio relevante a China. De esta manera, los intereses de los sectores que estaban pendientes de firma en los protocolos quedaron postergados a una futura negociación de manera bilateral y sin recurrir al organismo comercial. De esta manera, se evitó poner en peligro los intereses de las fracciones anteriormente mencionadas.

³⁵⁰ Entre ambos pasó el titular de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, y Ramón Puerta, el presidente provisional del Senado.

³⁵¹ Mario Rapoport, ob. cit., 2010, p. 457.

³⁵² “El presente acuerdo y los acuerdos comerciales multilaterales enumerados en los Anexos 1 y 2 no se aplicarán entre dos miembros si uno u otro no consiente en dicha aplicación en el momento en que pase a ser Miembro cualquiera de ellos.” Disponible el 20/08/2011 en: <http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/02.htm>

La explicación de Oviedo es la siguiente:

...la Cancillería argentina inició una estrategia de no recurrir estos problemas ante el organismo multilateral y prefirió resolver los mismos amistosamente en el ámbito político bilateral... Si con posterioridad, durante los gobiernos de Duhalde y Kirchner las exportaciones hacia China ha sido un factor importante en la recuperación de la economía argentina tras la crisis de 2001-2002, precisamente ha sido el gobierno de Fernando De la Rúa el que dio los pasos necesarios para ampliar las exportaciones al mercado chino.³⁵³

“Poder de fuego” de la fracción *commodities*-exportadora y su complementación con China

Habiendo remarcado a lo largo de este capítulo el cambio en la morfología del campo, surge el interrogante sobre qué tipo de sustentabilidad se puede pensar en el mediano y largo plazo, cuando el impacto negativo de la *commoditización* transgénica se hace tan evidente. Aquí es donde la fragilidad externa –con un comprador poderoso ejerciendo su poder de oligopsonio– e interna –debido a fuerte impacto nocivo– se conjugan. Es necesario repensar el tipo de vinculación con China, más allá de la *oportunidad* histórica, que se plantea desde los diferentes sectores beneficiados, presentada como una *relación estratégica* de *complementariedad* y en línea con el *interés nacional* de Argentina.

En términos macro, la fracción *commodities*-exportadora –y progresivamente más vinculada a las exportaciones a China– continuó siendo una fuente de divisas para las arcas del Banco Central (históricamente le permitió una capacidad de presión cualitativa sobre el gobierno). Pero queda desdibujada en este patrón de acumulación capitalista en la medida que la desregulación financiera –con la entrada de capital externo– generaba un aporte importante, siempre y cuando existiera una coyuntura internacional favorable.

³⁵³ Eduardo Daniel Oviedo, ob. cit., 2010, p. 431.

Wainer advierte que “En cuanto se produjesen dificultades en el acceso del país al financiamiento externo, quedaría en evidencia la cuota de poder que aún mantenía el sector *commodities*-exportadora, el cual, por lo tanto, no podía dejar de ser un miembro importante del bloque en el poder”.³⁵⁴

Por otra parte, el camino que transita esta fracción relacionada al campo exhibe dos características estructuralmente vinculadas. La primera de ellas es que dentro de este nuevo patrón de acumulación capitalista se genera un proceso de sojización transgénica de las actividades rurales que se extiende más allá de la pampa húmeda y desplaza a tierras marginales el resto de las actividades menos lucrativas. Esto traccionado por las compras de China y legitimado a través de un discurso tecnologicante³⁵⁵ y dentro de la lógica mercantilista de la tierra.

Como segunda cuestión, el carácter de la soja como *commodity* de exportación por excelencia; no sólo el aceite que se obtiene de ella sino los subproductos (pellets, tortas, harinas, etcétera) hacen de alimento balanceado para el ganado extranjero. Esto marca el lugar que ocupa el tema de la soberanía alimentaria: se priorizan los intereses de un poderoso sector del capital exportador junto con sus compradores extranjeros, pero dilapidando los recursos naturales aún existentes y produciendo un alto impacto negativo sobre la sociedad.³⁵⁶

En este período, se consolida y moderniza la industria aceitera mediante una mejora cuantitativa y cualitativa del sector; llega a ser uno de los más modernos a nivel mundial. La producción agrícola no solamente fue desplazando a la ganadera y sus derivados, sino que presentó características de concentración en menos manos y se volcó al mercado mundial para especializarse en el complejo sojero. Esto requirió –junto a las características de capitalización antes descriptas– la instalación de plantas procesadoras con una capacidad de molienda superior a la

³⁵⁴ Andrés Wainer, ob. cit., p. 100.

³⁵⁵ Giarracca, Teubal y Palmisano, (2008, p. 38) identifican este discurso cuando “...se menciona que se trata de un cultivo que se produce sobre la base de una “tecnología de punta”, utilizando nuevos y modernos sistemas productivos (la siembra directa, la doble cosecha, la utilización de la semilla transgénica RR que es resistente al glifosato que mata toda las malezas), etcétera. Todos estos factores apuntan a que no deberían ponerse “trabas” al modelo sojero impulsado en el país”.

³⁵⁶ Ver Azcuy Ameghino (2002), Miguel Buitrago (2009) y Norma Giarracca, Miguel Teubal y Tomás Palmisan (2008).

estadounidense (principal productor mundial de soja).³⁵⁷ También demandó la incorporación de tecnología de la más avanzada en el mundo. El complejo de molienda y extracción de aceite pasó de 15 millones de toneladas a comienzos de los noventa a 30 millones hacia finales de la década y 50 millones en 2005.³⁵⁸ Esto impactó fuertemente en el aumento del porcentaje de manufacturas de origen agropecuario que exporta Argentina.

Plantas procesadoras

	N° de Plantas	Capacidad Total TN/día	Capacidad Media TN/día	Planta más grande TN/día
Argentina	47	154.175	3.280	18.000
Brasil	116	143.205	1.235	6.500
USA	70	159.000	2.271	6.804
Total	223	456.380	1.959	

Fuente: Fundación Producir Conservando³⁵⁹.

La capitalización y concentración de esta fracción fue a la par de un continuo proceso de extranjerización de los capitales.³⁶⁰ Mientras que a comienzos de los noventa el sector estaba representado con un 85% de capitales de origen nacional, en 2005/6 la representación del capital local había bajado al 50% del total. En este esquema, las primeras seis empresas acaparaban el 90% de la capacidad de molienda. Tres de ellas eran extranjeras –Bunge, Cargill y Dreyfus– y tres nacionales –Molinos, Aceitera General Deheza y Vicentín.³⁶¹

Por otra parte, Isla advierte que ha ocurrido un proceso de extranjerización y concentración de las unidades de explotación.³⁶² Pero que también la fisonomía rural experimentó cambios que no pasan por la propiedad de la tierra,

³⁵⁷ Miguel Buitrago subraya que (2009, p. 11) “No conforme con los actuales niveles de producción, este actor económico se venía planteando pasar de una media de 70 millones de toneladas de producción de granos en 2001-2/2003-4 a un escenario para 2015 de 115 millones de toneladas de producción. Pero para poder procesar ese volumen es necesario invertir en infraestructura: rutas, red ferroviaria e hidrovía, puertos, almacenamiento y ampliación del parque de camiones, lo que la misma Fundación Producir Conservando estima entre US\$ 4.500/8.000 millones”.

³⁵⁸ Miguel Buitrago, ob. cit., p. 10.

³⁵⁹ Miguel Buitrago, 2009.

³⁶⁰ Para ver más sobre este tema, consultar Azcuy Ameghino (2000).

³⁶¹ Miguel Buitrago, ob. cit., p. 11.

³⁶² César Isla, ob. cit., p. 11.

sino por las formas de explotación y producción por medio de los *pools de siembra* y los *Fondos de Inversión Agrícola*.³⁶³

La producción de soja aumentó en los últimos 19 años y los sectores agro-exportadores se ocuparon de mantener estrechos vínculos político-económicos con el principal comprador del complejo sojero. Este hecho –y las consecuentes proyecciones– se plasman en la necesidad de ir acompañando el proceso de sojización y extracción de *commodities* con inversiones que posibiliten dicho crecimiento.

Salida de la convertibilidad y reconfiguración de fuerzas al interior del bloque

El *poder de fuego* de la fracción exportadora se hace mucho más evidente luego de la convertibilidad y con una paridad oficial de 1,40 pesos por dólar para el comercio exterior. Esa misma relación se estableció como piso para el dólar libre pero se lo dejó flotar sin restricciones. Junto al disparo en la cotización del dólar en el mercado libre (llega a tocar los 2,1 pesos por dólar a inicios de febrero) se hicieron sentir las protestas de los sectores exportadores, cuya liquidación de divisas se hacía al dólar oficial. El 3 de ese mes –y en línea con lo pedido por el FMI– se unificaron las dos cotizaciones (oficial y libre) para tener una flotación administrada por el BCRA.

Tal como era esperado, las petroleras comenzaron a tributar retenciones del 20% a las exportaciones de petróleo crudo; esta medida se aplicó en enero. Al mes siguiente las retenciones se extendieron a otros sectores, decisión que afectó los intereses de la fracción rural (especialmente el sector agro-exportador) con

³⁶³ Para profundizar más los nuevos actores rurales leer Gonzalo Alfredo Miri, ¿Un nuevo empresariado agrario? Ciencia, mercado y tecnología en la construcción de un perfil “innovador”. Un análisis desde los Congresos Anuales de la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) (1992-2007). Ponencia presentada en la Cuarta Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigación Gino Germani, Univ. de Buenos Aires, en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%201%20Identidades%20Alteridades/Ponencias/MIRI%20Gonzalo.pdf

un 10% de retenciones y 5% a las exportaciones agro-industriales e industriales. La medida distanció a la fracción rural de la industrial y apuntó todas las críticas de la SRA hacia el ministro De Mendiguren. La apuesta fue redoblada por el gobierno, quién consideró insuficiente el nivel de retenciones y, mediante el decreto 618/2002, elevó la alícuota al 20% para 80 productos agrícolas, entre ellos los cereales, grasas y aceites, oleaginosas, harina y pellets de soja y girasol. La respuesta del sector no se hizo esperar y realizó un *lock-out*.

Como afirma Wainer “Si bien el grueso de las exportaciones de alimentos estaba concentrado en unas pocas grandes empresas –entre ellas, Aceitera General Deheza, Arcor, Cargill, Danone, Molinos Río de la Plata, Sancor, Sadesa, Swift Armour y Vicentín–, los dirigentes apelaron, como siempre, al imaginario de la pequeña empresa perjudicada”.³⁶⁴

El sector petrolero reaccionó presionando al gobierno y planteando que ante el no levantamiento de las retenciones subiría el precio de las naftas en el mercado interno; amenaza que cumplió aunque sin despidos, como también había anunciado. Aquí el Ministerio de Trabajo intervino dictando la conciliación obligatoria.³⁶⁵

La fracción *commodities*-exportadora presionó fuertemente y logró la renuncia del Secretario de Agricultura. Frente a la postura dura del gobierno el sector agropecuario demoró la liquidación de las divisas en la plaza local, lo cual generaba un ingreso moderado de divisas al BCRA: una situación donde la presión sobre la moneda local generó mayor amenaza devaluatoria. Por la ley de emergencia económica se estableció el congelamiento de las tarifas y la pesificación de las mismas. Esto no solamente hacía de red de contención para no profundizar aún más la delicada situación social sino que benefició de manera directa a la fracción de capital de bienes transables en la medida que quedaban pesificados y sin aumento sus costos. Así se levantaba un pedido que sobre finales de la convertibilidad la UIA y la fracción rural habían estado reclamando.

La fracción financiera y transnacional no estaba en condiciones de imponer su voluntad ni tenía una contraparte política que pudiese defender sus

³⁶⁴ Andrés Wainer, 2010, p. 332.

³⁶⁵ Mario Rapoport, ob. cit., 2010, p. 459.

intereses, pero esto no implicaba que desaparecería su poder de bloqueo sobre ciertas medidas o que evitaría una posición defensiva de sus intereses.

Los sectores industriales adquirieron una mayor competitividad sobre bases precarias gracias a un *abaratamiento* del peso con respecto al dólar y flexibilizaron aún más el trabajo. Dicho de otro modo, los industriales se montaron sobre la devaluación para ser competitivos en vez de lograrlo a través de ventajas tecnológicas o aumentando la productividad por capital fijo. Como evidencia de este enfoque fueron los diversos proyectos que la UIA presentó para la flexibilización laboral.³⁶⁶ Aspecto que, por otra parte, chocaban con sus propios intereses en el sentido que estaban vinculados al mercado interno y de esta manera no se estimulaba el consumo.

Es de remarcar que las relaciones que mantuvieron los Gobiernos de Argentina y China no fueron afectadas por la coyuntura económica. En palabras de Oviedo: “La crisis de diciembre de 2001 y la cesación de pagos de la deuda externa, perturbó la relación con Japón durante el gobierno provisional de Duhalde, pero no así con China, quién apoyó las gestiones diplomáticas argentinas ante el FMI y el Banco Mundial”.³⁶⁷

Como freno al avance del grupo productivo, Remes Lenicov fue reemplazado por Roberto Lavagna, al tiempo que De Mendiguren renunció al Ministerio de la Producción.

En el nuevo bloque en el poder que se consolidó como hegemónico se encontraba la fracción *commodities*-exportadora; en ese nuevo esquema de *ganadores* y *perdedores* ésta se posicionaba claramente en el primer grupo. Con el nuevo régimen de acumulación y la devaluación del peso se otorgó mayor competitividad a la fracción exportadora del sector agropecuario; así se transforma al complejo sojero en el motor de dicho impulso: pasó de representar el 17,7 % en el 2001 al 24,4 % del total exportado desde Argentina en 2007. En otras palabras, uno de cada cuatro dólares que ingresaba al país correspondía al complejo sojero: hecho

³⁶⁶ Andrés Wainer y Alejandro Gaggero, ob. cit., p. 14.

³⁶⁷ Eduardo Daniel Oviedo, El desafío de la República Argentina ante el crecimiento Asiático En Simposio Oportunidades y Desafíos de América Latina para un acercamiento con Asia. Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Okita, Woodrow Wilson Center e Instituto de Investigación Gino Germani, Buenos Aires, octubre 2004, p. 6.

que marca claramente el poder de fuego que adquiriría esta fracción si se toma en cuenta las raquíticas reservas del BCRA durante varios años, luego de pasada la crisis económica y la situación de *default* que alejaba a Argentina de poder acceder al financiamiento externo.

Conclusión

La política de alineamiento no implicó el seguimiento a ultranza de la política exterior de Estados Unidos: la dirigencia política desarrolló sus vínculos externos en consonancia con los intereses de las fracciones del bloque en el poder, en la medida que existiera margen de acción y no afectara intereses sensibles de la superpotencia. La misma se expresó, por ejemplo, en gestos de acercamiento, como fue la visita de Menem luego de los episodios de la Plaza Tiananmen, mientras que Estados Unidos procuraba un aislamiento internacional hacia China.

La fracción *commodities*-exportadora logró obtener importantes beneficios en su vinculación con China y se transformó paulatinamente en un importante proveedor. El patrón de acumulación permitió un fuerte proceso de capitalización y tecnificación que dio lugar a los agro-negocios: patrón legitimado por un discurso *tecnologizante* y montado sobre la necesidad de la explotación de grandes unidades para trabajar en escala. La entrada de la soja transgénica con el *paquete tecnológico* posibilitó dicha transformación, aunque no sin costos ya que ello implicó un fuerte impacto negativo, tanto ambiental como social, junto con la inviabilidad de la explotación de la tierra por parte de los pequeños y medianos campesinos.

Haciendo una lectura geoestratégica -y como derivación del patrón de vinculación comercial con China- se puede remarcar la fragilidad a la que se expuso a la Argentina con este tipo de relación. Tanto por los vaivenes de las buenas y malas cosechas, como por la volatilidad y deterioro de los precios de los *commodities* agrícolas.

Otra cuestión es la que se deriva a partir del análisis de los productos importados y exportados entre ambas naciones. Por el lado de las importaciones argentinas, se evidencia una mayor dispersión de los productos importados a lo largo

del período estudiado. Por otra parte, se tratan de manufacturas de origen industrial; de esta manera, se plasma una vinculación en la cual Argentina hace de proveedora, en gran medida de *commodities*, al tiempo que China penetra el mercado nacional con sus manufacturas, que terminan compitiendo con ciertas manufacturas como son las del rubro del calzado, textil y juguetes. El gobierno argentino ha aplicado en muchas ocasiones medidas anti-*dumping* y ha llegado algunas veces a roces directos con el Gobierno de Pekín.

En este marco de situación, el Gobierno argentino no es árbitro entre sectores exportadores e industriales, sino un actor más que se beneficia en la recaudación por derechos de exportación (retenciones) con destino a China.

Por otra parte, el proceso de sojización de la agricultura argentina tuvo su contrapartida en las crecientes compras que fue realizando China y que colocaron al complejo sojero como un sector de gran relevancia: proceso que derivó en un cambio morfológico de las plantas que se posicionan como unas de las de mayor capacidad de procesamiento y en términos de tecnología de punta. Las compras del gigante asiático fueron acompañadas con políticas rurales laxas, de manera de *dejar hacer* al mercado lo que los precios marcaban como más seguro y redituable para este sector. Esto provocó no sólo la consolidación de la soja transgénica como cultivo *estrella* sino la profundización de este producto con un estrepitoso crecimiento del área sembrada y de la producción. El proceso de *commoditización* se produjo en un marco de concentración de los actores rurales y de los sectores vinculados al agro, con un claro protagonismo de los grandes grupos exportadores, primero nacionales y luego transnacionales.

Con la salida de la convertibilidad, el bloque en el poder, a pesar de sufrir cambios en la correlación de fuerzas de sus fracciones, no sólo mantuvo sino que profundizó su vinculación con China que se constituyó en un gran socio comercial. Esto estuvo en línea con los flujos comerciales analizados y que colocó al sector *commodities*-exportador en una condición excepcionalmente buena en su relación con el gigante asiático. Este aspecto no cambia sustantivamente el rumbo que se observó en la convertibilidad –sobre todo entre los grandes propietarios que no se mostraron abiertamente pro-devaluacionistas– pero que sin duda comenzaron a obtener ganancias extraordinarias, junto con la licuación de sus pasivos que se habían pesificado.

La muy buena relación que había establecido la dirigencia política de Argentina en su vinculación con China permitió estar en excelentes condiciones con este comprador de *commodities*. Hay que recordar que una buena parte de los productos que *inundaron* el mercado interno argentino eran de origen chino. Junto a esto, se transformó en un proveedor muy barato de glifosato (usado para los cultivos transgénicos a precio de *dumping*)

El gobierno nacional no fue ajeno a la vinculación comercial que se establece entre la fracción *commodities*-exportadora con el gigante asiático, en tanto y en cuanto las demandas de estos sectores fueron levantadas por la dirigencia política argentina. La muy estrecha vinculación política y económica redundó en un importante beneficio de los sectores agro-exportadores, pero fue en detrimento de los sectores industriales vinculados al mercado interno, ya que estos comienzan a ser desplazados por manufacturas chinas.

Estas tensiones internas entre sectores del capital junto a la fragilidad que exhibe el hecho de transformarse en un mero proveedor de *commodities* plantean desafíos que deben ser analizados más allá de visiones oportunistas. Requieren adentrarse en investigaciones que *esquiven* el estadocentrismo como fórmula mágica para comprender el carácter complejo, e inclusive contradictorio, del entrecruzamiento de intereses con la República Popular China.

Bibliografía

- Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo M. Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina. En Azpiazu, Daniel (comp.) Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002.
- Arceo, Enrique, Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación, Universidad Nacional de Quilmes, FLACSO/IDEP, Buenos Aires, 2003.
- Azcuy Ameghino, Eduardo, De la Convertibilidad a la Devaluación: el agro pampeano y el modelo neoliberal, 1991-2001, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 2002.
- Balsa, Javier, La ideología de los productores rurales pampeanos. Su análisis en términos de las disputas hegemónicas. En Revista Realidad Económica N° 237, Ed. IADE, Buenos Aires, 2008.

- Bekerman, Marta y Cerdeiro, Diego A., Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina. En Problemas del subdesarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 2, N° 4, IIEC-UNAM, jul-sep, México, 2007.
- Bernal-Meza, R., América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2005.
- Bolinaga, Luciano D. La interacción entre economía y política en la estructura internacional de poder. La incidencia del este asiático en el nuevo epicentro económico mundial del Pacífico Norte (1989-2006). Tesis de maestría inédita, Universidad Nacional de la Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2009.
- Buitrago, Marcelo, Bandidos Rurales. Ponencia presentada en la IIª Jornada de Economía Crítica, septiembre, Bahía Blanca, 2009. Disponible el 25/11/2009 en:
http://www.socialismo-o-barbarie.org/argentinazo/090920_bandidosrurales.htm
- Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina, en
http://www.cnce.gov.ar/Investigaciones/pw_investigacionesprincipal.php
- COMTRADE, United Nations Commodity Trade Statistics Database. <http://comtrade.un.org/>
- Comunicado de prensa conjunto con motivo de la visita del ministro de relaciones exteriores de la República Popular China, Sr. Tang Jiaxuan, a la República Argentina Disponible el 25/06/2011 en: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/comunicado.php?buscar=339>
- Cox, Robert, Critical Political Economy, en Bjorn Hettne (ed.) International Political Economy: Understanding Global Disorder, Ed. Zed Books, London, 1995.
- D'Angelo Lorena R. y Pontón, Rogelio T., en Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, La crisis financiera y las commodities agrícolas, Rosario, diciembre de 2008.
- Giarracca, Norma; Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás, Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. En Realidad económica, N° 237, 1 de julio al 15 de agosto, IADE, Buenos Aires, 2008.
- Gramsci, Antonio, El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. En Nueva Visión, Buenos Aires, 1984.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina; Anuario de comercio exterior, Buenos Aires, 1990-2001.
- Isla, César, El Plan de Convertibilidad y las transformaciones en la estructura agraria de la Región Pampeana, Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 5 al 8 de noviembre, 2003, Santa Fe, 2003. Disponible el 25/06/2006 en:
<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/isla.pdf>
- Laufer, Rubén, China y las clases dirigentes de América Latina en Revista Mexicana de Política Exterior, N° 83, junio, Distrito Federal, 2008.
- Lechini, Gladys, La cooperación Sur-Sur como herramienta de inserción internacional en Oviedo, Eduardo D. (comp.) Pensar las relaciones argentino-chinas en el Bicentenario de la República Argentina. Ed. De la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2010.

- Libman, Emiliano, La Fragilidad Financiera en el Centro y la Periferia. Ponencia presentada en el Congreso Anual de AEDA, Buenos Aires, 2009. Disponible el 28/06/2010 en: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/12.pdf>
- Lukin, Tomás, Jugar en la city con porotos. En diario Página 12, Suplemento Cash, 6 de febrero, Buenos Aires, 2011.
- Míguez, María C., Partidos políticos argentinos e inserción internacional: UCR y PJ 1987-1995 ¿Hacia un consenso frente al “nuevo orden internacional”?, Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina, Inédita, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel., El desafío de la República Argentina ante el crecimiento Asiático En Simposio Oportunidades y Desafíos de América Latina para un acercamiento con Asia. Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Okita, Woodrow Wilson Center e Instituto de Investigación Gino Germani, Buenos Aires, octubre 2004.
- Oviedo, Eduardo D., El impacto de la historia bilateral en el presente de las relaciones argentino-chinas. En Oviedo, Eduardo Daniel (comp.) Pensar las relaciones argentino-chinas en el Bicentenario de la República Argentina. Ed. De la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010, Ed. Dunken, Buenos Aires, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel, Nuevo rol de China en el sistema internacional y su impacto en las relaciones con América Latina. En Instituto Galeno de Análisis y Documentación Internacional, 2007. Disponible en: http://www.igadi.org/china/observatorio/pdf/200710_eduardo_daniel_oviedo_nuevo_rol_china.pdf
- Pierri, José y Abramovsky, Marcelo, Legislaciones de patentes de semilla y uso de insumos en la producción de soja en la Argentina y en Estados Unidos 1990/2006 en Revista Realidad Económica N° 244, Ed. IADE, Buenos Aires, 2009.
- Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el estado capitalista, Siglo XXI, DF, México, 1973.
- Rapoport, Mario D. y Brenta, Noemí, Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo Ed. Capital Intelectual, Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, 2010.
- Rapoport, Mario Daniel Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia. Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2010.
- Rapoport, Mario El laberinto argentino: política internacional en un mundo conflictivo, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones, en Secretaría de Relaciones Exteriores, Tratados Bilaterales. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/seree/ditra/cn.html>
- Shixue, Jiang. Una mirada a las relaciones con América Latina, *Nueva Sociedad*, n° 203, 2006.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés, Economía y política - Argentina: ¿muerte y resurrección? Notas sobre la relación entre economía y política en la transición del "modelo de los

- noventa" al del "dólar alto" en *Realidad Económica* 211, 2006. Publicado el 29/8/2006
Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=803>
- Schorr, Martín, Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 Y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales,
2005http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Tesis_Martin_Schorr.pdf
Disponible el 18/12/2010. Tesis de Doctorado, FLACSO Argentina, Buenos Aires.
- Schvarzer, Jorge y tavosnanska, Andrés, Productividad y progreso técnico y económico. Términos de intercambio en el agro argentino, 1980-2007. En CESPA, Documento de Trabajo Nro. 12, Buenos Aires, 2007.
- Sevares, Julio, Modelos de desarrollo asiático: lecciones para América Latina en *Revista Estudios*. Corea, Japón, China y perspectivas del noreste asiático. Ed. UNC, Córdoba, 2007.
- Stallings, Bárbara, El triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina. En Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Comp.), *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires, 2009.
- Thwaites Rey, Mabel Comp., *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2008.
- Tokatlian, Juan G., Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación En revista *Análisis Político* n° 59, enero-abril, 2007, Bogotá (págs. 46-56), 2007. Disponible el 22/03/2011 en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16654/original/Las_relaciones_entre_Latinoamerica_y_China.pdf
- Wainer, Andrés G., Clase dominante, hegemonía y modos de acumulación. La reconfiguración de las relaciones de fuerza en el interior de la burguesía durante la crisis y salida de la convertibilidad (1998-2003). Tesis de doctorado inédita. FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2010.
- Wainer, Andrés y Gaggero, Alejandro, *Burguesía nacional - Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio*. En *Revista Realidad Económica* Nro. 204, 29/8, Ed. IADE, Buenos Aires. 2006.

Capítulo VI

La interdependencia del comercio Sino-Argentino en la primera década del siglo XXI

María Celeste Ingaramo Poussif

Introducción

Argentina estableció formalmente relaciones diplomáticas con China en 1945, con el único gobierno chino por entonces existente: el de la República de China. Las relaciones interestatales continuaron hasta el presente, aunque en febrero de 1972 el gobierno de Alejandro Lanusse reconoció a la República Popular China (RPCH) como único gobierno legal de China. Al inicio del siglo, en diciembre de 2001, el país sudamericano apoyó la entrada de la RPCH a la Organización Mundial de Comercio (OMC), previo acuerdo bilateral del 11 de marzo del 2000, firmado durante la presidencia de Fernando De la Rúa.³⁶⁸

Desde ese año y hasta 2010 China se transformó en un socio comercial de peso para la mayoría de los países de América Latina. Este es un

³⁶⁸ Eduardo Daniel Oviedo, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010, Dunken, Buenos Aires, octubre 2010.

cambio estructural relevante en la matriz del comercio exterior regional y se gestó en sólo una década: un lapso de tiempo muy reducido.³⁶⁹

La participación de China en el comercio exterior de Argentina creció significativamente; de representar un 4% pasó a un 9% entre los años 2000 y 2009, respectivamente.³⁷⁰ Las estadísticas sobre el comercio bilateral en la década de estudio fueron analizadas en profundidad por Eduardo Oviedo dadas las diferencias detectadas en los datos difundidos por ambos países.³⁷¹

A pesar del aumento de las relaciones comerciales con China, el dinamismo del comercio exterior de ésta hizo que la participación Argentina en el mismo fuera tan sólo del 0,5% en el año 2009.³⁷² Estos datos indican que Argentina no constituyó un socio comercial tan relevante cuantitativamente para China como lo fue ésta para Argentina.

En lo que respecta a la composición de las exportaciones argentinas al país asiático en el período 2006-2009, el 93% correspondieron a sólo 5 productos: soja, aceite de soja, petróleo, cuero y despojos de aves; el 79% de los cuales estuvo compuesto por porotos (55%) y aceite de soja (24%). Durante estos años, Argentina fue el principal proveedor de esos productos a China; lo que implicó que sus exportaciones tendieran a concentrarse en ellos.³⁷³

La situación fue sustancialmente diferente en relación a las compras argentinas a proveedores chinos. En el año 2008, ninguna posición arancelaria de importación alcanzó a representar el 10% del total importado desde China. Este grado de dispersión se reflejó también en el hecho que de los diez principales

³⁶⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Buenos Aires, abril 2010, p. 18.

³⁷⁰ República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. [http:// www.indec.gov.ar/](http://www.indec.gov.ar/)

³⁷¹ OVIEDO, Eduardo Daniel, ob. cit., ps. 495 a 502.

³⁷² International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, abril 2010. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>

³⁷³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ob. cit., p. 21.

productos importados representaron en conjunto solamente un 27% del total, según su valor en dólares estadounidenses.³⁷⁴

Durante este período, mientras Argentina se especializó en las exportaciones de productos alimenticios de escaso valor agregado local, China lo hizo en industrias de mano de obra intensiva y muy diversificada.

La hipótesis de este trabajo es demostrar que Argentina no fue vulnerable frente a China en el período de estudio, ante una marcada asimetría de poder económico y en la composición del intercambio comercial.

Para llevar a cabo este estudio, en una primera etapa se analizó el intercambio comercial de ambos países según el concepto de interdependencia desarrollado por Kenneth Waltz. Luego, más en detalle, se coteja esta noción con los conceptos de interdependencia de vulnerabilidad y sensibilidad desarrollados por Keohane y Nye.

Marco Teórico

Desde la entrada de China a la OMC el 11 de diciembre de 2001 se verificó un significativo crecimiento en el comercio bilateral, que llegó a ser 11% del mercado externo argentino en el año 2008. Esta situación generó una interdependencia cada vez más creciente entre ambas economías.

Según Waltz, el concepto de *interdependencia* en política internacional, se utiliza para describir una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte. De esta forma, los Estados cada vez se mezclan más en los asuntos de otros Estados y esto hace que se vuelvan más dependientes de recursos que se hallan fuera de sus

³⁷⁴ María Celeste Ingaramo Poussif, Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario. 2000-2010, tesis presentada para obtener el título de Master en la Università Degli Studi di Bologna, 2011, p. 8.

fronteras. Una mayor interdependencia implica un contacto más íntimo y estimula la posibilidad de conflictos ocasionales.³⁷⁵

En su obra “Teoría de la Política Internacional”, Waltz plantea que entre fines del siglo XIX y principios del XX (hasta la crisis de 1929) las potencias mundiales tuvieron una gran dependencia del mercado externo. El capital y el trabajo se movían libremente, los productos menos y todos se movían en volúmenes que resultaban inmensos cuando se los comparaba con las poblaciones y los productos domésticos y con los movimientos actuales. Inglaterra, por lejos el Estado líder, seguía una política de libre comercio desde 1864 en adelante. Las fronteras norteamericanas estaban abiertas al flujo de personas y de capitales. Los fragmentados Estados de Alemania, Italia y el este de Europa carecían de la habilidad política necesaria para controlar los movimientos económicos dentro o fuera de las fronteras. Por estas razones, entre otras, el autor denomina a este período como la *belle époque* de la interdependencia.³⁷⁶

Para poder explicar la interdependencia, Waltz definió los conceptos de “vulnerabilidad” y “sensibilidad”. La *vulnerabilidad* de un Estado emerge cuando no se pueden hacer sustitutos domésticos de las importaciones o se pueden hacer a costos muy altos. En este caso el intercambio se convierte en un gran valor para el país y es de esencial importancia para los que manejan la política exterior de ese Estado.³⁷⁷ En cambio la *sensibilidad* consiste en adecuar las políticas económicas internas a las condiciones económicas externas. Esta es mayor si los países son capaces de desplazarse dentro de su producción doméstica y extranjera y en las inversiones en respuesta a márgenes de ganancia relativamente pequeños. La interdependencia como sensibilidad implica escasa vulnerabilidad, es decir que cuanto más automática y rápida es la adaptación del factor costo, menores se tornan las consecuencias políticas y el intercambio disminuye.³⁷⁸

Definir la interdependencia como sensibilidad implica una interpretación económica del mundo. La política internacional juega un rol

³⁷⁵ Kenneth N. Waltz, *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, ps. 205-206.

³⁷⁶ *Ibídem*, p. 207.

³⁷⁷ *Ibídem*, p. 210.

³⁷⁸ *Ibídem*, p. 210.

importante: los Estados serían interdependientes si el costo del quiebre de sus relaciones, o la reducción de sus intercambios, es igual para cada uno de ellos. Sin embargo, la desigualdad es parte de la naturaleza misma del sistema internacional y las diferencias de fuerzas nacionales, poder, capacidades y competencias de los Estados explican los destinos de éstos y dan forma a los resultados políticos.³⁷⁹

Dentro de la palabra interdependencia se pueden identificar diferentes variantes de desigualdad de los Estados: varios están altamente limitados, algunos tienen amplios márgenes de acción, otros tienen escasa posibilidad de afectar lo que pasa fuera de sus fronteras y en cambio unos pocos ejercen una gran influencia. También se utilizan diferentes adjetivos para modificar la palabra “interdependencia”; de esta manera, se permite adaptar el concepto a diferentes situaciones. Así, por ejemplo, se introducen los conceptos de “interdependencia asimétrica” y de “interdependencia sectorial.”

La *interdependencia asimétrica* se refiere a las partes que no son mutuamente dependientes pero que se afectan mutuamente de alguna manera. El término sugiere que se ha advertido este hecho, pero que se desea evitar una referencia clara a la desigual condición de los Estados. La *interdependencia sectorial* sugiere que no existe una relación de dependencia mutua, aunque en algunos aspectos la dependencia puede ser elevada.³⁸⁰

Robert Keohane y Joseph Nye, en su obra “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, definen qué entienden por *interdependencia* y la relacionan con el concepto de poder que, al igual que para los teóricos realistas, es fundamental para el análisis de la política mundial.³⁸¹

La *interdependencia* refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados o entre actores en diferentes Estados. Los efectos surgen de intercambios internacionales de dinero, personas y mensajes que traspasan las fronteras de un Estado. Entonces, donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos) hay interdependencia. Ésta generará costos para los Estados, pero es imposible especificar *a priori* si los

³⁷⁹ Ibídem, ps. 211- 212.

³⁸⁰ Ibídem, p. 232.

³⁸¹ Robert Keohane y Joseph S. Nye, Poder e Interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

beneficios de una relación excederán los costos y restringirán, además, la autonomía de los mismos. Por lo tanto, lo que sí se puede decir a simple vista es que los beneficios y los costos para cada uno dependerán exclusivamente de la naturaleza de la relación entre ambos países y de los valores de los agentes involucrados. Esta interdependencia por lo tanto puede convertirse en *simétrica* o *asimétrica*. En el caso de esta última puede convertirse en una fuente de poder a ser utilizada por los Estados.³⁸²

El *poder*, según Keohane y Nye, es la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían; o la influencia de éste sobre los resultados. Sin embargo, ese poder otorgado por las asimetrías favorables no le garantiza a un Estado el control sobre los resultados de esa interacción. Son los procesos de negociación política los que traducen los recursos de poder en poder sobre los resultados. Pero para entender el papel del poder en la interdependencia se debe distinguir entre dos dimensiones: la *sensibilidad* y la *vulnerabilidad*. Keohane y Nye retoman estos conceptos que habían sido definidos anteriormente por Waltz.

La *sensibilidad* es el grado de respuesta que un Estado tiene frente al impacto que le producen situaciones que se dan en el escenario internacional y cómo lo afectan dentro de un marco de políticas establecidas. El hecho de que las políticas permanezcan constantes puede estar dado por la dificultad de generar nuevas políticas en el corto plazo o por el compromiso de mantener las existentes acorde con ciertas normas internas o internacionales. Para estos autores, la interdependencia de sensibilidad puede ser política, económica o social.³⁸³

Pero la pregunta que se hacen los autores es qué pasaría con la interdependencia si el marco de políticas, en vez de permanecer invariado, se pudiera cambiar. Y es aquí donde aparece la dimensión de la *vulnerabilidad* de la interdependencia, que se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los Estados deben afrontar. Así, la *vulnerabilidad* es definida como la capacidad de un Estado de sufrir costos impuestos por acontecimientos externos, aun después de haber aplicado políticas que los neutralicen.³⁸⁴ La interdependencia de la vulnerabilidad incluye la *dimensión estratégica* que la interdependencia de la

³⁸² *Ibíd.*, p. 22, 23.

³⁸³ *Ibíd.*, p. 26.

³⁸⁴ *Idem.*

sensibilidad omite, por lo que esta última será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores.

Análisis de la Interdependencia

Waltz desarrollo un índice para estimar la interdependencia a partir del análisis del comercio mundial, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX. El *Índice de Waltz* se calcula como la relación porcentual del intercambio comercial externo de un país (exportaciones más importaciones) respecto de su PBI (Producto Bruto Interno). Cuando este índice es igual o superior al 15% significa que el Estado depende altamente de los mercados extranjeros, es decir que es *vulnerable*. En cambio, son *sensibles* los Estados que desarrollan un muy importante mercado interno en relación a su comercio exterior.³⁸⁵

Tanto China como Argentina (esta última desde la crisis del 2001) mantuvieron su moneda subvaluada: hecho que hace que sus PBIs estén artificialmente reducidos respecto a otros países, como por ejemplo Estados Unidos. Por lo tanto, un valor más realista del comercio interno es el índice PBI/PPA (Paridad de Poder Adquisitivo); utilizando este parámetro modificado se calculó un *Índice de Waltz corregido*. Para continuar con el análisis que plantea Waltz y adaptarlo a la relación comercial en estudio, es necesario definir y conocer el mercado interno de ambos países.

1. Índices de análisis del mercado interno

La evolución del PBI es un indicador económico del progreso de las economías nacionales y refleja la suma de todos los bienes y servicios que produce un país en un período determinado. El PBI de Argentina fue de 367 mil millones de

³⁸⁵ Kenneth N. Waltz, ob. cit., p. 21.

dólares en el año 2010 y el de China de 5,93 billones de dólares en el mismo año.³⁸⁶ Esto representa una economía china 16 veces mayor que la de Argentina. Si se analiza la evolución del PBI de China, se puede observar que ésta se ha convertido en una de las más dinámicas del mundo. Desde las reformas económicas emprendidas en 1978, la tasa promedio de crecimiento anual del PBI fue del 9,6% entre 1980 y 1984, y del 10,4 % entre 1985 y 1995. A pesar de la crisis financiera asiática, el producto siguió creciendo a un promedio anual del 8,6% entre 1996 y 2002.³⁸⁷ En la última década este índice ha vuelto a aumentar y ha llegado a un promedio de 10,1% en el período 2001-2010, de acuerdo con los datos que se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1: Tasas de crecimiento económico de China y de Argentina³⁸⁸

Año	Argentina	China
2001	-4,4	8,3
2002	-10,9	9,1
2003	8,9	10,0
2004	8,9	10,1
2005	9,2	11,3
2006	8,5	12,7
2007	8,6	14,2
2008	6,8	9,6
2009	0,8	9,2
2010	9,2	10,4

Fuente: Datos extraídos del FMI, World Economic Outlook Database, abril 2013.

Sin embargo, dado los diferentes tipos de cambio en cada país y los valores relativos de las mercancías y servicios, el Fondo Monetario Internacional comenzó a utilizar en la década del '90 un indicador económico denominado PBI per cápita por paridad del poder adquisitivo a U\$\$ internacionales actuales (PBI/PPA). Este indicador corresponde al PBI convertido a dólares internacionales

³⁸⁶ International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook Database, abril 2013.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>

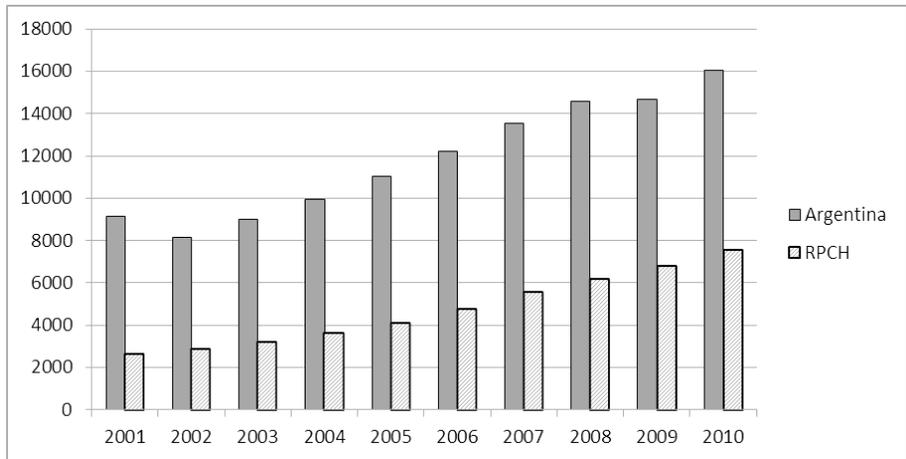
³⁸⁷ Idem.

³⁸⁸ Desde el 2007 los organismos internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuestionan los indicadores del INDEC.

utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. El nuevo indicador permitiría entonces comparar de una forma más realista el nivel de vida entre diferentes países.

En la Figura 1 se presenta la evolución del PBI/PPA per cápita para ambos países. Para China, el PBI/PPA estuvo en continuo aumento en el período de estudio, en cambio para la Argentina se observa un crecimiento sostenido recién después de la crisis del año 2001. Según este índice el nivel de vida de Argentina es más del doble de China.

Figura 1: PBI/PPA per cápita (en U\$S internacionales actuales por año)



Fuente: Datos extraídos del FMI, World Economic Outlook Database, abril 2013

Con los datos del comercio exterior y del PBI (Tabla 2) se procedió a calcular en la Tabla 3 el *Índice de Waltz* y el *Índice de Waltz corregido*.

Tabla 2: Indicadores económicos (en millones de U\$S)

País	Argentina		RPCH		Estados Unidos	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Comercio exterior	46931	124980	509.652	2.973.949	1.908.277	3.247.449
PBI	268964	367565	1.324.814	5.930.393	10.286.175	14.498.925
PBI/PPA	330722	644347	3.338.919	10.128.399	10.286.175	14.498.925

Fuente: CEI en base a fuentes nacionales y FMI, World Economic Outlook Database, abril 2010.

En la Tabla 3 se puede observar el *Índice de Waltz* y el *Índice de Waltz corregido* comparado entre Argentina y la RPCH para los años 2001 y 2010.

Tabla 3: Niveles de Independencia comercial (en millones de U\$\$)

	Índice Waltz		Índice Waltz corregido	
	2001	2010	2001	2010
Argentina	17	34	14	19
RPCH	38	50	15	29
Estados Unidos	19	22	19	22

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 3 se puede observar que el *Índice de Waltz* es del 17% y del 34% para Argentina y del 38% y el 50% para China en los años 2001 y 2010 respectivamente. Esto significaría que ambas economías en principio son menos “interdependientes en el sentido de ser vulnerables a la interrupción o alteración de sus intercambios”³⁸⁹ con el resto del mundo, ya que superan ampliamente el valor de corte del 15% establecido por Waltz.

En la tabla 3 también se calcula el *Índice de Waltz corregido* reemplazando el PBI por el PBI/PPA. Este índice de interdependencia corregido es sustancialmente menor al anterior para el caso en particular de estos países en estudio. Considerando estas correcciones se puede concluir que tanto China como Argentina son menos interdependientes con el resto del mundo que lo que originariamente se puede pensar con el índice de Waltz.

Argentina presenta un índice de interdependencia corregido similar a Estados Unidos,³⁹⁰ mientras que China presenta un grado de interdependencia moderado que en esta década duplica este índice (15% a un 29%) resultado de haber entrado en la OMC y comerciar con el mundo.

Según los conceptos de Keohane y Nye, Argentina y China son interdependientes, en el sentido de que la sola existencia de un intercambio comercial implica necesariamente una interdependencia. Además, se podría definir esta interdependencia como asimétrica debido a que China representa un 10% del

³⁸⁹ Kenneth N. Waltz, ob. cit., p. 210.

³⁹⁰ Para el caso de Estados Unidos, el Índice de Waltz y Waltz corregido coinciden ya que fue tomado como país de referencia para el cálculo del PBI/PPA.

comercio exterior argentino: 79% del cual corresponde mayoritariamente a una mínima cantidad de productos.

Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad de China

1. Aspectos demográficos

Según el censo del año 2005 la población de China ascendía a 1.312 millones de personas. Desde el año 2000 la tasa de fertilidad de China está por debajo del valor de referencia fijado por la División Población de Naciones Unidas. Este hecho es producto de las fuertes políticas de control de natalidad implementadas a partir de la década del ochenta. El cambio poblacional esperado para China en los próximos años es levemente positivo: un incremento de aproximadamente 70 millones hacia el año 2020, con un cambio poblacional negativo a partir del año 2030 (considerando un escenario de fertilidad constante).³⁹¹ Por lo tanto, no es esperable que este factor afecte la vulnerabilidad de China con respecto al incremento de la demanda de alimentos.

En relación a la distribución de la población en el territorio, la mayoría de la misma reside en zonas rurales: 768 millones de habitantes (57%) en el año 2007.³⁹² Sin embargo, durante las últimas décadas se han manifestado migraciones masivas de la población rural a las ciudades y/o hacia empleos no rurales. De este modo la participación de la población urbana respecto de la total creció del 29% en el periodo 1988-1990 al 37% en el período 1998-2002 y alcanzó

³⁹¹ Organización de las Naciones Unidas, División Población, *World Population Prospects: the 2010 revision*, New York, 2011.

³⁹² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Anuario Estadístico 2009*.

el 43% en el año 2007.³⁹³ En los inicios de la década siguiente (2011-2020) la proporción de la población urbana superó a la rural.

Este fenómeno de migraciones internas masivas (aproximadamente 13 millones de personas por año) se podría relacionar con el modelo desarrollado por Arthur Lewis. Según Llach y Harriague, este modelo se basa en que la mayor productividad del trabajo en el sector urbano genera aumento del ahorro y la inversión y en consecuencia demanda de trabajadores. Esta demanda puede ser satisfecha, porque hay un continuo flujo de trabajadores que proceden del sector rural (que se encuentra superpoblado) a las ciudades. En las ciudades, se ofrecen salarios constantes e inferiores a la productividad del trabajo urbano; esto genera beneficios extraordinarios a las empresas que los contratan.³⁹⁴ El gobierno chino realiza un control sobre esta migración, mediante la restricción de la movilidad social a través del sistema de Registros de Familia, ya que la liberalización de la misma llevaría a que la urbanización, la productividad y el consumo aumentarían de manera descontrolada.

Teniendo en cuenta que el índice de interdependencia de Waltz es una relación entre el comercio exterior y el PBI, es posible avizorar que en el mediano plazo China tiende a disminuir su interdependencia a través del desarrollo de su mercado interno, considerando el comercio exterior constante. Frente a la crisis global del año 2008, el gobierno de la RPCH impulsó la aplicación de políticas fiscales y monetarias para estimular la demanda interna.³⁹⁵ Por lo tanto, como el empleo y la población rural son sumamente abundantes en China, se sostienen las predicciones precedentes en base al modelo de Lewis; esto significaría que el funcionamiento de este modelo puede seguir vigente durante un par de décadas

³⁹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT, Base de datos estadística, 2010.

³⁹⁴ Juan J. Llach y Marcela M. Harriague, *El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina*, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2010, p. 11.

³⁹⁵ BID-INTAL, *Carta Mensual 166, Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la RPCH*, junio 2010.

más.³⁹⁶ Ante este panorama, este país no se presenta vulnerable frente a la disponibilidad de mano de obra.³⁹⁷

El aumento del ingreso, como se ve reflejado en el incremento del PBI per cápita, generó en China dos efectos básicos sobre la demanda: por un lado, el aumento en el gasto en alimentos y, por otro, la modificación de la composición de la dieta alimentaria. Este cambio, no sólo está ligado al propio incremento del ingreso per cápita, sino también al proceso de urbanización.

El consumo de carbohidratos descendió de un 70% en el período 1990-1992 al 59% en el período 2004-2006. Mientras que las proteínas animales como las totales aumentaron de un 2% a un 5% y de un 10% a un 12% respectivamente.³⁹⁸ Esto muestra una mejora en la dieta básica, la cual tiende a *occidentalizarse* mediante la sustitución de carbohidratos por proteínas animales.

Para hacer frente a esta demanda de alimentos, y considerando las políticas de seguridad alimentaria, China pasó a ser uno de los mayores productores mundiales de cereales y oleaginosas. La producción se concentró en tres cultivos principales, arroz, trigo y maíz; la soja ocupaba el cuarto en importancia. La producción de los tres principales granos ha mantenido un crecimiento sostenido, no así la soja, importante insumo de la producción pecuaria. Los datos estadísticos muestran que China ha fracasado en el desarrollo de este cultivo. Según las estimaciones del USDA, la campaña 2009 habría llegado a 14,5 millones de toneladas; estas cifras ubican a China como cuarto productor mundial.³⁹⁹ Sin embargo, esta producción está muy lejos de la demanda estimada interna de 55 millones de toneladas.⁴⁰⁰ Se espera que para el 2015 la producción de soja no

³⁹⁶ Juan J. Llach y Marcela M. Harriague, ob. cit., p. 11.

³⁹⁷ Esta afirmación es parcialmente correcta, aunque la política de planificación familiar disminuye la fuerza laboral, genera una mayor población anciana y debilita a China frente a su competidor asiático, la India, que no aplica una política de control de la natalidad (nota del editor).

³⁹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT, Base de datos estadística, 2010.

³⁹⁹ Bolsa de Comercio de Rosario, El potencial económico de China, Informativo Semanal, Año XXVIII, N 1453, Rosario, abril 2010, p. 5.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p.10.

transgénica llegue a 19 millones de toneladas, lo que no implicaría un incremento anual de gran magnitud.⁴⁰¹

Respecto de los productos pecuarios, en esta primera década del siglo XXI la RPCH respondió a la creciente demanda interna mediante un rápido incremento de la producción. La expansión pecuaria aceleró la demanda de harina de soja y esta fue la razón principal del aumento del consumo de soja en ese país.

Los gobernantes entendieron la importancia de la seguridad alimentaria con las hambrunas sufridas por el pueblo chino en 1958 y 1961 y las millones de muertes producidas. De allí que el uso de la tierra es muy importante al momento de analizar la producción de alimentos.

2. Utilización de los recursos agrícolas

Aunque China tiene una importante superficie agrícola, si se analiza la relación de la misma con el número de trabajadores agrícolas y con el tamaño de la población a alimentar, se observa una relación per cápita muy baja: aproximadamente la mitad del promedio mundial y ocho veces menor que dicho indicador para la Argentina, como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4: Recursos Agrícolas (Año 2009)

País	Superficie agrícola (miles de ha)	Población (miles de hab.)	ha/hab.
Argentina	133.350	39.490	3,38
RPCH	552.832	1.336.551	0,41
Mundo	4.931.862	6.670.799	0,74

Fuente: Elaborado en base a FAO, Anuario Estadístico 2009.

El indicador ha/hab. condicionó a China a sostener una muy alta productividad por hectárea para llegar a garantizar la seguridad alimentaria. En el caso de los granos, su carácter de productos intensivos en tierra, los hace más

⁴⁰¹ República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Consejería Agrícola de la Embajada de la República Argentina en China, Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja, DOC/CAP/006-2008, Pekín, noviembre 2008.

vulnerables a la escasez de dicho recurso. Las restricciones en la dotación del factor tierra constituyeron una limitante para la expansión del área sembrada y de la oferta china de granos. A esto, debió sumársele la competencia con otros cultivos y actividades agropecuarias con demanda creciente y la reducida escala de las explotaciones agrícolas. La RPCH posee alrededor de 200 millones de explotaciones que promedian 0,65 hectáreas de cultivo por cada una.⁴⁰²

Tabla 5: Consumo de fertilizantes (Miles de toneladas)

País	Año				kg/ha.
	2004	2005	2006	2007	2007
Argentina	1.394	1.197	1.443	1.794	13,5
RPCH	40.402	43.637	50.364	46.564	84,2
Mundo	163.310	165.423	170.334	179.472	36,4

Fuente: FAO, Estado Mundial de la Agricultura 2009.

A pesar de la baja escala promedio, y de su escasa disponibilidad de recursos naturales per cápita, mantiene un alto nivel de producción de alimentos basado en el uso de fertilizantes (siendo más del doble del promedio mundial), de acuerdo a lo que se describe en la Tabla 5. También una fuerza de trabajo de 499 millones de personas respecto de la superficie agrícola durante la década estudiada.⁴⁰³

El alto rendimiento obtenido se ve reflejado en la Tabla 6 donde se compara la productividad en la producción de cereales (rendimiento por hectárea). La RPCH tiene una productividad superior y más constante en el tiempo que Argentina, donde el uso de fertilizantes, mano de obra y riego es casi insignificante.

⁴⁰² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, República Popular China: un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina. Herramientas para exportar, Buenos Aires, Febrero 2004, p. 62.

⁴⁰³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Anuario Estadístico 2009.

Tabla 6: Rendimiento de los cereales por hectárea

Año	Argentina	RPCH
2004	3.668	5.190
2005	4.231	5.226
2006	3.702	5.313
2007	4.352	5.315
2008	3.918	5.535
2009	3.814	5.450
2010	3.898	5.526

Fuente: Banco Mundial.

El área sembrada total destinada a oleaginosas fue de 28 millones de hectáreas; la destinada a cereales, de 86 millones y la superficie destinada a leguminosas fue de 3 millones de hectáreas en el año 2007.⁴⁰⁴ Para hacer más eficiente el uso de la tierra, la RPCH importó soja o derivados que tienen un bajo rendimiento por hectárea y produjo granos forrajeros con mayor rendimiento.

Sin embargo, este país no ha tenido un desarrollo sostenible de la agricultura en esta década, lo que se vio reflejado en el índice de superficie cultivada con agricultura de conservación. En el año 2008, esta superficie fue de sólo 1,3 millones de hectáreas, lo que correspondió a menos del 1% de la superficie total cultivada. En este sentido, Argentina destinó el 59 % de su superficie agrícola a este tipo de agricultura.⁴⁰⁵

Dentro de este contexto China se mostró durante la década estudiada, vulnerable a la mejora de la productividad de los cultivos, en especial de la soja, que le fue necesario para cubrir la creciente demanda de proteínas animales, fruto de la mejora de las condiciones de vida de la población. El gobierno de China puso en marcha el denominado Plan Nacional para la Expansión de la Capacidad de Producción de Granos en el año 2009, con el que busca lograr un 95% de autosuficiencia en la provisión de granos en los próximos 10 años.⁴⁰⁶ Aunque si bien

⁴⁰⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Anuario Estadístico 2009.

⁴⁰⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sistema de información de la FAO sobre el agua y la agricultura (FAOSTAT), Base de datos estadística, 2010.

⁴⁰⁶ United States Department of Agriculture (USDA), Foreign Agriculture Service, National Plan for Expansion of Grain Production Capacity, GAIN Report Nro CH 10005, 2010.

estas decisiones de política interna estuvieron acertadas, son de largo plazo y será un gran desafío para el gobierno chino a futuro cumplir con esos objetivos. Aunque este tema tiene una dimensión estratégica, no deja de ser una condición de vulnerabilidad.

Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad argentina

1. Análisis de la producción agropecuaria

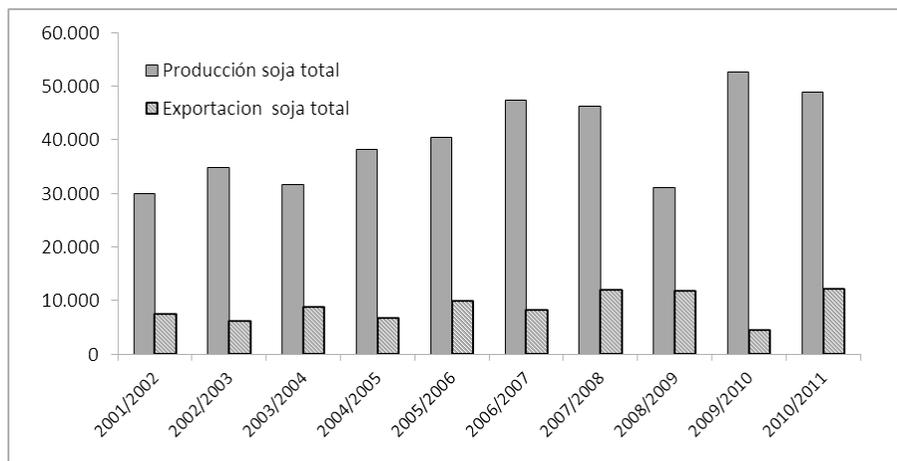
Las políticas neoliberales de la década de 1990, junto con la adopción del paquete tecnológico de la siembra directa y semillas transgénicas, generaron un hiper-desarrollo del cultivo de soja. Las condiciones internacionales favorables respecto de este *commodity* fueron el pilar de la recuperación del país luego de la crisis del 2001-2002.

Para el ciclo 2007/08, la producción de soja alcanzó los 46 millones de toneladas, (ver Fig. 2) de los cuales sólo un 25% es exportado sin ningún tipo de procesamiento. Argentina representó alrededor del 12% mundial del comercio de este grano.⁴⁰⁷ Para el ciclo 2009/10 la producción de soja en Argentina estuvo en torno a las 53 millones de toneladas.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Bernardo Kosacoff y Rubén Mercado, La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades, CEPAL /PNUD, Buenos Aires, 2009, p. 247.

⁴⁰⁸ República Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Dirección de Mercados Agrícolas. <http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/indicadores/indicadores.php>

Figura 2: Argentina - Producción y Exportación de soja (miles de toneladas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Dirección de Mercados Agrícolas.

Alrededor de 30 millones de toneladas se molieron anualmente desde el año 2006. Esto correspondió a aproximadamente un 60% de los granos producidos para la generación de aceite de soja, destinado a posterior refinamiento y uso comestible e industrial y pellets de soja como insumo básico de alimentación del ganado durante la primera década del siglo XXI.

Según los informes de la OECD/FAO y el USDA se proyecta una baja en las exportaciones de poroto de soja hacia finales de la próxima década: situación que se debería a una mayor capacidad de molienda del país.⁴⁰⁹ En Argentina existen alrededor de unas 50 plantas de molienda de soja, con una capacidad total del orden de los 45 millones toneladas anuales. Estas plantas se destacan entre las más eficientes del mundo, con escalas compatibles con los menores costos posibles e integrados a complejos de granos-molienda-exportación. Sin embargo, en la última etapa de la década se estancó este crecimiento por diferentes trabas en el comercio exterior, tanto con China como con la Unión Europea, producto de la crisis económica global.

⁴⁰⁹ República Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario. Proyecto 2020: escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación, Buenos Aires, 2007, p. 60.

Asociado a la actividad aceitera, y como una derivación lógica de esta actividad y las crecientes demandas mundiales, la producción de biodiesel registró un desarrollo muy rápido en Argentina, debido a fuertes inversiones de capitales extranjeros en el último lustro. Tales inversiones son consecuencia de la reglamentación de la ley 26.093 (sobre régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles), sancionada el 19 de abril de 2006. El sector se inició con plantas de bajo porte, integradas a las respectivas instalaciones de molienda y se llegó a 30 plantas, 5 de las cuales concentraron el 80% de la producción en 2010.

Con respecto a la producción de cereales, la suma de todos éstos fue similar a lo producido de soja. El incremento en la producción de soja en la década no fue en detrimento de la producción de cereales. La producción y exportación de carne aviar tuvo un importante desarrollo, con un incremento aproximado del 10% en el consumo per cápita entre el año 2007 y 2009. En cuanto a la carne porcina y bovina la producción se mantuvo estable. Las exportaciones, tanto de carne aviar como bovina, sólo representaron un 10-20% de la producción total.⁴¹⁰

El aumento del consumo de proteínas rojas fue desplazando progresivamente las proteínas de origen vegetal en los países en vías de desarrollo y China. Esta reconfiguración del mercado mundial de la carne, en el marco de una mayor y selecta demanda, puso en evidencia una oportunidad para Argentina en este sector. Sin embargo, las restricciones internas derivaron para la Argentina en una especialización inversa, al profundizarse las colocaciones externas de proteína verde en desmedro de las rojas (carnes) y de las blancas (lácteos).⁴¹¹

⁴¹⁰ María Celeste Ingaramo Poussif, Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario. 2000-2010, Tesis presentada para obtener el título de Master en la Università Degli Studi di Bologna, 2011, p. 35.

⁴¹¹ República Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario. Proyecto 2020: escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación, Buenos Aires, 2007, p. 252.

2. Utilización de los recursos agrícolas

Además de contar con una extensa superficie agrícola, Argentina tiene un índice de tierras agrícolas per cápita cinco veces superior al promedio mundial y ocho veces superior a China (Tabla 4), lo cual la hace naturalmente poseedora de un gran capital para el desarrollo de una industria en base a la agricultura.

El consumo de fertilizantes fue tres veces inferior al promedio mundial y seis veces menor que China, sin embargo la productividad por hectárea es sólo 20% menor a la de este país en la década, como lo indica la Tabla 5. Esta productividad se explica no sólo por la tierra fértil y los climas benignos, sino también por la simbiosis generada por un sistema de producción sustentable, que actuaron como pivotes de una verdadera revolución tecnológica. La transición del paradigma productivo de la agricultura mecanizada al modelo de producción de base biotecnológica que se desarrolló a partir de la década de 1990, encontró a la producción local en un nivel técnico similar a las mejores prácticas internacionales. Este nuevo paradigma estuvo centrado en nuevas prácticas de cultivo, como la siembra directa; el uso de organismos genéticamente modificados, como las semillas transgénicas; y la *agricultura de precisión*. Este cambio tecnológico se sumó a cambios organizacionales, como agricultura por contrato y la escisión de la propiedad de la tierra de las empresas de producción agropecuaria, que posicionaron a la Argentina en un lugar de privilegio en este campo.⁴¹² Cabe agregar en este sentido la *agricultura de conservación*: sistema de producción agrícola sostenible, y una de las características de este nuevo modelo tecnológico-productivo. Como ejemplo podemos nombrar que en el año 2008 la Argentina dedicó un 59% de la superficie agrícola (20 millones de hectáreas) a este tipo de agricultura,⁴¹³ lo que significa el más alto índice a nivel mundial en este rubro. Le siguen Brasil y Estados Unidos, con un 38% (25 millones de hectáreas) y un 15% (26 millones de hectáreas) respectivamente para ese año.

Otra tecnología que conformó el modelo tecnológico-productivo es la *agricultura de precisión*, que permitió realizar una gestión agronómica, medioambiental y económica de la tierra. Esta surgió en nuestro país en el año 1995

⁴¹² Bernardo Kosacoff y Rubén Mercado, ob. cit., ps. 221-222.

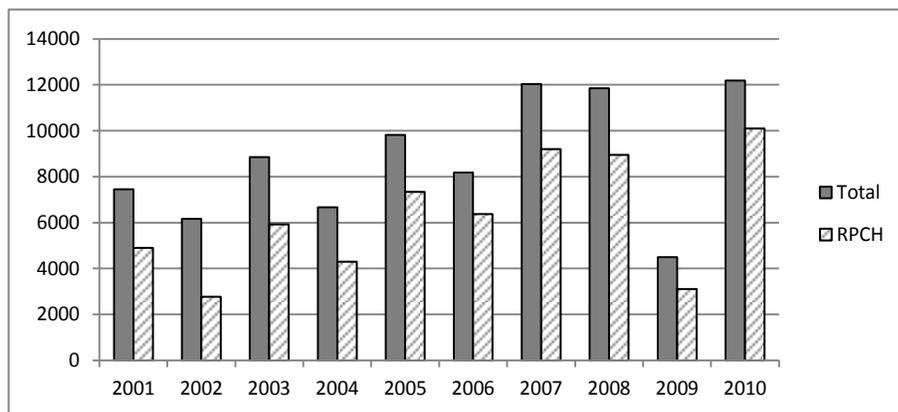
⁴¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sistema de información de la FAO sobre el agua y la agricultura (AQUASTAT), Base de datos estadística, 2010.

en el INTA con el apoyo inicial de empresas del sector privado. Pero fue recién después de la devaluación del año 2002 que estuvieron dadas las condiciones macroeconómicas que permitieron el desarrollo de empresas nacionales en electrónica, hidráulica y de maquinaria de alta complejidad, para el despegue de una tecnología nacional.⁴¹⁴

3. Exportación de agro-alimentos en la década

Las exportaciones argentinas tuvieron un fuerte componente de productos del agro. La RPCH, fue un importante comprador de granos de soja, como se observa en la Figura 3. Este país compró en el año 2007 y 2008 aproximadamente el 70% de las exportaciones totales de soja de Argentina.

Figura 3: Argentina - Exportación de soja total y a China (miles de toneladas).



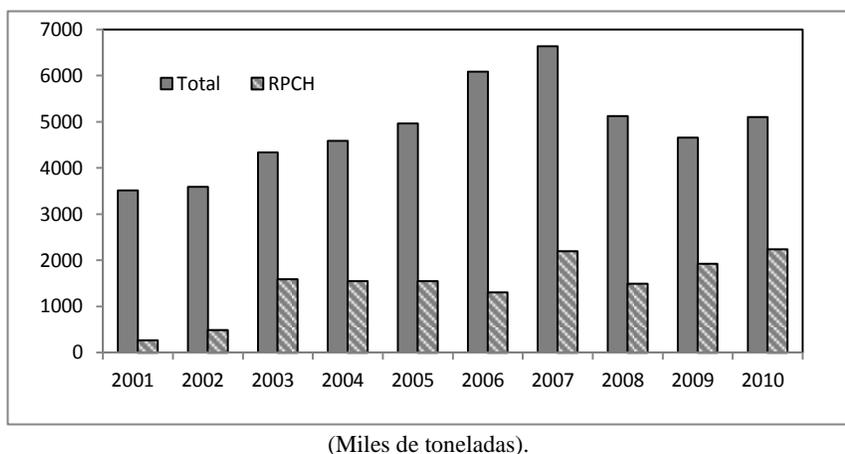
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Dirección de Mercados Agrícolas.

En el caso del maíz, las exportaciones argentinas no estuvieron tan concentradas como en el caso del complejo sojero. Un segundo grupo de productos exportados correspondió a aquellos, que tienen algún tipo de transformación

⁴¹⁴ Ver: www.agriculturadeprecision.org

industrial como el aceite de soja crudo, pellets de oleaginosas, leche en polvo, azúcar a granel. La Unión Europea fue el mayor importador de pellet de soja y el principal socio comercial de Argentina. China no realizó compras significativas en este rubro. En el caso del aceite de soja, al igual que con el poroto de soja, China fue un comprador importante con el 40% de las exportaciones totales de aceite (ver Figura 4). La Unión Europea, India, Bangladesh y Egipto fueron otros destinos para el aceite de soja pero no tienen individualmente un peso significativo para las exportaciones argentinas.

Figura 4: Argentina-Exportaciones de aceite de soja totales y a la RPCH.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Dirección de Mercados Agrícolas.

De los análisis realizados anteriormente se desprende que durante la primera década del siglo XXI los mercados de los porotos de soja y del aceite de soja se encontraron muy concentrados en China. Esto le confirió a Argentina mucha vulnerabilidad frente a la interrupción o alteración de los intercambios comerciales con ese país.

Sin embargo, como se describe a continuación, otro uso del aceite de soja fue la producción local de biodiesel. El principal destino de las exportaciones argentinas de biodiesel fue la Unión Europea, ya que allí rige la obligación de corte de combustibles de origen fósil (5,75%) con otros de origen vegetal. Debe resaltarse, que el biodiesel producido hasta el año 2009 en Argentina tenía como principal

destino la exportación; una pequeña producción marginal de biodiesel permanecía en el país, dedicada mayormente al autoconsumo y a mercados regionales. Recién a partir del 1 de enero de 2010 entra en vigencia la ley sobre “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles” que obliga a comercializar el combustible fósil con un 5% de combustible de origen vegetal. Sumado a esta medida, las retenciones diferenciales (a favor del biodiesel y en detrimento de los aceites) alentaron las exportaciones de biodiesel; esto operó como un inductor para el desarrollo del sector.

La puesta en marcha de la ley de biocombustibles demandó para consumo interno un extra de 700 mil metros cúbicos de biodiesel, lo que correspondió a un 44% del total exportado en el año 2009.⁴¹⁵ De esta manera, Argentina pudo reducir su sensibilidad al reasignar biodiesel que antes era exportado para uso en el mercado interno y también respecto de aumentar la demanda interna de aceite y/o porotos de soja.

Dado las políticas adoptadas respecto a reducción de gases de efecto invernadero y los cambios en la matriz energética mundial hacia el uso de combustibles renovables, Argentina pudo reducir su *sensibilidad*. Puesto que la demanda de combustible fue muy superior a la producción de biocombustibles, el Estado contó con una herramienta importante para controlar la demanda interna del aceite de soja al derivarlo a la producción de biodiesel: de esta manera, redujo el factor de sensibilidad en el comercio exterior. Según la ley 26.093, la Autoridad de Aplicación tiene la atribución de aumentar el citado porcentaje cuando lo considere conveniente en función de la evolución de las variables de mercado interno o bien disminuir el mismo ante situaciones de escasez fehacientemente comprobadas. Por consiguiente la *sensibilidad* argentina pudo ser reducida en el sentido de que la producción de soja pudo tener otro destino diferente de la exportación.

En lo que hace referencia a las exportaciones de carne bovina, más allá de la reputación a nivel mundial de la carne argentina, las ventas de la misma sólo representaron un 10% del comercio mundial para finales de la década. El nivel de inserción internacional de este sector respondió más a factores restrictivos

⁴¹⁵ United States Department of Agriculture (USDA), Foreign Agriculture Service, Global Agricultural Information Network, Argentina Biofuels Annual 2012, GAIN Report, 2012.

internos como regulaciones públicas y limitaciones de la propia oferta, que al comportamiento de la demanda internacional.⁴¹⁶

Las exportaciones de carne bovina a la RPCH fueron insignificantes con respecto a las exportaciones totales de este producto y las mismas estuvieron vedadas desde 2006 hasta finales de esta década por brote de fiebre aftosa. Aunque el mercado chino está abierto para la carne fresca sin hueso, no se registraron durante esta década exportaciones por volúmenes significativos. Las exportaciones de otros productos agroindustriales (leche y lácteos, carne de pollo y cítricos, excepto limón) incluidos en los protocolos sanitarios y fitosanitarios firmados con China, mostraron un relativo aumento en las exportaciones a ese país a partir del año 2004. Sin embargo, las cifras de las exportaciones de estos productos fueron insignificantes frente a las del complejo oleaginoso. Solamente la carne aviar representó un destino importante de las exportaciones argentinas, con un 17% registrado para el año 2009.⁴¹⁷

La Tabla 7 muestra las principales exportaciones agroindustriales argentinas según el grado de elaboración para el trienio 2006-2008. De allí resulta que un 40% de las colocaciones argentinas en el mundo se refiere a productos sin grado de transformación, es decir, que son vendidos como son cosechados. Luego hay un segundo grupo que posee algún grado de transformación industrial, como los pellets de oleaginosas o el aceite de soja crudo que ingresan a los mercados de destino como insumos para ser transformados allí. Este grupo representa también un 40%. Por último, se encuentran los alimentos finales que alcanzan un 20% de las exportaciones.

⁴¹⁶ Bernardo Kosacoff y Rubén Mercado, ob. cit., p. 254.

⁴¹⁷ United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2010, <http://comtrade.un.org/db/>

Tabla 7: Composición de las principales exportaciones agroindustriales según grado de elaboración

Sector	2006		2007		2008	
	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%
Primario ¹	5.094.195	33	8.316.287	39	11.837.835	41
Primario Preelaborado ²	6.567.266	43	8.904.792	42	12.120.514	42
Finales ³	3.652.658	24	4.105.221	19	5.225.393	18
Total	15.314.119		21.326.300		29.183.742	

Fuente: MINCYT, 2007, pág. 242

1: Cereales y oleaginosas. 2: Pescado, pellets, productos ovinos, leches, harinas, forrajes y balanceados, forestales, fibras textiles, cueros y pieles, azúcar, aceites. 3: Quesos, pollos, menudencias y vísceras, mariscos, jugos, hortalizas transformadas y frescas, frutas transformadas y frescas, florales y ornamentales, alimentos, cultivos estimulantes, otros comestibles, miel, cortes Hilton, carnes procesadas y frescas.

Si bien la Tabla 7 muestra en términos generales que los alimentos finales no llegaron a cubrir el 20% de las exportaciones argentinas y han sufrido una leve declinación porcentual, el valor exportado prácticamente se ha duplicado del año 2006 al 2008.

En resumen, durante esta década el grueso de los pellets, el aceite y biocombustibles se destinaron a los mercados externos, principalmente a Europa o a Oriente (China e India), en donde es transformado industrialmente y consumido. Se trata de un complejo de alta productividad, acotado localmente a las primeras etapas productivas, insertas en cadenas globales de valor donde la transformación industrial se completa en el exterior. Lo anterior lleva a que la Argentina sea rotulada en el resto del mundo como *granero del mundo* y a alejarse de la figura de proveedor o productor de alimentos, bioenergía y biomasa.⁴¹⁸

4. Balanza comercial y desarrollo

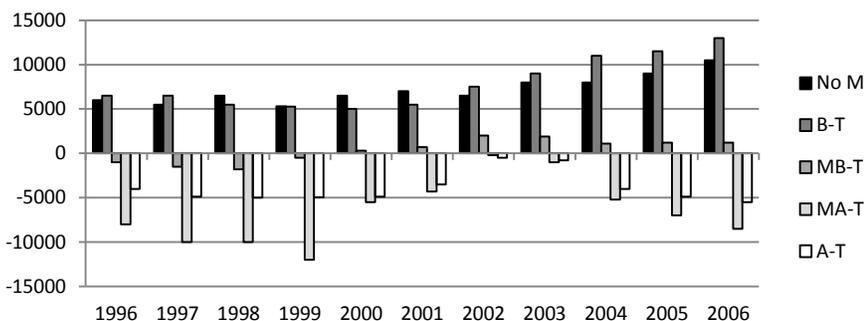
En el estudio “Aportes para el desarrollo humano en Argentina”, realizado por el PNUD se analiza la balanza comercial de Argentina en el período 1996-2006 según contenido tecnológico. Este importante indicador macro de la

⁴¹⁸ Bernardo Kosacoff y Rubén Mercado, ob. cit., p. 243.

economía argentina permite visualizar claramente la relación entre innovación y productividad.

La Figura 5 muestra cómo evolucionaron las importaciones y exportaciones argentinas durante el período 1996-2006. Argentina fue un importador neto de bienes con contenido tecnológico alto (A-T) y medio alto (MA-T), mientras que las exportaciones netas estuvieron mayormente conformadas por bienes no manufacturados (No-M) o con contenido tecnológico bajo (B-T) o medio bajo (MB-T).⁴¹⁹ Sin embargo se puede notar, en este periodo, una tendencia positiva en la balanza comercial de los bienes bajo y medio bajo, que muestran una incipiente mejora tecnológica de las exportaciones.

Figura 5: Balanza comercial argentina según contenido tecnológico (en millones U\$S).



Fuente: adaptado de PNUD, 2009, pág.46.

No M: Bienes No facturados, B-T: Bienes con contenido tecnológico bajo, MB-T: Bienes con contenido tecnológico medio bajo, MA-T: Bienes con contenido tecnológico medio alto, A-T: bienes con contenido tecnológico alto.

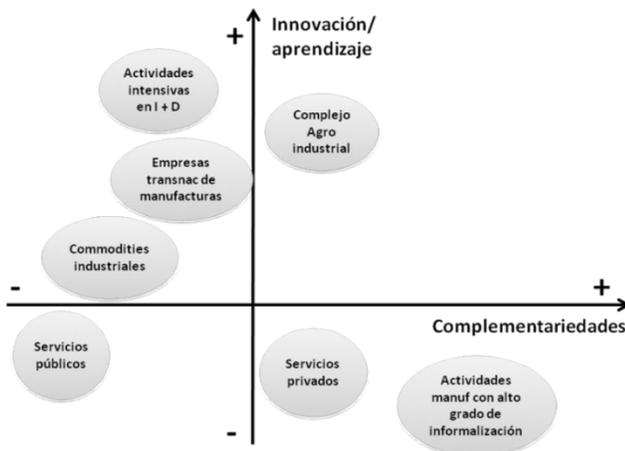
A nivel meso-económico o sectorial el informe del PNUD estudia los diferentes sectores de la producción en Argentina en base a la dinámica de cambios en la estructura de producción. Los sectores que forman parte de la estructura productiva son: el complejo agroindustrial (compuesto por el sector agrícola pampeano y las agroindustrias derivadas), las actividades intensivas en I+D (como

⁴¹⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Aportes para el desarrollo humano en Argentina, Buenos Aires, 2009, p. 46.

las empresas de biotecnología, farmacéutica, informática y servicios de alto valor agregado), el sector productor de *commodities* industriales (acero, aluminio, papel), el de empresas transnacionales en manufacturas (sector automotriz, y otros sectores productores de bienes con atributos de calidad, diseño, etcétera), las empresas de servicios públicos y las de servicios privados (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios) y por último el resto del aparato productivo que puede englobarse bajo el rótulo de “actividades manufactureras con alto grado de informalización”.⁴²⁰

Se definieron dos parámetros: la incorporación de innovaciones y la densidad de complementariedad entre sectores productivos. El cruce de estas dos variables define cuatro cuadrantes; donde los cuadrantes de *mayor innovación-mayor complementariedad* constituyen la condición buscada para obtener los efectos virtuosos de largo plazo sobre la productividad y el crecimiento.⁴²¹

Figura 6: Distribución del tejido productivo argentino según su grado de innovación y complementariedad.



Fuente: Adaptado de PNUD, 2009

⁴²⁰ *Ibíd.*, ps. 54-55.

⁴²¹ *Ibíd.*, p. 53.

En la Figura 6, los sectores/actividades previamente descriptos son ubicados en función de su potencial de innovación y de aprendizaje (eje vertical) y de su capacidad para generar efectos de complementariedad (eje horizontal).

De este estudio se desprende que en el período 1996-2006 Argentina tuvo el cuadrante *mayor innovación / mayor complementariedad* vacío. El sector agrícola pampeano (y algunas economías regionales) y sus agroindustrias derivadas son una relativa excepción. La introducción de innovaciones en estos segmentos y los efectos de aprendizaje subsecuentes han sido importantes. Sin embargo, la naturaleza de los productos predominantes (*commodities*) y la pobreza de encadenamientos en el conjunto de la cadena productiva (más allá del empleo directo y los servicios simples conexos) limitan la difusión de los efectos dinámicos que esta autogeneraría.

En resumen, la estructura productiva argentina acumuló y combinó problemas de especialización intersectorial y de especialización intra-sectorial.⁴²² Esto generó un factor de *vulnerabilidad* para el país. En este ámbito, Argentina ha creado el Ministerio de Ciencia y Tecnología a fines del año 2007 y ha propuesto como áreas prioritarias de investigación: la biotecnología, la industria metalmecánica, la tecnología de la información y energías alternativas como herramientas para reducir la vulnerabilidad.

Relaciones político-comerciales a partir del año 2004

Entre 1980 y 2008 China, con un crecimiento sostenido promedio de su PBI en torno al 9,8%, se convirtió en impulsora del crecimiento mundial a través de la creación de un mercado de gran potencial para las exportaciones de América Latina. De esta forma, la RPCH se transformó en un socio comercial de importancia, no sólo para Argentina, que estaba atravesando una profunda crisis política y económica, sino para la mayoría de los países de América Latina como se puede

⁴²² *Ibídem*, p. 54.

observar en la Tabla 8. Esto supuso un cambio estructural muy relevante para el comercio exterior regional.⁴²³

Tabla 8: Evolución de las exportaciones de América Latina en el período 2001 – 2010 (en porcentaje de las exportaciones totales) y principales productos exportados

País	China		Producto 1*	%	Producto 2*	%	Prod. 1+2
	2001	2010					
Argentina	4,2	8,5	Soja	55	Aceite de soja	24	79
Bolivia	0,4	3	Minerales de estaño	27	Estaño	19	46
Brasil	3,3	15,6	Minerales de hierro	44	Soja	23	67
Chile	5,7	24,4	Cobre	50	Minerales de cobre	31	81
Colombia	0,2	4,9	Petróleo crudo	50	Ferroaleaciones	40	90
Costa Rica	0,3	3	Circuitos integrados	96	Cristales piezoeléctricos	1	97
Ecuador	0,2	1,9	Petróleo crudo	94	Desperdicios no ferrosos	3	97
El Salvador	0	0,1	Condensadores	54	Desperdicios no ferrosos	38	92
Guatemala	0	0,4	Azúcar sin refinar	42	Petróleo crudo	23	65
Honduras	0	s/r	Minerales de zinc	34	Desperdicios no ferrosos	33	67
México	0,2	1,4	Circuitos integrados	13	Minerales de cobre	8	21
Nicaragua	0,1	0,4	Desperdicios no ferrosos	41	Desperdicios plásticos	19	60
Panamá	0,4	0,3	Embarcaciones	39	Cueros	16	55
Paraguay	1	0,5	Algodón	31	Madera de no coníferas	26	57
Perú	6,2	15,4	Minerales de cobre	39	Despojos de carne	16	55
Uruguay	5	5,4	s/r	s/r	s/r	s/r	s/r
Venezuela	0,4	1,1	s/r	s/r	s/r	s/r	s/r

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL, 2010 /COMTRADE

*Corresponde a los porcentajes en el total para el promedio 2006-2008

Lo que puede observarse además en la Tabla 8 es que las exportaciones de estos países hacia China se concentraron, en su mayoría, en sólo dos productos que representan en todos los casos más del 50% del total exportado a ese país, a excepción de Bolivia y México.

Hasta finales del siglo XX, el comercio exterior de China, estuvo condicionado por no formar parte de la OMC, lo que limitó sus posibilidades de

⁴²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica, Buenos Aires, abril 2010.

expansión. Este país entra a dicha Organización el 11 de diciembre del 2001 como miembro adherente. En noviembre de 2004, China negocia el reconocimiento de economía de mercado por Argentina dentro de un Memorando de Entendimiento, a cambio de ampliar su margen de exportación hacia ese país.

El Memorando firmado en Buenos Aires representó un hecho importante en el proceso de liberar el acceso al mercado para ambas economías, estimular el comercio y las inversiones de ambos países. No obstante careció de referencias precisas a programas de acción o mecanismos para concretar los compromisos asumidos y efectivizar los progresos en materia de comercio bilateral, en particular lo relacionado con las exportaciones argentinas o con las inversiones chinas en el país sudamericano.⁴²⁴ Aunque en este período se firmaron varios protocolos sanitarios y fitosanitarios, la entrada de productos agroalimentarios argentinos a China siguió estando limitada.

Paralelamente, la apertura del mercado argentino para los exportadores chinos surgió como una gran oportunidad; el consecuente cambio de tendencia en la balanza comercial permitió equilibrar el comercio. A diferencia de las exportaciones argentinas, las importaciones de la RPCH corresponden a una diversidad de productos manufacturados. Esto llevó a la Argentina a aplicar medidas antidumping para evitar la destrucción del sector industrial por la masiva importación de productos a bajo precio.

En este sentido China es el país más penalizado en el mundo: cuenta con 761 medidas antidumping en el período de enero de 1995 a diciembre de 2009. Se puede observar también que este fenómeno es una tendencia creciente y llega a 77 medidas aplicadas a China por los países miembros de la OMC en el año 2009.⁴²⁵ Argentina, inició 52 investigaciones antidumping a la RPCH entre el año 2000 y marzo de 2010.⁴²⁶ Las medidas antidumping definitivas en vigor contra la RPCH al 30 de junio de 2010 ascendieron a un número de 30.⁴²⁷

⁴²⁴ Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Dunken, Buenos Aires, octubre 2010.

⁴²⁵ Ver: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm

⁴²⁶ Chad P. Bown, *Global Antidumping Database*, <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>, 2010.

⁴²⁷ República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), *Informe Semestral sobre las Medidas Antidumping*, junio de 2010.

La escasa apertura china a la diversificación de las exportaciones argentinas y las medidas antidumping y salvaguardias aplicadas por Buenos Aires llevaron a una situación de fragilidad en las relaciones comerciales. Este hecho coincidió con la crisis financiera del año 2008 de extensión mundial, la cual fue parcialmente contenida por las economías de países en vías de desarrollo. Dentro de las medidas adoptadas por China estuvo la decisión de fomentar el crecimiento de su mercado interno y, de esta manera, lograr un doble propósito: reducir los efectos de la crisis global y, simultáneamente, reducir su elevada interdependencia, ya que China tuvo suficiente capacidad como para reemplazar el mercado global con el doméstico.

Adicionalmente, el país asiático restringió selectivamente las importaciones a través del uso de herramientas para-arancelarias, como fueron las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectaron la importación de productos agrícolas. Esta situación queda demostrada en la Figura 7, donde se observa la evolución del número de medidas notificadas por parte de China a la OMC.

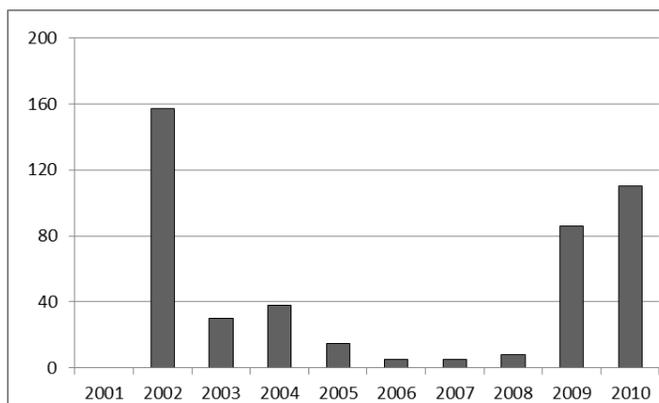
El 1 de abril de 2010, el gobierno de la RPCH impuso a Argentina una restricción sobre normas de calidad para el aceite de soja relativo a la seguridad del consumidor.⁴²⁸ Esta nueva medida limitaba el ingreso de embarques de aceite que superaran las 100 ppm de hexano y esto pudo haber provocado un descenso en la exportación de este producto. Sin embargo, la existencia de una demanda internacional cierta permitió a los exportadores argentinos reubicar las exportaciones de este producto en otros destinos.

Según el análisis presentado por la consultora ABECEB donde se compararon los períodos abril/mayo 2009 con abril/mayo 2010, China pasó de ocupar la primera posición a la número veinte como destino de las exportaciones de aceite de soja, desplazada del primer lugar por India, luego Bangladesh e Irán.⁴²⁹

⁴²⁸ República Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Informe Sectorial N° 1-Oleaginosas, marzo/abril 2010.

⁴²⁹ ABECEB, India desplazó a China como principal destino para el aceite de soja argentino, Buenos Aires, julio 2010.

Figura 7: Evolución del número de medidas sanitarias y fitosanitarias notificadas por China a la OMC



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC, 2010.

Nota: 2010 corresponde hasta julio.

La alta concentración en pocos productos de las exportaciones argentinas a China generó una disminución muy importante en el intercambio comercial con ese país.

Ambos gobiernos se comprometieron a resolver los diferendos a través de la negociación amistosa. Sin embargo, dentro de este contexto, la RPCH buscó generar una asimetría de poder para influenciar sobre los resultados. Como lo expresa Keohane y Nye, esta situación asimétrica generada por un actor le confiere poder a la hora de las negociaciones para, de esta manera, lograr ventajas comerciales.

Frente a esta situación coyuntural Argentina logró reubicar los embarques de aceite de soja a otros destinos. Por otro lado, el 6 de julio de 2010 la Secretaría de Energía elevó el porcentaje de corte de los combustibles fósiles de un 5% a un 7% (Res. 554/2010). De esta manera, el Estado argentino logró desactivar el factor de poder que planteó la RPCH, para llegar a la mesa de negociaciones en condiciones más equilibradas con motivo de la visita de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, en julio de 2010. Argentina logró de esta forma reducir su sensibilidad a costa de resignar derechos de exportación (retenciones), mediante el desvío de parte de su producción de aceites al mercado interno de biocombustibles.

Renegociando el comercio bilateral a fin de la primera década del XXI

En ocasión de la visita presidencial, y con miras de destrabar el conflicto, se reunieron en Beijing ambos presidentes. Allí se firmaron 18 acuerdos, entre los que se encuentra una Declaración Conjunta. En esta última se destacó la importancia de la asociación estratégica firmada en el año 2004 y su profundización en el marco de las complejas circunstancias internacionales; se acentuó que los vínculos sino-argentinos se desarrollan con una visión estratégica y de largo plazo.⁴³⁰ Ambos jefes de Estado expresaron además la necesidad de fortalecer el desarrollo de las relaciones económicas. También coincidieron en la necesidad de impulsar el crecimiento y la diversificación del comercio bilateral en función de las respectivas estructuras productivas y demandas del mercado, atendiendo a la ampliación del intercambio comercial de productos de mayor valor agregado y complejidad tecnológica.⁴³¹ Vale aclarar que en esta declaración se hace mención al apoyo del diálogo Mercosur-Asia, en particular con la RPCH.

Dentro de los acuerdos firmados se incluyó además un Memorando de Entendimiento para expandir y diversificar la relación en materia de comercio e inversiones y promover aún más las relaciones bilaterales.⁴³² En este nuevo Memorando se mencionó que las partes elaboraran programas de cooperación en diversas áreas de interés. Una de las cuales es la promoción de la tecnología argentina de siembra directa en China, el tratamiento de suelos, la selección de semillas y la promoción del comercio de maquinarias e insumos agrícolas para el desarrollo de la producción agrícola y ganadera.⁴³³

Respecto del conflicto acerca del aceite de soja, tanto la delegación argentina como la china relativizaron las diferencias y coincidieron en que son problemas normales que se presentan en una relación comercial.

⁴³⁰ República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Declaración Conjunta entre la República Argentina y la República Popular China, Beijing, 13 de julio de 2010, Art. III.

⁴³¹ *Ibidem*, Art. VIII.

⁴³² República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y la RPCH para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones”, Beijing, 13 de julio de 2010.

⁴³³ *Ibidem*, Art. III.

Conclusión

En el presente trabajo se realizó una investigación de factores que pudieran afectar la vulnerabilidad y sensibilidad de la relación comercial sino-argentina en la primera década del siglo XXI. Desde el año 2000 al 2008 hubo un incremento muy importante del comercio sino-argentino. Este intercambio llegó a superar el 10% del comercio exterior argentino y registró una importante caída en el año 2009, no sólo coincidente con la crisis global, sino también con el aumento del proteccionismo comercial de ambos lados.

Del análisis de la interdependencia de ambos países, motivo de estudio de este trabajo a través del *Índice de Waltz corregido*, refleja que ambos países son menos interdependientes con el resto del mundo de lo que originariamente se puede pensar, de acuerdo a la aplicación de la corrección por la paridad de poder adquisitivo. Argentina, con valores similares a los Estados Unidos, se presenta poco vulnerable, mientras que China presenta un grado de vulnerabilidad moderado, fruto del modelo productivo exportador y de su ingreso a la OMC al inicio de la década de estudio.

Desde el punto de vista de Keohane y Nye, la relación entre la RPCH y Argentina se presentó como una interdependencia asimétrica en el período. Esto responde a la diferente composición de la canasta comercial, donde las exportaciones argentinas están concentradas en pocos productos de bajo valor agregado y las chinas diversificadas en productos manufacturados. Esta asimetría, pudo convertirse en una herramienta de poder, factible de ser utilizada por China en un proceso de negociación.

La producción de alimentos de China se mostró vulnerable ya que el índice hectárea/habitante es muy bajo (aproximadamente la mitad del promedio mundial) y la productividad de los cultivos depende de la mano de obra y la utilización de fertilizantes. Este país implementó una política de autoabastecimiento para reducir su vulnerabilidad a largo plazo, en especial en lo referido a las oleaginosas y en particular a la soja. No obstante, para cubrir la creciente demanda de proteínas animales (debido a la mejora de las condiciones de vida de la población) necesitará seguir importando soja o sus derivados.

Dentro de este contexto, y como estrategia para la reducción de la vulnerabilidad en la capacidad de producción de soja, China estará interesada en la

tecnología argentina de siembra directa y agricultura sustentable para el desarrollo de su producción agrícola y ganadera: temas incluidos en la agenda de negociación de la visita presidencial de 2010.

En lo que respecta a Argentina, los niveles de producción de cereales y oleaginosas superaron ampliamente la demanda interna de alimentos, con una gran capacidad industrial para la generación de aceite y pellets proteicos de oleaginosas. La producción de biodiesel desde 2006, en principio con destino a la exportación, fue un producto alternativo obtenido a partir del aceite de soja. La promulgación de la ley de biocombustibles en 2010 permitió además regular este mercado a través del corte de combustibles y, de esta manera, reducir la sensibilidad argentina al exceso de producción no exportable a China. Los pellets de soja, por otro lado, tuvieron una importante demanda, tanto nacional como internacional, ya que son utilizados para la alimentación humana y animal.

El proceso de apertura del mercado chino fue muy lento por la extensa demora de este país en la firma de los protocolos correspondientes, lo que concentró las exportaciones argentinas a dicho país en los productos oleaginosos. Esto generó una situación de debilidad en el intercambio comercial.

El incremento del comercio entre ambos países en esta década fue el resultado de decisiones políticas tomadas en el más alto nivel, como fueron las negociaciones bilaterales para apoyar la entrada de China a la OMC y el Memorando de Entendimiento del año 2004. Sin embargo, la escasa apertura china a la diversificación de las exportaciones argentinas y las medidas antidumping aplicadas por Argentina llevaron a una situación de fragilidad en las relaciones comerciales, hecho que coincidió con la crisis financiera mundial del año 2008.

La estrategia de negociación que China utilizó con los países de América Latina consistió en comprar mayoritariamente uno o dos productos en cada uno de aquéllos. Esto la llevó a convertirse en un socio comercial de importancia para cada país. Tal estrategia generó relaciones de interdependencia asimétrica: situación de poder a favor de China a la hora de las negociaciones bilaterales frente a estos países. De esta manera, el país asiático logró reducir su vulnerabilidad, generada por la interdependencia mundial.

La forma de negociación del gobierno de China con Argentina no escapó al patrón utilizado con el resto de los países latinoamericanos. Esta actitud de

tomar a América Latina como un todo también se pudo ver reflejada en el primer documento sobre la política de la RPCH hacia América Latina y el Caribe. En el mismo se manifestaron los objetivos de la política china hacia la región, considerada homogéneamente a la hora de generar confianza y previsibilidad en los países.⁴³⁴

El anuncio del gobierno chino, a principios del año 2010, de una nueva medida fitosanitaria sobre el aceite de soja produjo una importante alteración del intercambio comercial con nuestro país. Los efectos de estas medidas pararancelarias, que China utilizó como herramienta para ejercer poder sobre los resultados de una futura renegociación, pudieron ser contrarrestadas por el gobierno argentino con el redireccionamiento de las exportaciones y la producción de biodiesel. De esta manera, Argentina no se presentó como vulnerable en esta relación comercial en el corto/mediano plazo. Inversamente, China fue y es vulnerable ya que los requerimientos de soja sólo pueden ser abastecidos de los excedentes producidos por los grandes productores mundiales, como Estados Unidos y Brasil, además de Argentina.

En este contexto, con la visita presidencial a China en julio de 2010, Argentina logró sentarse a la mesa de negociaciones sin encontrarse en condiciones desfavorables. Las negociaciones giraron en torno al fortalecimiento del desarrollo de las relaciones económicas y coincidieron en impulsar el intercambio comercial de productos de mayor valor agregado y complejidad tecnológica. De esta forma, la agenda bilateral consensuada intentó posicionar a la Argentina como un socio cooperativo de cara a la segunda década del siglo XXI y trató de desplazar la figura de socio proveedor de materias primas que caracterizó la primera década.

Bibliografía

Abeceb, India desplazó a China como principal destino para el aceite de soja argentino, Buenos Aires, julio 2010.

Banco Mundial, Base de datos. <http://data.worldbank.org/>

⁴³⁴ Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe en Xinhuanet, Beijing, 5 de noviembre de 2008, http://spanish.news.cn/documento/2009-07/07/c_139259.htm

- BID-INTAL, Carta Mensual 166, Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la RPCH, junio 2010.
- Bolsa de Comercio de Rosario, "El potencial económico de China, Informativo Semanal, Año XXVIII, N 1453, Rosario, abril 2010.
- Bown, Chad P., "Global Antidumping Database" <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>, 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, República Popular China: un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina. Herramientas para exportar, Buenos Aires, febrero 2004.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica, Buenos Aires, abril 2010.
- Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe en Xinhuanet, Beijing, 5 de noviembre de 2008, http://spanish.news.cn/documento/2009-07/07/c_139259.htm
- Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, abril 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>
- Ganduglia, Federico y Obschatko, Edith S., China en el mercado agroalimentario mundial, IICA, Buenos Aires, noviembre 2004.
- Ingaramo, María Celeste, Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario. 2000-2010, Tesis presentada para obtener el título de Master en la Università Degli Studi di Bologna, 2011.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S., Poder e Interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- Kosacoff, Bernardo y Mercado, Rubén, La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades", PNUD, Buenos Aires, 2009.
- Llach, Juan J. y Harriague, M. Marcela, El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel, Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010, Dunken, Buenos Aires, octubre 2010.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Sistema de información de la FAO sobre el agua y la agricultura (AQUASTAT), Base de datos estadística, 2010. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/dbase/index.stm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAOSTAT, Base de datos estadística, 2010. <http://faostat.fao.org/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura., Anuario Estadístico 2009. <http://www.fao.org/corp/statistics/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: la ganadería a examen, FAO, Roma, 2009.
- Organización de las Naciones Unidas, División Población, *World Population Prospects: the 2010 revision*, New York, 2011. <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Aportes para el desarrollo humano en Argentina, Buenos Aires, 2009.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Negociaciones para el Acceso de la República Popular China a la OMC, Buenos Aires, 2000.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Memorando de Entendimiento entre la República Popular China y Argentina sobre cooperación en materia de comercio e inversiones, Buenos Aires, noviembre 2004.
- República Argentina, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario. Proyecto 2020: escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación, Buenos Aires, 2007.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Consejería Agrícola de la Embajada de la República Argentina en China, Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja, DOC/CAP/006-2008, Beijing, noviembre 2008.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Centro de Economía Internacional (CEI), El comercio de la Argentina con China, Buenos Aires, julio 2009. <http://www.cei.gov.ar/pdf/com/cobil/chinajul09.pdf>
- República Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Informe Sectorial N° 1-Oleaginosas, marzo/abril 2010.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Comisión Nacional de Comercio Exterior, Informe Semestral sobre las Medidas Antidumping, 30 de junio de 2010, http://www.cnce.gov.ar/Investigaciones/pw_investigacionesprincipal.php.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Declaración Conjunta entre la República Argentina y la RPCH, Beijing, 13 de julio de 2010.
- República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y la RPCH para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones, Beijing, 13 de julio de 2010.
- República Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.indec.gov.ar/>.
- República Argentina, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Dirección de Mercados Agrícolas, <http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/dma/indicadores/indicadores.php>
- Waltz, Kenneth N., Teoría de la política internacional. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- United Nations Comtrade, United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2010, <http://comtrade.un.org/db/>
- United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, National Plan for Expansion of Grain Production Capacity”, GAIN Report N° H 10005, 2010.
- United States Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, Global Agricultural Information Network, Argentina Biofuels Annual 2012, GAIN Report, 2012.

Capítulo VII

Inversiones y comercio con Argentina: ¿China se asocia o reemplaza a España?

Hernán Aruj

Introducción

La inserción internacional de Argentina refleja la existencia de diferentes períodos en los cuales el predominio del vínculo a través de las inversiones y el comercio con una potencia influyó de manera central en las decisiones de política económica interna.

En este sentido, la llamada *relación simbiótica* con Gran Bretaña desde mediados del siglo XIX hasta la segunda guerra mundial es el ejemplo paradigmático. La potencia inglesa, que se encontraba en el cenit de su poderío mundial, con una industria pujante que necesitaba nuevos mercados para ubicar su producción y alimentos baratos para su fuerza laboral, encontró en Argentina el país que podía servir de complemento a su estrategia.

Esta confluencia de necesidades fue defendida sobre todo en los sectores agropecuarios que se beneficiaban de la relación. Así, el doctor Ezequiel Ramos Mejía, presidente de la Sociedad Rural Argentina, señalaba en la inauguración de la exposición rural de 1902:

*Densos nubarrones se levantan que presagian tormentas proteccionistas en las colonias inglesas, y la tendencia imperialista que va mordiendo fuerte el espíritu británico no es por cierto una garantía para el porvenir de nuestro comercio internacional. Mucho hablamos de abrir nuevos mercados, sin notar acaso que más valdría asegurar los que ya tenemos, como el de Inglaterra, para quien deberíamos tratar de convertirnos mercantilmente en su mejor colonia, a fin de hacerle imposible dar preferencia a nuestros competidores de Canadá y de Australia.*⁴³⁵

A fines del siglo XX, Argentina vivió una situación similar con la España democrática: el aumento constante de inversiones y comercio bilateral transformaron al país ibérico en *socio estratégico* de nuestro país. Sin embargo, con el nuevo siglo el vínculo fue perdiendo intensidad.

El ascenso de la República Popular China en el escenario internacional, sostenido por su tamaño continental y treinta años de crecimiento del PBI a tasas cercanas al 10%, la transformó en una de las grandes potencias mundiales. Con una diplomacia expansiva, China rápidamente se transformó en un *global player* de intereses diversificados y enorme poder de negociación.

En ambos casos existieron analistas que señalaron la posible existencia de *interdependencia* entre Argentina y España o Argentina y China.⁴³⁶ Primeramente, estudiaremos el sentido que dan Robert Keohane y Joseph Nye a este concepto en su clásica obra, para contraponerlo con la crítica que realiza Kenneth Waltz desde el neorrealismo.

A continuación, se evaluará la relación bilateral entre Argentina y España primero y seguidamente entre Argentina y China, desde el punto de vista del crecimiento del comercio y las inversiones. Se tratará de resaltar los momentos en que los vínculos económicos tuvieron impacto en el nivel político.

Por último, se hará una revisión del postulado de algunos académicos españoles sobre la posible *triangulación* que el país ibérico podría ejercer en

⁴³⁵ Discurso pronunciado por el Dr. Ezequiel Ramos Mejía, presidente de la Sociedad Rural Argentina, en la inauguración de la exposición rural de 1902. En “Historia Gráfica de la Argentina Contemporánea”, Tomo 3, Buenos Aires, Hyspaamérica, 1985.

⁴³⁶ El ex Presidente español Felipe González en el caso de España; Carlos Escudé en el caso de China, como veremos más adelante.

América Latina con los capitales chinos y se contrastará con la realidad de un sector donde confluyeron los intereses de ambas potencias: el petrolero.

Se entiende que a partir del intento de alcanzar un mayor grado de desarrollo sin caer en la dependencia de los Estados Unidos o Brasil, la búsqueda de una apertura a las inversiones de otros países abrió la puerta a España primero y, en este último tiempo, a China. Así, observamos el reemplazo de una relación de dependencia de nuestro país entre potencias mundiales, pero cuyas estrategias, objetivos y prácticas propias configuran un nuevo escenario de negociación.

A continuación, estudiaremos cómo en otros momentos de la historia argentina se han entrelazado las inversiones, el comercio y la relación política con otro país.

La relación privilegiada con Gran Bretaña: 1862-1902

Un proceso similar al que ocurriría a partir de 1990, con el incremento del comercio exterior y las inversiones en nuestro país, sucedió durante el período 1862-1902. En ese lapso de tiempo, la acción del Estado argentino provocó la masiva afluencia de inversiones extranjeras, predominantemente británicas, a ciertos sectores de la economía.

Tomamos como inicio de este proceso la presidencia de Bartolomé Mitre, durante la cual se puso en práctica el libre comercio consagrado en la Constitución Nacional y se aprobaron una serie de leyes que fomentaban las inversiones extranjeras.⁴³⁷

La causa principal de esta política fue la necesidad de modernización que el país necesitaba según la clase gobernante y la falta objetiva de recursos para llevarla a cabo. Ejemplos de las garantías a las actividades que modernizaran el país son la construcción de los ferrocarriles o los subsidios a la colonia galesa en Chubut:

⁴³⁷ Andrés Cisneros y Carlos Escudé, "Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina", GEL, Buenos Aires, 2000, en <http://www.argentina-rree.com> Tomo VI, Capítulo 35.

Desde su origen, el ferrocarril generó ganancias considerables implícitas en las propias formas de operación del sistema. El gobierno argentino, deseoso de esas inversiones, asumió un rol clave. En una etapa eligió construir redes por sí mismo... En general tendió a garantizar la rentabilidad de cada una de esas operaciones con un criterio que partía de una generosa estimación del capital invertido por kilómetro de vía.⁴³⁸

Encontramos una nueva semejanza histórica entre el período 1862-1902 y la década de los noventa en la Argentina: el aumento de la deuda pública del país receptor de las inversiones. El Estado argentino podía de esta manera incrementar el gasto sin modificar la estructura impositiva:

...se creó una situación deficitaria cuya corrección no se intentó a través de una modificación radical de la estructura impositiva que implicase un mayor esfuerzo fiscal por parte de los sectores altos. El gobierno mantuvo el sistema de recaudación impositiva basado en los impuestos a la importación y en menor grado a la exportación.⁴³⁹

Debemos realizar esta aclaración: durante el período 1862–1902, Argentina se endeudó con casas europeas de préstamos, británicas algunas de las más importantes (por ejemplo: Baring Brothers). En cambio, entre 1990 y 2001 lo hizo con títulos que poseen tenedores anónimos en todo el mundo.

La diferencia no es menor, si se tiene en cuenta que a través de las inversiones y los créditos, Argentina se ataba doblemente a Gran Bretaña y, por lo tanto, había más hechos que podían afectar la relación política.

Había una tercera circunstancia que estrecharía esta cercanía entre Gran Bretaña y Argentina: el comercio bilateral, que creció a niveles exponenciales.

Observamos entonces que, a través de la garantía del Estado argentino, se inició un proceso de modernización de la economía argentina por el cual se recibieron inversiones, se obtuvieron créditos y se incrementó el volumen del comercio exterior. En estos tres aspectos los actores fueron predominantemente los

⁴³⁸ Jorge Achvarzar, “La industria que supimos conseguir”, Ed. Planeta, 1996, p. 68.

⁴³⁹ Andrés Cisneros y Carlos Escudé, ob. cit., Tomo VI, Capítulo 35.

agentes privados extranjeros y en su mayor parte estos agentes tenían la nacionalidad británica.

Lo que debemos relevar como pertinente a los efectos de nuestra investigación es en qué medida el alto grado de involucramiento de agentes privados británicos en la economía argentina afectó la relación política entre Gran Bretaña y Argentina.

Indudablemente Gran Bretaña prestaba gran atención a los intereses de sus nacionales que actuaban en Argentina:

*...en 1913 el representante británico acreditado en Buenos Aires, Reginald Tower, haciendo un balance de las relaciones entre ambos países hasta su acreditación, afirmaba que el 75 por ciento de la correspondencia con el gobierno argentino estaba destinada a abordar problemas de tráfico comercial.*⁴⁴⁰

¿Esto significaba que ante una colisión de agentes privados británicos y el Estado argentino, Gran Bretaña actuaría políticamente en defensa de esos intereses? La respuesta es negativa: en 1880 fue confiscada una nave comercial británica y en 1890 Argentina tomó medidas para salir de la crisis económica que afectaron a inversores y empresas extranjeras. La actitud de Gran Bretaña fue clara:

*...desde el inicio hasta el fin de la crisis de Baring, las autoridades británicas mantuvieron una actitud de estricta prescindencia respecto de las drásticas medidas adoptadas por el gobierno de Carlos Pellegrini para solucionar la misma, algunas de las cuales afectaron a empresas británicas, tales como la adopción de un impuesto del 2% sobre los depósitos en bancos extranjeros y del 7% a los beneficios de las compañías extranjeras.*⁴⁴¹

Aquí es donde terminan las similitudes con las referencias a la relación que diferentes potencias tendrían con Argentina entre 1990 y 2002 ante el surgimiento de una crisis que afectara a una empresa de su origen.

⁴⁴⁰ Juan Archibaldo Lanús, "De Chapultepec al Beagle", Ed. Emecé, Buenos Aires, 1984, p. 68.

⁴⁴¹ Andrés Cisneros y Carlos Escudé, ob. cit., Tomo VI, Capítulo 35.

Si en ambos períodos el Estado argentino ofició como garante para agentes privados extranjeros, entre 1862 y 1902 las crisis entre estos dos actores no implicaron una modificación de la relación política entre Argentina y Gran Bretaña, lo contrario a lo sucedido entre España y Argentina más de un siglo después.

Ponemos punto final al período en el año 1902. Ese año se produce el bombardeo de las costas de Venezuela por parte de Gran Bretaña, Italia y Alemania. La luz de alarma ante el precedente de *protección* de los intereses privados por parte del gobierno inglés llevó al gobierno argentino a enunciar la doctrina Drago.⁴⁴²

A partir de 1902, el involucramiento del Estado británico respecto a los intereses de sus agentes privados comenzaría a aumentar, pero interesa destacar que la prescindencia parcial existió durante 40 años.

¿Interdependencia o simple dependencia?

Consideramos que en el análisis de la relación bilateral a menudo se utilizaron conceptos de una manera vaga y poco clara. Por ejemplo, señalar que la relación entre España y Argentina o entre China y Argentina es interdependiente o de absoluta dependencia por las diferencias relativas de poder de los actores.

Al no revelar el sentido o ámbito en el que se observa la interdependencia, ni cuáles son los elementos que otorgan poder a un Estado se pierde claridad en la explicación de los hechos. Intentamos en este apartado contrastar el uso de estos términos con el usado en diferentes corrientes teóricas de relaciones internacionales.

La postura teórica del gobierno español respecto de las relaciones internacionales muestra continuidades entre el gobierno del Partido Socialista y el Partido Popular. Felipe González, ex presidente español, señalaba en noviembre de 2001:

⁴⁴² En 1902, buques del Reino Unido, Alemania e Italia bloquearon puertos de Venezuela en represalia al incumplimiento de la deuda que ésta tenía con esas naciones. El Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Luis María Drago, postuló la doctrina jurídica según la cual ningún Estado extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana con la finalidad de cobrar una deuda financiera.

*...se debería empezar a comprender que la globalización es un fenómeno de interdependencia creciente, que puede ofrecernos un después mejor si se asume como tal y se lucha por un nuevo orden incluyente del mayor número de seres humanos de este planeta conectado. Si no es así, el después mostrará más fracturas, más peligros con crecientes dificultades de seguridad....*⁴⁴³

La misma postura teórica es asumida por el gobierno del Partido Popular, como se ve en la fundamentación de las diversas leyes que promueven y conceden becas de estudios a residentes de países iberoamericanos para estudiar en España.

¿En qué sentido entiende el Estado español la interdependencia? Compararemos dos sentidos diferentes de esta palabra, brindados por Robert Keohane y Joseph Nye en primer término, y por Kenneth Waltz en segundo término. En “Poder e interdependencia”, publicado en 1977, Keohane y Nye señalan que: “Vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando”.⁴⁴⁴

La interdependencia entonces es un concepto vago en el uso común que se hace del término, generalmente por parte de líderes políticos y propagandistas para obtener apoyo:

*A menudo los líderes políticos emplean la retórica de la interdependencia para presentar a este concepto como si respondiese a una necesidad natural, como un hecho al que la política (y los intereses sectoriales internos) debieran ajustarse y no como una situación parcialmente creada por la propia política. Habitualmente sostienen que la interdependencia reduce los conflictos de intereses y que la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales.*⁴⁴⁵

⁴⁴³ Felipe González, Riesgo y oportunidad, en diario el País, Madrid, 14 de noviembre de 2001.

⁴⁴⁴ Robert Keohane y Joseph Nye, “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, GEL, Buenos Aires, 1988, p. 15.

⁴⁴⁵ Idem, p. 20.

Aclaran los autores que interdependencia no es sinónimo de colaboración o cooperación, sino que puede implicar conflictos. Para un abordaje de manera analítica, los autores definen el concepto de interdependencia de esta forma:

*En el lenguaje común, dependencia significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países.*⁴⁴⁶

La interdependencia no es sólo en situaciones de beneficio mutuo, señalan los autores, sino que también se produce en el caso de costos mutuos y ejemplifican esto mediante la mención de la interdependencia estratégica de Estados Unidos y la URSS durante la Guerra Fría.

No es lo mismo interdependencia que interconexión, ni interdependencia que cooperación. Por ejemplo Dougherty y Pfaltzgraff diferencian los juegos de suma cero de la cooperación, el primero de los cuales implica que cada ganancia de un actor es una pérdida para el otro, contrapuesto a la cooperación, en la que ambos actores ganan. Esto se ve en un juego de suma cero: "el espíritu principal del Dilema del Prisionero es el de la frustración del deseo mutuo de cooperar".⁴⁴⁷

Hay diversos tipos de cooperación: la cooperación puede ser tácita, negociada, como la que analiza Keohane, o impuesta por un actor más fuerte.⁴⁴⁸

Keohane se centra solamente en la cooperación negociada y su definición tiene dos elementos importantes: a) asume que el comportamiento del actor persigue algún objetivo; b) la cooperación provee al actor de ganancias y premios.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Idem, p. 22.

⁴⁴⁷ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (h), "Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales" GEL, Buenos Aires, 1993, p. 531.

⁴⁴⁸ Helen Milner; "International theories of cooperation among nations: strength and waekness" en "World Politics" Vol. 44, April 1992, N°3, Center of International Studies Princeton University, p. 469.

⁴⁴⁹ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (h), ob. cit., p. 468.

¿Es correcta la mención de la interdependencia en el sentido utilizado por políticos como generadora de cooperación y bienestar? No para los autores:

Es importante estar en guardia contra el supuesto de que las medidas que incrementan las ganancias conjuntas en una relación, de algún modo conseguirán librarse de los conflictos distributivos... También debemos ser cuidadosos en no definir la interdependencia completamente en términos de situaciones de dependencia mutua equilibrada. Son las asimetrías en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás. Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones. En el otro extremo de la pura simetría se encuentra la pura dependencia (a veces encubierta con la denominación de interdependencia); pero esto también es raro. Muchos casos se encuentran entre estos dos extremos. Y allí es donde reside el corazón del proceso de negociación política del proceso de la interdependencia.⁴⁵⁰

Si tomáramos la postura del gobierno español respecto a la interdependencia desde la visión teórica de Keohane y Nye podríamos concluir que las relaciones entre Argentina y España en la década del noventa se caracterizan por la interdependencia. Interdependencia que no está libre de conflictos y no necesariamente es simétrica.

Por el contrario, aun existiendo interdependencia se producen conflictos distributivos; este sería el caso generado por la devaluación argentina de 2002. La asimetría de la interdependencia explicaría por qué los dos actores estatales tenían diferentes fuentes de influencia:

Para entender el papel del poder en la interdependencia, debemos distinguir entre dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad. Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de este costo?)... La dimensión de vulnerabilidad de la interdependencia se

⁴⁵⁰ Robert Keohane y Joseph Nye, ob. cit., ps. 24-25.

*apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar... La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado sus políticas... La estabilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores. Si un actor puede reducir sus costos mediante la modificación de su política, tanto interna como internacional, los índices de sensibilidad no serán una buena guía sobre sus recursos de poder.*⁴⁵¹

Podemos concluir que Argentina y España poseen una alta interdependencia de sensibilidad. Sin embargo tendríamos que preguntarnos qué tan alta es la interdependencia de vulnerabilidad o si está distribuida uniformemente.

Algunos teóricos argentinos describen la relación entre Argentina y China como interdependencia simétrica y evalúan el momento actual como promisorio: “ahora se abre un período con la potencia emergente, China, que va camino a ser la principal economía mundial, de interdependencia simétrica”.⁴⁵²

Para fortalecer el análisis, creemos conveniente analizar el concepto de interdependencia desde otra perspectiva teórica. Kenneth Waltz rechaza las definiciones de interdependencia que normalmente se realizan:

Primero examinaré la concepción de interdependencia que es común: la interdependencia como sensibilidad. Luego ofreceré una definición más útil del término: interdependencia como mutua vulnerabilidad... Tal como se utiliza actualmente, ‘interdependencia’ describe una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte. Decir que la interdependencia es grande y que crece rápidamente implica sugerir que el impacto de los acontecimientos de cualquier parte del globo se registra rápidamente en lugares muy lejanos. Esta es

⁴⁵¹ Idem, p. 30.

⁴⁵² Carlos Escudé, Conferencia brindada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias (FLACSO) el 20 de septiembre de 2011. Se puede acceder a extractos en <http://www.dangdai.com.ar/index.php/actualidad/4-actualidad/90-por-una-relacion-de-interdependencia-simetrica-entre-china-y-argentina>.

*esencialmente una definición económica... La interdependencia ha sido discutida, casi siempre, en términos económicos.*⁴⁵³

Luego Waltz rechaza la distinción analítica realizada por Keohane y Nye: “La interdependencia como sensibilidad, sin embargo, implica escasa vulnerabilidad. Cuanto más automática, rápida y llana es la adaptación del factor costos, menores se tornan las consecuencias políticas”.⁴⁵⁴

Esta interpretación economicista de la interdependencia, para este autor, dificulta la interpretación de la realidad internacional. Esto sucede porque la interdependencia como sensibilidad hace que centremos el análisis en la economía, cuando lo que debemos estudiar es la política internacional. Este error provoca que se considere al mundo como un todo de contactos entre diferentes países y regiones y se etiquete como interdependientes a relaciones de independencia y dependencia en diversos grados. Para evitar este error, Waltz define de otra forma el concepto:

*Una definición política más pertinente es la que hallamos en el uso cotidiano. Interdependencia sugiere reciprocidad entre las partes. Dos o más partes son interdependientes cuando dependen de manera más pareja una de otra para el suministro de bienes y servicios. Son interdependientes si los costos de interrumpir sus relaciones o de reducirlas son más o menos iguales para cada una. Interdependencia significa que las partes son mutuamente dependientes.*⁴⁵⁵

Y finalmente, Waltz rechaza que la interdependencia pueda ser un fenómeno parcial o circunscripto a ciertos temas:

*La variación de los adjetivos utilizados para modificar ‘interdependencia’ adapta el concepto a las diferentes situaciones. El concepto, entonces, no esclarece las situaciones sino que, en cambio, las satisface descriptivamente. La variedad de adjetivos utilizados refleja la modalidad de la palabra que modifican. Pero, según esa modalidad, eso hace que las distinciones analíticamente útiles sean cada vez más difíciles de discernir.*⁴⁵⁶

⁴⁵³ Kenneth Waltz, “Teoría de la Política Internacional”, Ed. GEL, Buenos Aires, 1988, p. 206

⁴⁵⁴ Idem, ps. 209-210.

⁴⁵⁵ Kenneth Waltz; ob. cit., p. 212.

⁴⁵⁶ Ibídem, p. 232.

¿Puede calificarse a la relación de España y Argentina o China y Argentina como *interdependientes*? “Un mundo compuesto por unidades muy desiguales no puede llamarse interdependiente. Un mundo en el que pocos estados pueden cuidarse a sí mismos y en el que la mayoría no tiene esperanzas de hacerlo no puede calificarse de interdependiente”.⁴⁵⁷

Claramente, si tomamos el análisis de Waltz, la diferencia de capacidades lleva a concluir que España y Argentina o China y Argentina no son interdependientes, ya que la vulnerabilidad está distribuida de manera desigual.

No podemos titular de *interdependientes* relaciones en las que existe diferente dependencia entre los actores. Realicemos un ejercicio simple: imaginemos cuáles serían los costos para España de una mala relación con Argentina y cuáles los costos para Argentina de una mala relación con España.

España posee a nivel multilateral, económico y político, mayores capacidades para afectar a Argentina y mayores recursos para responder ante una situación adversa (menor vulnerabilidad). España por ejemplo, tiene un PBI que duplica al argentino con una población similar, es miembro de la mayor alianza militar mundial (la OTAN) y del más antiguo proceso de integración económico y político (la Unión Europea). Argentina en cambio, es miembro de una alianza militar de dudosa eficacia (el TIAR) y de un incipiente proceso de integración económica (el Mercosur) y de concertación política en construcción (UNASUR). Desde la definición de Waltz, no estamos ante relaciones de interdependencia.

Asimismo, evaluamos que los costos para China de una mala relación con Argentina son muy diferentes que para Argentina tener una mala relación con el país asiático. China es el cuarto país en superficie y aloja la mayor población mundial. A partir de 2009 es el mayor mercado de automóviles y celulares, cuenta con 157 millones de personas de *clase media* -supera a Estados Unidos- que llegarán a 500 millones para 2020 y se consolidará como el principal mercado de consumo a nivel global.⁴⁵⁸ Es el mayor exportador, la segunda economía y el segundo productor manufacturero. Entre 2000 y 2009 su consumo incrementó un 46% la demanda de

⁴⁵⁷ *Ibíd.*, p. 235.

⁴⁵⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); “La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial”, documento informativo, Santiago de Chile, 2011, p. 11.

petróleo a nivel mundial, como también lo hizo sobre el acero (incremento del 72%) y el cobre (170%).

Veamos algunos ejemplos. El 20 de abril de 2012, debido a la expropiación de YPF, España anunció que no compraría más biodiesel a Argentina, lo que representó exportaciones por 985 millones de dólares en 2011. La Unión Europea dictó una medida en igual sentido que su país miembro.

Argentina era el primer productor mundial de biodiesel fabricado a base de aceite de soja y el 66% de las exportaciones del primer trimestre de 2012 se explicaban por ese destino.⁴⁵⁹ En agosto Argentina presentó una denuncia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en diciembre pidió la conformación de un tribunal arbitral, ante lo cual España realizó una reforma en su normativa y permitió las importaciones extracomunitarias.

En el mismo sentido, y como represalia a las trabas a la importación de ciertos productos chinos, en abril de 2010 China anunció que suspendería la compra de aceite de soja. China, siendo el mayor comprador mundial de soja, modificó una norma sanitaria referida al contenido de solvente del producto.

En 2009 las exportaciones de aceite de soja con destino a China habían totalizado 1.408 millones de dólares, el 45% del producto argentino. Finalmente, en octubre de ese año se levantó la prohibición, aunque ya la mayor parte de la cosecha había sido vendida a otros países. La existencia de otros compradores redujo el problema para Argentina, pero China aprovechó la coyuntura para aumentar su capacidad de procesamiento.

Considerando los postulados teóricos de Waltz cabría preguntarse la fortaleza de ciertas afirmaciones como la siguiente: “Argentina tiene aliados como Brasil o Chile, imprescindibles, pero también hoy tiene socios como crecientemente China donde hay una interdependencia, no una nueva dependencia”.⁴⁶⁰

La diferencia de capacidades no implica anular la cooperación, ésta se produce cuando:

⁴⁵⁹ Según datos del INDEC Informa de mayo de 2012.

⁴⁶⁰ Carlos Escudé, Conferencia brindada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias (FLACSO) el 20 de septiembre de 2011.

*Cada Estado-jugador determina por sí mismo las exigencias de supervivencia, interés personal vital y políticas conducentes a la elevación de su propio bienestar. A veces el cálculo del interés nacional exige una promesa entre los estados-jugadores (ya sean dos, varios, muchos o casi todos) de cooperar con la idea de mejorar los beneficios mutuos.*⁴⁶¹

Si bien la interdependencia es la que fundamenta la cooperación, esta puede generarse, como en el caso de España y Argentina, por la convergencia de intereses. Y, según entendemos, la cooperación se produjo de manera tácita. Ahora bien, en el caso de China, podemos afirmar que la cooperación proviene de la confluencia de una estrategia de largo plazo de parte del país asiático y de la existencia de recursos naturales abundantes en el país sudamericano.

1. El mercado y las inversiones como factores de poder

¿Cómo entendemos el poder? La noción de poder no es dejada de lado en el análisis de Waltz, quien expresa: “Propongo la antigua y simple idea de que un agente es poderoso en la medida en que afecte a otros más de lo que éstos lo afectan”.⁴⁶² Aunque, por supuesto, no debemos confundir poder y control:

*Si no es seguro que el poder produzca control, ¿qué es lo que hace por uno? Particularmente, cuatro cosas. Primero, el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir. Segundo, un mayor poder permite una mayor amplitud de acción, aunque el resultado de esa acción siga siendo incierto... Tercero, los más poderosos disfrutan de mayores márgenes de seguridad al tratar con los menos poderosos y tienen más cosas que decir acerca de cuáles serán las partidas a desarrollarse, y de qué manera... Cuarto, los grandes poderes dan a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas y la capacidad de actuar por sí mismos. Para ellos, el control se torna válido y posible.*⁴⁶³

⁴⁶¹ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (h), ob. cit., p. 532.

⁴⁶² Kenneth Waltz; ob. cit., p. 181.

⁴⁶³ Ibídem, ps. 182-183.

Para este autor, el cálculo de poder se realiza comparando las *capacidades* de un cierto número de unidades. Y las capacidades son entendidas como los recursos para solucionar los problemas que se le presenten. Estimando las capacidades se puede establecer un orden entre Estados con más y con menos capacidades.

¿Qué medios otorgan poder a los Estados? A nuestro criterio, el dominio de capacidades políticas, militares y económicas en el ámbito internacional. No desconocemos entonces la importancia de las capacidades militares como recurso de poder, sino que al no estar presentes en la relación bilateral analizada, no lo tomaremos en cuenta.

La relevancia del intercambio con el exterior respecto a la dependencia de un Estado es puesta de manifiesto en este párrafo:

Los estados que importan y exportan el 15 % más de sus productos brutos anualmente, como lo hacían entonces [antes de la Segunda Guerra Mundial] la mayoría de los grandes poderes y como lo hacen ahora la mayoría de los poderes medianos y pequeños, dependen grandemente de tener acceso a los mercados extranjeros. Dos o más partes involucradas en esas relaciones son interdependientes en el sentido de que son mutuamente vulnerables a la interrupción o la alteración de su intercambio.⁴⁶⁴

Es interesante detenernos un momento en evaluar si Argentina durante los noventa o en la primera década del siglo XXI se halló en una situación vulnerable por su nivel de apertura en el comercio exterior, según el porcentaje estimado por Waltz para afirmar la existencia de vulnerabilidad.

Recordemos que el *coeficiente de apertura de la economía* o *nivel de externalidad* se mide de esta forma:

$$\text{Nivel de Externalidad} = \frac{\text{Exportaciones} + \text{Importaciones}}{\text{Producto Bruto Interno}} \times 100$$

⁴⁶⁴ Ibídem, p. 210.

El coeficiente de apertura de la economía argentina fue en 1991 de 5,33 % y, en 2001, de 8,89 %. En 2007 alcanzó el 22 %, estimulado por el alza de importaciones, y en 2011 fue del 17 %.⁴⁶⁵

Estos datos muestran que no puede hablarse de una economía abierta en Argentina o, al menos, no tan abierta como en otras épocas: en el año 1913, antes de iniciada la Primera Guerra Mundial, la apertura de la economía era del 41,50 %; en el año 1980, con la apertura practicada con el ministro Martínez de Hoz, apenas del 11,40 %.⁴⁶⁶ Y tampoco podemos hablar de una economía vulnerable por la posible interrupción de su acceso a mercados externos, en los términos que anteriormente mencionábamos.

Los intercambios comerciales pueden representar una fuente de vulnerabilidad. ¿Qué formas puede presentar esta vulnerabilidad?:

La definición [de interdependencia como mutua dependencia] nos permite identificar qué es políticamente importante en las relaciones más o menos estrechas de interdependencia. Cuantitativamente, la interdependencia se hace más estrecha cuando las partes dependen entre sí para lograr grandes cantidades de bienes y servicios; cualitativamente, la interdependencia aumenta cuando los países dependen entre sí para la obtención de bienes y servicios importantes imposibles de conseguir de otra manera. La definición tiene dos componentes: las ganancias y pérdidas agregadas que los estados experimentan por medio de sus interacciones, y la igualdad con que esas pérdidas y ganancias son distribuidas. Los estados que son interdependientes con niveles altos de intercambio experimentan, o están sometidos, a la vulnerabilidad común que implica la interdependencia.⁴⁶⁷

¿Cuáles son los niveles relevantes para medir la interdependencia económica? En primer lugar, Waltz señala la cantidad de producción intercambiada,

⁴⁶⁵ Anuarios del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 1990-2012.

⁴⁶⁶ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach; “El ciclo de la ilusión y del desencanto”, Un siglo de políticas económicas argentinas. Ed. Ariel Sociedad Económica, 1998, p. 247.

⁴⁶⁷ Kenneth Waltz, ob. cit., p. 212.

luego el control de suministro y precios de materias primas escasas y, finalmente, la importancia del comercio exterior nacional dentro del comercio internacional:⁴⁶⁸

*Las corporaciones multinacionales están mal designadas. Son firmas con bases nacionales que operan en el exterior... La mayor parte de las más grandes corporaciones internacionales son de base norteamericana; la mayoría de la investigación y el desarrollo que llevan a cabo se realiza en Estados Unidos, y la mayoría del personal jerarquizado es norteamericano... En estas condiciones, es razonable suponer que al tomar decisiones corporativas, aunque tanto el gobierno norteamericano como el gobierno extranjero intenten regular estas actividades, el hecho de que la mayoría de las corporaciones tengan base norteamericana confiere gran ventaja a este último gobierno.*⁴⁶⁹

En el caso de España y China observamos la existencia de empresas que actúan como privadas pero tienen fuertes vínculos con el Estado. Por ejemplo, la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI) que posee Iberia y, a través de ésta, fue dueña de Aerolíneas Argentinas hasta el año 2008. O en el caso de China las tres petroleras que realizaron ofertas por YPF (ver punto 5.3) eran de propiedad estatal.

Para Waltz entonces, la exportación o importación mayor al 15 % de PBI es una fuente de vulnerabilidad para los Estados porque dependen del mantenimiento de ese intercambio. Y a su vez la existencia de empresas con inversiones en diferentes países favorece al gobierno de donde es originaria la empresa.

A su vez Keohane señala los atributos de la hegemonía:

La teoría de la estabilidad hegemónica, tal como se la aplica a la economía política mundial, define la hegemonía como preponderancia de recursos materiales. Son especialmente importantes cuatro grupos de recursos. Los poderes hegemónicos deben tener control de las materias primas, control de las fuentes de capital, control de los mercados, y ventajas competitivas en la

⁴⁶⁸ *Ibidem*, ps. 217-218.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 223.

*producción de bienes de valor agregado... Para que se le considere hegemónico dentro de la economía política mundial, entonces, un país debe tener acceso a materias primas esenciales, controlar fuentes de capital principales, sostener un gran mercado de importaciones y sostener ventajas comparativas en bienes de alto valor agregado, que produzcan beneficios y salarios relativamente altos. También debe ser más fuertes, en estas dimensiones tomadas globalmente, que cualquier otro país. La teoría de la estabilidad hegemónica predice que cuando más domine la economía política mundial un poder de esta clase, más cooperativas serán las relaciones interestatales.*⁴⁷⁰

En el caso de las relaciones bilaterales entre Argentina y España o entre Argentina y China no estaríamos hablando de una relación hegemónica. Por lo tanto, como primera medida debemos tomar las categorías con que Keohane define la hegemonía (que son, en suma, categorías de poder) y reformularlas para ser aplicadas en una relación bilateral. Consideramos entonces que en una relación entre dos países uno puede ejercer poder sobre otro si:

- controla materias primas que el otro país necesita;
- controla capital financiero que el otro país necesita (a través de inversiones, por ejemplo)
- importa productos desde el segundo país en un monto relevante para el segundo país.
- tiene ventajas en la producción de bienes.

Nos centraremos principalmente en la segunda y tercera categoría, mencionando brevemente su desenvolvimiento en el período 1991-2012. El autor desglosa el acceso al mercado financiero de esta forma: “El acceso garantizado al capital, aunque menos obvio como fuente de poder, puede ser igualmente importante. Los países con mercados de capital de buen funcionamiento pueden pedir préstamos baratos y son capaces de dar crédito a sus enemigos o negárselos a sus adversarios”.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Robert Keohane y Joseph Nye; ob. cit., ps. 50-52.

⁴⁷¹ Ibídem, p. 52.

Y sobre las importaciones:

El poder potencial también puede derivarse de las dimensiones del propio mercado de importaciones. La amenaza de cortar el acceso de un Estado en particular al propio mercado, mientras se permite un continuo acceso a otros estados, es un 'arma de poder económico importante e históricamente relevante'. Inversamente, la oferta de abrir el propio mercado a otros exportadores, en devolución por concesiones o deferencias, puede ser un efectivo medio de influencia. Cuanto mayor sea el propio mercado, y la discreción del gobierno al abrirlo o cerrarlo, mayor será el poder económico potencial.⁴⁷²

Aun cuando tienen diferentes perspectivas, Waltz y Keohane coinciden en al menos dos atributos económicos que otorgan poder a los Estados: un importante mercado de importaciones y la existencia de inversiones en otro país. Respecto de las inversiones, Waltz señala que la presencia de firmas en varios Estados otorga poder al gobierno donde la empresa tiene su sede; y Keohane, que el acceso a mercados de capital eficientes permite a las empresas expandirse.

¿Se verifica esto en la relación Argentina-España o Argentina-China? Las categorías que otorgan poder, según Keohane y Nye, se utilizan a nivel de actores estatales. Sin embargo es importante mencionar a nivel de empresas, una situación que ejemplifica la importancia del mercado interno, las inversiones y el acceso a mercados de capital.

En 1999, las tasas de interés en España se redujeron hasta llegar al 4 % al ingresar a la eurozona. Aprovechando este acceso a un eficiente mercado de capitales, la empresa española Repsol adquirió la empresa YPF. Por ese entonces YPF debía pagar tasas de interés del 12 % y tenía un tamaño similar al de Repsol: de haber contado con una tasa de interés más baja, hubiera podido comprar a Repsol.

Repsol pagó por YPF aproximadamente 18.000 millones de dólares; en su primer año de gestión, el mercado argentino, valorizado en dólares, le permitió obtener ganancias por 5.500 millones de dólares (casi un tercio de lo invertido).

⁴⁷² *Ibíd.*, p. 51.

Las relaciones hispano-argentinas

Como antiguas metrópoli y colonia, España y Argentina firmaron el tratado de paz en 1829. La primera embajada de España en América Latina fue establecida en Buenos Aires en 1917 y, a lo largo de la historia, han sido muchos los momentos de alta interrelación entre ambos países.

La recepción de miles de inmigrantes españoles a fines del siglo XIX y durante la guerra civil española (1936-39), así como la ayuda argentina a la España de Franco, aislada internacionalmente, fueron importantes gestos de parte de Argentina. España, por su parte, recibió miles de inmigrantes argentinos durante los golpes de Estado de la segunda mitad del siglo XX, así como durante la crisis económica que estalló en 2001.

Los temas de una agenda bilateral entre 1990 y 2012 se revelan como variados. Con el objetivo de jerarquizarlos, acudiremos a la distinción del profesor Artemio Luis Melo entre *cuestiones* y *problemas* que la componen.⁴⁷³

Entendemos que la *cuestión* más relevante en la agenda bilateral entre España y Argentina en el período fue “la situación económica argentina favorable a las inversiones y exportaciones españolas”. En su interior, encontramos diferentes problemas, tales como la reducción del comercio, la situación legal de algunas empresas argentinas privatizadas (y luego reestatizadas), así como la ayuda económica de España hacia Argentina. Veamos las propias expresiones de los actores involucrados en la relación. El día 25 de junio de 2000, dos días antes de presentar sus cartas credenciales ante el rey Juan Carlos, el nuevo Embajador argentino en Madrid, Ricardo Emilio Laferriere, señalaba los puntos importantes en la agenda bilateral:

El embajador destacó la gran importancia que tiene España como primer inversor extranjero en la Argentina. Explicó que los objetivos inmediatos de su gestión son ampliar la cooperación y desarrollar la inversión turística en la Argentina... Se mostró particularmente

⁴⁷³ Mientras que la *cuestión* engloba al nudo central sobre el que se teje una relación bilateral, los *problemas* son las circunstancias particulares que se presentan en su desarrollo. Ver Artemio Luis Melo, “La cuestión Malvinas: situación actual” en Revista Ponencias N° 8, Instituto Estanislao Zeballos, Rosario, Dic. 2000, p. 43.

*interesado en impulsar todos los aspectos vinculados a la nueva economía, las telecomunicaciones y las inversiones en la Red.*⁴⁷⁴

1. El crecimiento del comercio y las inversiones, 1990-2000

Para comprender mejor las interacciones entre Argentina y España entre los años 1990 a 2000 debemos mencionar antes un conjunto de procesos y cambios sucedidos desde la década de los noventa que acercarían a nivel político a ambos actores.

Un antecedente es que a partir de 1986 España asumió como objetivo de su política exterior desarrollar un nuevo tipo de relacionamiento externo con América Latina y el Caribe. En ese año, al ingresar a la Unión Europea junto a Portugal, ambos países firman una declaración común en la que se comprometían a buscar el desarrollo, la intensificación y la diversificación de las relaciones con esta región:

*El esfuerzo de la Europa comunitaria por desarrollar una estrategia de vinculación con ALC [América Latina y el Caribe] como región es reciente. El ingreso de España y Portugal a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, marcó, de hecho, un giro en esa asignatura pendiente: una declaración común, anexa al acta de adhesión de estos países a la CEE, previó medidas para el desarrollo, la intensificación y la diversificación de los intercambios con América Latina y el Caribe, la cual buscaba acercamientos económicos más firmes con Europa.*⁴⁷⁵

Desde 1990, América Latina y en particular Argentina iniciaron la desregulación de su comercio exterior y la apertura a las inversiones extranjeras. También buscan institucionalizar una relación política más estrecha con Europa, cuyos antecedentes se habían dado con la colaboración europea hacia el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo.

⁴⁷⁴ “La solución de Aerolíneas está en manos del gobierno español”, en Diario Clarín, 25 de junio de 2000.

⁴⁷⁵ Manuel Armendáriz Etchegaray; “Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea”, en Revista Mexicana de Política Exterior, N° 58, octubre de 1999, p. 45.

Así confluyeron la misión encomendada a España y Portugal y los deseos de América Latina y el Caribe, a la vez que estos dos países experimentaban un rápido crecimiento económico. La ola de inversiones y el incremento del intercambio comercial aumentaron las relaciones económicas que cruzaban el Atlántico en los noventa.

Existió una *convergencia natural* de necesidades entre los países de América Latina y España. La principal hipótesis, según un artículo de *Foreign Affairs*,⁴⁷⁶ es que la perspectiva del ingreso a la Unión Europea llevó a las empresas españolas a asumir exitosamente el desafío de modernizar la atrasada economía, el mismo que en la década de los noventa América Latina debería enfrentar. La competencia de las empresas francesas en España, las bajas tasas de financiamiento producto de la pertenencia a la UE y la *ventaja competitiva* de poseer el mismo idioma hicieron que el proceso de inversión español adquiriera una relevante magnitud (una versión más crítica del proceso se puede ver en Cecchini y Zicolillo).⁴⁷⁷

A nivel político, la creciente relación de Argentina con España no puede desligarse de la órbita multilateral en la que España actuaba. Se realizaron la Cumbre Eurolatinoamericana entre la Unión Europea y el Grupo de Río y la Cumbre Iberoamericana a partir de 1991. Recordemos también que el acuerdo Unión Europea–Mercosur se firmó durante la presidencia española de la UE en 1995.⁴⁷⁸

Al convertirse España en la cuarta fuente de ayuda al desarrollo regional, puede concluirse que es una política sostenida por parte del país ibérico el fomentar los lazos con América Latina y el Caribe. Además, existieron posturas comunes con Argentina en las que España no rehuyó desempeñar un alto perfil: en el proceso de recomposición de relaciones con Gran Bretaña, las coincidencias por los reclamos de Gibraltar y Malvinas o la recepción de las partes del desactivado misil Códor II.

⁴⁷⁶ Lourdes Casanova; “Lazos de familia. Inversión Española en América Latina”, en *Foreign Affairs*, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org>

⁴⁷⁷ Daniel Cecchini y Jorge Zicolillo; “Los nuevos conquistadores” FOCA, España, 2002, en http://www.hispanidad.com/lib_Conquistadores.htm

⁴⁷⁸ Judith Arrieta Munguía, “El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 58, octubre de 1999.

A su vez la importancia de la producción agraria en ambos países los acerca:

*Los españoles, en el tironeo de poder que se está librando en Europa, se han decantado del lado de Alemania porque los intereses de ambos países son confluyentes. Para la Argentina, y el Mercosur, es fundamental que la posición de España se mantenga fuerte para tener un aliado en la negociación sobre los subsidios agrícolas y alimentarios que trabó injustamente las exportaciones a la Comunidad Europea. Francia es el país que más vehemente defiende la política de subsidios.*⁴⁷⁹

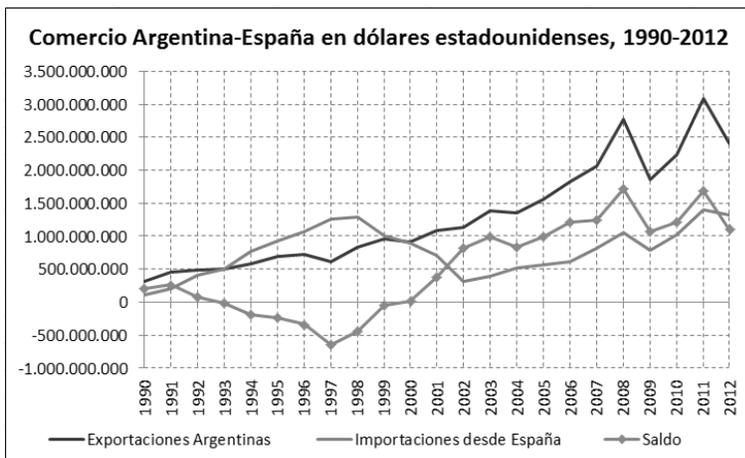
Por su parte, las relaciones económicas argentino-españolas vieron un incremento exponencial durante los noventa. Las necesidades de modernización de Argentina, el crecimiento de su mercado de importaciones y de sus exportaciones, la experiencia española en aquellas empresas que se incluían en el proceso de privatizaciones fueron importantes factores de este crecimiento.

Nuevamente el Estado argentino asumió un rol de garante para empresarios e inversores extranjeros: se firmó un convenio de protección de inversiones. Pero quizá la mayor garantía y aliciente lo representó el régimen de convertibilidad. El régimen cambiario de Convertibilidad inaugurado en 1991 por Argentina ancló el peso al dólar en una relación 1 a 1. De esta relación se desprendieron dos características: un tipo de cambio fijo que inauguró una década de estabilidad macroeconómica y una tenue sobrevaluación del peso argentino, que iría acentuándose a partir de 1994 (y se haría insostenible). Si bien la sobrevaluación de la moneda encarecía las empresas argentinas, también valorizó el mercado de importaciones y las remesas de utilidades de las empresas. Esto explica la mayor presencia de empresas españolas en Argentina que en el resto de América Latina, aunque la afluencia de capitales a los países emergentes fue una constante de la década.

Dado el marco jurídico y económico, el comercio registró fuertes incrementos: de sólo 300 millones en 1990 pasó a casi 1.000 millones al final de la década y, en 2012, representaba 2.400 millones. En la década del noventa, la

⁴⁷⁹ “La cumbre de Niza”, en diario Clarín, 6 de diciembre de 2000.

relación fue mayormente deficitaria para Argentina, pero desde el año 2000 eso se revirtió y se registraron importantes superávits para nuestro país.



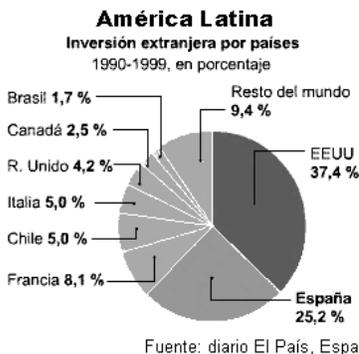
Por su parte, el monto de las inversiones españolas en nuestro país, medido en millones de dólares, es el siguiente:

Inversiones Españolas (en millones de US\$)	
1991	3.333
1992	1.491
1993	1.438
1994	1.566
1995	1.859
1996	2.703
1997	2.883
1998	2.319
1999	19.509
2000	3.978

Fuente: Revista "TANDEM", Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina (FUCAES), Año 1, N° 1, Buenos Aires, octubre de 2002.

Es decir, en total puede estimarse una cifra global de inversiones españolas cercana a los 40.000 millones de dólares, con lo que España se convirtió en el mayor inversor extranjero. El sector receptor de inversión es mayormente el de

servicios: teléfono, electricidad, transporte, importantes bancos, etc. Asimismo, la mayor compra de una empresa argentina en los noventa provino del sector energético, con YPF.



Se mostró entonces que el estrechamiento de las relaciones políticas de España con América Latina se produjo por una política deliberada del país europeo de posicionarse como interlocutor privilegiado de la Unión Europea. El fortalecimiento de las relaciones económicas entre España y Argentina tuvo como una de sus causas principales el régimen de convertibilidad que favoreció la relación económica. Pero, ¿la relación política no se vería afectada?

2. La alta influencia española en Argentina: 2000-2002

Existieron diferentes asuntos que fueron tratados al más alto nivel entre los gobiernos de ambos países, como por ejemplo la masiva inmigración de argentinos hacia España debido a la crisis económica en el primer país. Sin embargo aquí nos centraremos en las referencias al comercio bilateral, el proceso de inversiones y el caso especial de la empresa Aerolíneas Argentinas.

Comercio. El mantenimiento de la Convertibilidad como régimen cambiario en Argentina generó en este país un importante mercado importador de productos de otros países, al ser baja la relación entre el peso y el dólar. Esto sucedió desde 1991 y se fue acrecentando con la sobrevaluación de la moneda

estadounidense a partir de 1994. El momento de mayor volumen de comercio se produce en el año 1997 luego del cual disminuye el comercio bilateral.

Los productos importados por Argentina desde España son mayormente automotores, mientras que las exportaciones argentinas se concentraron sobre todo en productos pesqueros (sobre todo langostinos) y oleaginosas. Las ventas argentinas a España enfrentaban los clásicos problemas originados por la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea. Apertura y valorización del mercado de importaciones por parte de Argentina, apertura con trabas por parte de España: el desarrollo y la apertura del comercio no era recíproco. España tenía definidos sus objetivos respecto al mercado latinoamericano y también al europeo:

Si los empresarios españoles constataban al inicio de los noventa que los franceses sólo querían venderles productos franceses y comprar empresas españolas sin permitirles entrar en sus mercados, los iberoamericanos tienen que sentir que los españoles desean comprar productos iberoamericanos y servir como uno de los puentes de acceso al mercado europeo. España no tiene que ser únicamente el puente europeo de acceso a Iberoamérica, sino también el puente de acceso a Europa para Iberoamérica.⁴⁸⁰

Es decir, España buscó ser el puente de acceso al mercado europeo: estrategia que luego intentaría con China respecto del mercado latinoamericano (la *triangulación*). Esto se observa en las declaraciones del vicepresidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Juan Rosell, hacía referencia el 12 de marzo de 2002 a los empresarios argentinos que emprendían el camino de ingresar al mercado europeo:

Los argentinos tienen que asociarse con empresas españolas, o de otros países de la Unión Europea, y llegar a los consumidores de toda Europa a través de ellos, porque de otra manera no van a lograrlo... Si un empresario argentino quiere llegar en forma masiva a los consumidores europeos, y lo intenta por sí solo, puede tardar años en

⁴⁸⁰ Lourdes Casanova; “Lazos de familia. Inversión Española en América Latina”, en Foreign Affairs, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org>

*abrir la puerta de este mercado. Con un socio comunitario, la tarea será mucho más sencilla.*⁴⁸¹

Dos son los aspectos que debemos retener en la relación comercial entre Argentina y España: la clara definición de objetivos por parte del gobierno español y el gran valor que había adquirido el mercado de importaciones argentinas por su valorización en dólares.

Es elocuente este párrafo de mayo de 2002, que refleja en un dato la preocupación de los españoles por el mercado interno argentino: “En 1997, Argentina tomaba 5,6 % de las exportaciones españolas; hoy, la mitad”.⁴⁸² Cabe aclarar que el promedio de la primera década del siglo XXI se situó en el 2,6 %. Esto muestra que la reducción del mercado de importaciones argentino por la recesión económica era motivo de preocupación para los españoles.

El proceso de inversiones. El volumen de las inversiones realizadas por España en el mundo en la década de los noventa (sexto inversor mundial, por entonces), y en Argentina en especial, sorprende a quien observa que veinte años antes este país era uno de los más pobres de Europa. Las causas del espectacular crecimiento económico y de inversiones españoles no son algo que debamos abordar aquí, aunque parece conveniente rescatar dos aspectos, que tienen influencia para nuestro trabajo.

Es decir, en la negociación de ingreso de España y Portugal a la UE, estos países se presentaron como los que realizarían y desarrollarían la vinculación con América Latina y el Caribe. Y durante la década de los noventa, se abocaron a cumplir con su papel:

Al integrarse a la Unión Europea (UE) en 1986, España expresó su deseo de ser el puente entre ésta e Iberoamérica. En la prensa aparecieron comentarios que ponían en tela de juicio que un país que apenas salía de una larga dictadura fuera capaz de desplazar a las tradicionales potencias europeas en la región —Alemania y Francia—; y menos aún de competir con la hegemonía hemisférica de Estados Unidos. Quince años más tarde, España es el primer

⁴⁸¹ “España condiciona inversiones por 1.000 millones” en diario Clarín, 12 de marzo de 2002.

⁴⁸² “Los miedos al efecto tango”, en diario Clarín, 30 de mayo de 2002.

*inversionista europeo en Iberoamérica y el segundo mayor después de Estados Unidos. De las 100 mayores multinacionales en Iberoamérica, 50% del total de las ventas fue generado por empresas europeas y 43% por compañías estadounidenses.*⁴⁸³

Casanova distingue tres períodos para analizar las inversiones españolas:

*El primero corre de 1990 a 1996, cuando se irrumpió en la región con la participación en las subastas de privatización de empresas iberoamericanas. En esa época, Argentina fue el principal destino de las inversiones españolas. El segundo periodo va de 1996 a 2000, y representó un salto cualitativo en cuanto al volumen y riesgo asociado a las inversiones. Comenzó con la entrada de los bancos españoles que se situaron entre los más importantes de la región y de la mayoría de los países, y culminó con importantes inversiones en Brasil en telecomunicaciones y banca. El tercer periodo comenzó en 2001, en medio de un entorno económico recesivo. Debido a una serie de causas como la desaceleración de las privatizaciones, las crisis en Argentina, Colombia y Venezuela, la recesión económica y el fatídico 11 de septiembre, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes disminuyeron.*⁴⁸⁴

El volumen de inversiones, cercano a los 40.000 millones de dólares, fue siempre motivo de acercamiento entre Argentina y España, al mismo tiempo que elemento de presión política.⁴⁸⁵ Tal como sucedió en el caso de Aerolíneas Argentinas, los actores políticos internos de cada país no se mantuvieron al margen de los problemas que las empresas privadas presentaban.

Por su parte, desde el gobierno español nunca dejó de mencionarse a las inversiones como el principal motivo de la *alianza estratégica* mencionada por Aznar.

⁴⁸³ Lourdes Casanova, “Lazos de familia. Inversión Española en América Latina”, en Foreign Affairs, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org>

⁴⁸⁴ Idem.

⁴⁸⁵ Diego Rubinzal; “La conquista española” en diario Página 12, suplemento Cashi, 10 de febrero de 2008, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cashi/17-3378-2008-02-15.html>

Si la rentabilidad de los intereses españoles se ligó tan estrechamente al crecimiento del mercado interno argentino y al mantenimiento del régimen de convertibilidad del peso, no es de extrañar que la alusión a la cuantía de lo invertido por España, la ayuda económica y el respaldo político se habían afirmado al ritmo de la recesión económica de nuestro país.

El mayor indicador para España del agravamiento de la situación económica argentina, se observaba en su propio país: el Ibex-35, la nómina de las 35 mayores empresas cotizantes en la Bolsa de Madrid cayó 3 % durante dos días consecutivos, en octubre de 2001.⁴⁸⁶ La respuesta de las empresas españolas a los vendavales que comenzaban en octubre fue contundente: "...ninguna empresa española ha planteado la posibilidad de retirar sus inversiones de la Argentina. Por el contrario, la petrolera Repsol decidió apoyar la emergencia económica. Y Telefónica lanzó un aviso comercial donde resalta 'su arraigo y compromiso' con el país".⁴⁸⁷

El temor, en ese momento, era un incumplimiento argentino en el pago de la deuda externa y una devaluación de la moneda, que afectarían a las empresas ya que equivaldría a cerrar el acceso al mercado financiero y reducir el valor comercial, respectivamente.

El 1 de mes de diciembre de 2001 el ministro de Economía argentino Domingo Cavallo impuso restricciones al retiro de depósitos, medida conocida popularmente como *corralito*. La ciudadanía comenzó una serie de protestas que culminaron el 19 y 20 de ese mes con la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. Aunque los hechos de diciembre fueron de suma importancia para Argentina y dieron lugar a diversas interpretaciones, debemos recordar el aspecto fundamental que preocupó a la comunidad internacional en su conjunto y a España en particular: el temor por una resolución de la crisis por fuera de las instituciones democráticas.⁴⁸⁸

El efímero gobierno de Rodríguez Saá generó incertidumbre en el ámbito empresarial; a los siete días el presidente renunció y asumió Eduardo Duhalde. El Embajador español en Argentina, Manuel Alabarg, señaló que pese a la

⁴⁸⁶ "España ratifica su apoyo", en diario Clarín, 31 de octubre de 2001.

⁴⁸⁷ Idem.

⁴⁸⁸ Guillermo Arisó y Gabriel Jacobo, "El golpe S.A.", Buenos Aires, Norma, 2002.

crisis las empresas españolas no iban a emigrar. La temida devaluación de la moneda se produjo el 3 de febrero y en diciembre se había producido la declaración de suspensión de pagos de la deuda externa, ratificada por el presidente Duhalde. ¿Nada había cambiado desde la óptica española?

El diario Clarín del 1 de febrero señaló que el presidente español José María Aznar requería a las autoridades argentinas, un “marco de estabilidad” y “seguridad jurídica”. Y el ministro de Economía español, Rodrigo Rato, desechaba la existencia de una relación entre los pedidos del gobierno español y la situación de las empresas españolas:

*La posición española en las conversaciones no está condicionada por sus empresas. Las empresas españolas en Argentina son parte de la economía nacional y por lo tanto sus esfuerzos están relacionados con la economía argentina. Pero un paquete financiero del Fondo va a requerir un plan económico fiable, transparente y además que ponga un esfuerzo homogéneo para todos los sectores de la economía.*⁴⁸⁹

El conjunto de medidas que acompañaron a la devaluación tuvo un fuerte impacto en las empresas españolas:

*Se calcula que las empresas y bancos españoles perderán unos 3.0 mil millones de dólares por la devaluación del peso, la "pesificación" de las tarifas de servicios públicos, los impuestos a la exportación de hidrocarburos y el consiguiente castigo de los inversionistas por el aumento del "riesgo país" argentino. Los bancos españoles acumulan casi 40 mil millones de dólares de la deuda argentina a través de activos del Tesoro.*⁴⁹⁰

Se concluye entonces que las expresiones de funcionarios españoles referentes a la *seguridad jurídica* en Argentina y su incesante mención a la necesidad del acuerdo con el FMI, tenían como objetivo la aceptación de una de las mayores exigencias del organismo: la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas.

⁴⁸⁹ “España participa de un paquete de ayuda a la Argentina”, en diario Clarín, 4 de febrero de 2002.

⁴⁹⁰ Lourdes Casanova, “Lazos de familia. Inversión Española en América Latina”, en Foreign Affairs, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org>

Las posturas se mantuvieron y el FMI se mostró esquivo en el acuerdo, hasta que éste finalmente se firmó en enero de 2003 y se acordó la negociación de las tarifas de las empresas privatizadas. Consideramos a las inversiones españolas como un proceso de una magnitud tan importante que afectaría a la relación bilateral en diversos sentidos, por ejemplo: en el apoyo en el ámbito multilateral.

Aerolíneas Argentinas. El primer problema que aparece en la agenda de las relaciones políticas bilaterales entre Argentina y España es la situación financiera de la empresa aérea Aerolíneas Argentinas. Aerolíneas Argentinas fue privatizada por el gobierno argentino en 1991 y adquirido el paquete principal de acciones por la empresa aérea Iberia, propiedad mayoritaria del Estado español. Ésta fue una de las primeras inversiones realizada por intereses españoles en el país y debe ser entendida en el marco del proceso que tuvo lugar durante la década de los noventa.

La particularidad de la privatización de la línea aérea fue la propiedad por parte del gobierno español, a través de la Sociedad Española de Propiedades Industriales (SEPI). Si bien Iberia como empresa española gozaba de autonomía en decisiones y gestiones, y sobre esa base manejaba su empresa controlada en Argentina, su propietario formal era el Estado español.

Aerolíneas Argentinas comenzó a experimentar problemas financieros en 1998, en base a lo cual la empresa estadounidense American Airlines adquirió un porcentaje de la participación española de la empresa. El paquete accionario estaba distribuido de esta manera: Interinvest, 85 %; Estado argentino, 5 % y empleados, el restante 10 %. De la parte de Interinvest, un 80 % corresponde a la SEPI, un 10 % a Iberia y un 10 % fue vendido a la empresa estadounidense American Airlines.⁴⁹¹

Privatizada sin deudas, diez años después Aerolíneas Argentinas poseía deudas por US\$ 800 millones, un patrimonio de US\$ 70 millones y pérdidas en 1999 por más de 120 millones de dólares.⁴⁹²

La preocupación de ambos gobiernos por la situación de la empresa, puede verse en las declaraciones del Embajador argentino en Madrid, Ricardo

⁴⁹¹ “Nuevo timonel para Aerolíneas”, en diario Clarín, 16 de octubre de 2000.

⁴⁹² “Hoy, en Madrid, definirían el futuro de Aerolíneas Argentinas”, en diario Clarín, 12 de enero de 2000.

Emilio Laferriere, en junio de 2000. Las mismas ponen en relieve la alta importancia del tema:

*...sería muy positivo que el gobierno español ayudara a una solución para Aerolíneas Argentinas porque esa decisión está en gran medida en sus manos... Las palabras del presidente y el vicepresidente enmarcan lo que puede hacerse. El gobierno ha fijado sus prioridades, que son contrarias a los despidos.*⁴⁹³

Por su parte, la posición española se refleja en los dichos de Rodrigo Rato, ministro de Economía español: “La percepción que tengo son los 1.200 millones de dólares que ya ha puesto el Estado español en Aerolíneas. Esa sí que es una percepción concreta... El único socio que se hace cargo de la compañía es el Estado español. Todos los demás socios parece que no mantuvieron el mismo ritmo de interés”.⁴⁹⁴

El 13 de julio el presidente español José María Aznar informó sus deseos de colaborar en la solución del problema al Jefe de Gabinete argentino, Rodolfo Terragno, durante una visita de éste a Madrid. La importancia del tema para el gobierno argentino parecía perder fuerza en septiembre, cuando el ministro de Economía José Luis Machinea informaba que el gobierno argentino tendría una “actitud prescindente” en el problema de Aerolíneas; sin embargo, esto sólo era una muestra de las profundas divisiones en el seno del gobierno de nuestro país.

El acuerdo llegaría el 13 de octubre, cuando: “El gobierno cerró un acuerdo económico y financiero con las autoridades de la SEPI –Sociedad Española de Propiedades Industriales- firma estatal que controla la aerolínea. El acuerdo prevé una inyección de capital de 650 millones de dólares... sin que se concreten despidos”.⁴⁹⁵

El *problema* Aerolíneas se retrae de la discusión pública hasta los nuevos problemas financieros que afrontaba la empresa. En mayo de 2001, la ministra de Trabajo de Argentina Patricia Bullrich tiene fuertes expresiones de rechazo hacia la conducción del SEPI, mientras que los titulares de los bloques de

⁴⁹³ “La solución de Aerolíneas está en manos del gobierno español”, en diario Clarín, 25 de junio de 2000.

⁴⁹⁴ “España promete que no dejará quebrar a Aerolíneas”, en Diario Clarín, 5 de julio de 2000.

⁴⁹⁵ “Nuevo timonel para Aerolíneas”, en diario Clarín, 16 de octubre de 2000.

diputados argentinos presentan un proyecto para reclamar el salvataje de Aerolíneas.⁴⁹⁶ La funcionaria argentina comienza a partir de entonces a tener un papel preponderante en el tema de la línea aérea. Su actividad se planteó en dos frentes: conseguir una nueva propuesta de parte del SEPI y lograr que los sindicatos argentinos la acepten.

A mediados del año 2001, la franca recesión en la que se encontraba Argentina no pudo más que deteriorar la situación financiera de las empresas españolas. Ante la situación acuciante, la SEPI buscó vender la empresa y el 7 de julio el grupo español Marsans (entre otros siete) comunica su interés. Finalmente, sería el grupo Marsans quien compraría la empresa el 2 de octubre de 2001: sale así este problema de la agenda bilateral entre Argentina y España. La gestión de Marsans estuvo signada por la creación de una filial en Chile y la mala administración de la aerolínea Air Comet.

Existen indicios que parte de los activos de Aerolíneas se transfirieron a Air Comet, así como del crecimiento de la deuda de Aerolíneas. La situación eclosionó hacia fines de 2007 y principios de 2008 debido al mal servicio, cancelaciones de vuelos, demoras en los viajes, pasajeros varados en diferentes aeropuertos.

En 2008 se anunció el envío de un proyecto de ley al Congreso argentino para estatizarla, pero se llegó a un acuerdo de gestión conjunta con los dueños de Marsans hasta determinar el valor tanto de Aerolíneas como de Austral.⁴⁹⁷

En febrero de 2009, durante la visita de la presidente Cristina Fernández de Kirchner a España, el tema sobrevoló las reuniones. En conferencia de prensa, el entonces presidente español José Luis Rodríguez Zapatero expresó que el 99% de las relaciones bilaterales eran buenas y la presidente argentina explicó que ese 1 % se refería a Aerolíneas.

⁴⁹⁶ “Aerolíneas: que España la saque adelante”, en diario Clarín, 10 de mayo de 2001.

⁴⁹⁷ Austral Líneas Aéreas es una aerolínea de transporte de pasajero de Argentina creada en 1971.

3. Las consecuencias: respaldo político y ayuda económica ante la crisis

Un nuevo *problema* en la agenda bilateral entre Argentina y España es el que se refiere al respaldo político y la ayuda económica que el país ibérico brindó a nuestro país a medida que la situación económica, política y social se deterioraba. La necesidad de que funcionarios españoles salieran a respaldar y afirmar su compromiso con Argentina es también un síntoma de la crisis, ya que aumentó a medida que el estallido del 19 y 20 de diciembre de 2001 se aproximaba.

Durante el viaje del presidente De la Rúa a España, el 24 de octubre de 2000, ésta fue la visión que mostró tener el rey Juan Carlos sobre el país sudamericano: “Vemos a la Argentina como un socio fiable, con un comportamiento económico predecible y en el que la estabilidad del marco jurídico continuará propiciando las mejores condiciones para que el flujo de capitales extranjeros contribuya a la prosperidad de su pueblo...”.⁴⁹⁸

Al día siguiente, el turno fue de José María Aznar: “Hago una expresa declaración de confianza política y económica del presente y el futuro de Argentina”.⁴⁹⁹

Dos meses después, el apoyo político se tradujo en un gesto sin precedentes: ante el programa de créditos que el Fondo Monetario Internacional acordó con Argentina, el denominado *blindaje*, España decidió aportar 1.000 millones de dólares al paquete de ayuda, los que se desembolsarían según las condiciones acordadas con el FMI. La medida era explicada por el vicepresidente del Gobierno de España y ministro de Economía, Rodrigo Rato:

*España será el único país que preste apoyo financiero expreso a la Argentina para superar las dificultades que está teniendo en los mercados en los últimos meses... este anuncio es consecuencia de la confianza que la sociedad española tiene en la sociedad argentina y en las posibilidades de su economía....*⁵⁰⁰

⁴⁹⁸ “Fuerte respaldo del rey Juan Carlos al gobierno”, en diario Clarín, 25 de octubre de 2000.

⁴⁹⁹ “España aseguró apoyo político y más inversión”, en diario Clarín, 26 de octubre de 2000.

⁵⁰⁰ “España aportará 1.000 millones”, en diario Clarín, 13 de diciembre de 2000.

Repasemos las principales características del apoyo político y ayuda financiera española:

- Préstamo por 1.000 millones en el marco de un acuerdo multilateral;
- Declaraciones de respaldo desde España por parte de ministros, del presidente y del rey.

Luego de los sucesos del 19 y 20 de diciembre, el respaldo político y la ayuda económica no se interrumpieron: tomaron otro contenido, como veremos ahora. El día 16 de mayo de 2002 el presidente Duhalde llegó a España para participar de la cumbre entre la Unión Europea y América Latina. Allí sólo obtuvo más respaldo político en declaraciones, pero se mantuvo el requisito de acuerdo con el FMI antes de recibir ayuda económica.

Una pequeña ayuda económica por parte de España se produciría el 8 de octubre de 2002. El monto del crédito fue de 98 millones de dólares y fue destinado a proyectos de infraestructura, salud y educación: el único requisito es que los recursos “se dediquen a las necesidades sociales”. En el ámbito multilateral, el 16 de noviembre de 2002 la Cumbre Iberoamericana expresó su apoyo a Argentina, a iniciativa del gobierno español.

4. Altibajos en la relación: 2003-2012

La discusión bilateral posterior a la crisis argentina involucró aspectos generales, tales como las actitudes de rechazo por parte del país sudamericano hacia los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Fondo Monetario Internacional, y particulares, como las consecuencias de la pesificación para las empresas españolas.

En este último aspecto, el régimen monetario de la convertibilidad permitía a las empresas españolas obtener ganancias en Argentina, valorizarlas en dólares y remitirlas a sus casas matrices. A partir de la devaluación del peso y la transformación a moneda argentina de los contratos y tarifas establecidas a valor dólar surgió un pedido de reacomodamiento de las tarifas.

En enero de 2002, y en medio de la peor crisis económica del país, el gobierno nacional congeló las tarifas de las empresas de servicios públicos, tales como el gas, la electricidad, la telefonía, los peajes y el agua. El argumento de las empresas fue que al no adaptarse las tarifas a los costos, los servicios se resentían gravemente, con el peligro de sufrir problemas de mantenimiento y abastecimiento. Algunas comenzaron juicios contra el país en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI, por sus siglas en inglés), órgano del Banco Mundial.

Apenas dos meses después de asumir la presidencia argentina Néstor Kirchner realizó su primer viaje a Europa visitando primeramente España en julio de 2003. Allí el nuevo presidente se reunió con empresarios españoles en la sede de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y definió nuevas reglas para la relación.

Kirchner acusó a los empresarios españoles de colaborar con el vaciamiento del país durante la década menemista, de enriquecimiento excesivo y falta de previsión de los riesgos que se estaban corriendo por participar de aquel modelo económico: “tenían que haber hecho caso a la sociedad argentina, en vez de a los gobiernos corruptos anteriores... apoyaron un sistema que era inviable para el país y generó el caos. Como hicieron eso y el país está pagando las consecuencias, los empresarios deberán correr con parte de ellas”.⁵⁰¹

La respuesta española puede desplegarse en dos valoraciones distintas. El presidente de la CEOE, José María Cuevas, le respondió a Kirchner: "Presidente, usted nos ha puesto a parir". Por su parte el presidente español, José María Aznar, manifestó todo su apoyo hacia su par argentino:

Nada deseáramos más los españoles que ver una Argentina recuperada, con creciente presencia internacional, con su confianza recuperada, demostrando una vez más la gran nación que es... Si Argentina ha tenido un amigo en el mundo, ese amigo ha sido España,

⁵⁰¹ Alejandro Arce, “La crisis del 2003 en las relaciones hispano-argentinas: Néstor Kirchner y su modo de neutralizar las posibles respuestas del gobierno español”, en Agenda Internacional, 1, Barcelona, 2004, p. 7.

*y me alegro mucho de que haya sido así, entre otras cosas porque, cuando España pasaba hambre, Argentina le ayudó.*⁵⁰²

Existieron diferentes coincidencias entre los países, como puede verse en el apoyo de España a la propuesta de quita de la deuda elaborada por Argentina. Esto expresó en enero de 2005 el nuevo presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero. Por su parte el presidente argentino Néstor Kirchner le habría solicitado a su par que las empresas españolas renunciaran a sus reclamos ante el CIADI como paso previo a renegociar los contratos de servicios públicos.⁵⁰³

En julio de 2005, las españolas Gas Natural Ban y Telefónica anunciaron que desistían de sus juicios, aunque en octubre de 2007 dos empresas iniciaban demandas: Urbaser y Aguas Bilbao Bizkaia, ambas ex accionistas de Aguas del Gran Buenos Aires.

Ese mismo año la esposa del presidente argentino visitó España. Fue recibida, entre otros, por el rey Juan Carlos I; el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero; el presidente del Partido Popular (PP), Mariano Rajoy; el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, y representantes empresariales.

La tercera visita de Néstor Kirchner a España, en junio de 2006, tuvo un carácter económico: “El objetivo de Kirchner es hablar del pago de la deuda con España, actualizar el acuerdo estratégico bilateral firmado en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca y atraer inversión hacia Argentina, donde empresas españolas esperan aún una actualización de tarifas tras la crisis”.⁵⁰⁴

En 2007, la ya senadora argentina Cristina Fernández de Kirchner y candidata a presidente realizó una gira por España donde fue recibida por los reyes en Mallorca, por el jefe del Ejecutivo, José Luis Rodríguez Zapatero y un nutrido grupo de empresarios en Madrid. La siguiente visita, en febrero de 2009, ya como presidente, mostró una agenda similar.

⁵⁰² "Si Argentina ha tenido y tiene un amigo, se llama España", en diario Clarín, 13 de noviembre de 2002.

⁵⁰³ Diario *Ámbito Financiero*, 27 de enero de 2005.

⁵⁰⁴ "Kirchner inicia una visita a España de marcado carácter económico", en diario *El Mundo de España*, 26 de junio de 2006.

Si bien parte de los temas abordados tuvieron que ver con la Cumbre del G-20 que se realizaría días después en Londres, se mencionaron temas económicos. El jefe de gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, aseguró que las empresas españolas permanecerán en la Argentina: “las empresas españolas están para quedarse, han pasado tiempos difíciles, pero ahora están en tiempos mejores”,⁵⁰⁵ mientras que el rey Juan Carlos destacó “la voluntad de permanencia de las empresas españolas”, sus “sólidas raíces” y su “compromiso estratégico” para contribuir al crecimiento económico y social del país.⁵⁰⁶

Las discusiones por la estatización de Aerolíneas Argentinas e YPF han sido abordadas en otros apartados de este trabajo.

China-Argentina: una historia reciente

La República Argentina y la República Popular China establecieron relaciones diplomáticas el día 19 de febrero de 1972. En la historia de las relaciones bilaterales existieron visitas recíprocas de alto nivel en distintas oportunidades.

Diferentes tratados enmarcan la protección de las inversiones recíprocas:

- El Convenio para Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones. Fue firmado en Beijing el 5 de noviembre de 1992 y está vigente desde el 1 de agosto de 1994 por medio de la Ley 24.325.
- El Acuerdo para promover la Formación de Empresas Binacionales. Fue firmado en Beijing el 15 de noviembre de 1990. Está vigente desde el 5 de noviembre de 1992, por Ley 24.096.

⁵⁰⁵ “Zapatero dijo que alienta inversiones en la Argentina y abogó por la resolución de las discrepancias por Aerolíneas”, en diario La Nación, 6 de febrero de 2009.

⁵⁰⁶ Idem.

1. China-Argentina: crecimiento del comercio y las inversiones

Podemos afirmar que el incremento de las relaciones comerciales entre Argentina y China en los noventa, década en la cual este último país desplazó a Japón como primer socio comercial de nuestro país, se debe a necesidades comunes propias de las estrategias de desarrollo.

Así, por el lado del *gigante oriental*, esto se explica en que “Deng Xiaoping, en su ahora famoso ‘viaje al sur’, lanzó en 1992 una nueva estrategia de desarrollo, basada en la progresiva apertura de la economía. Esta reforma económica requería, para ser viable, que fuera acompañada por una inserción creciente y pacífica de China en la comunidad internacional”.⁵⁰⁷

Por el lado argentino la situación fue similar:

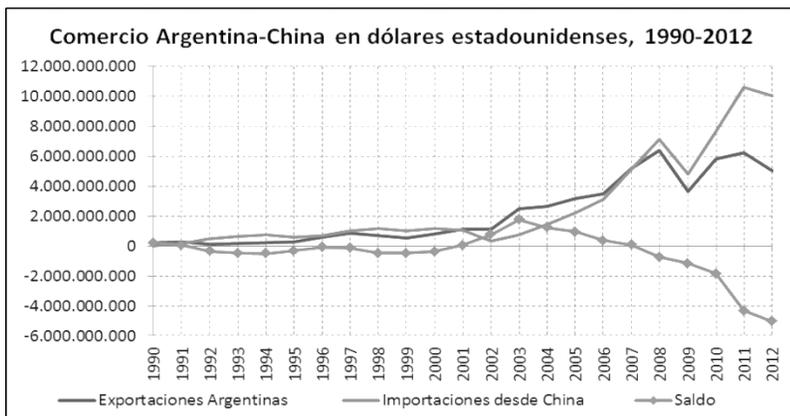
*Solo a partir de 1989 se dio un cambio decisivo en las relaciones regionales. Las reformas económicas orientadas a la economía de mercado fueron vistas como la única forma de romper los tradicionales bloqueos al desarrollo. Este nuevo punto de vista fue posible sólo dentro del marco de la globalización económica que presionó al mismo tiempo a la consolidación de los actores económicos en diferentes bloques regionales... En este contexto, la Argentina optó por una política comercial activa en los países del Este y Sudeste Asiático, intentando capitalizar las muy significativas oportunidades que dicha región genera en términos de comercialización de bienes y la ejecución de proyectos que demandan servicios de origen externo.*⁵⁰⁸

El comercio. A continuación observaremos las cifras del intercambio comercial el cual, a partir de 2002, crece de manera sostenida. Desde 2008, el saldo

⁵⁰⁷ Carlos Juan Moneta, “China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en Asia del Pacífico: perspectivas para Argentina/Mercosur y América Latina”, en Sergio Cesarín, y Carlos Juan Moneta (comp), Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda? Redealap, Proyecto BID-INTAL, 2005, p. 184.

⁵⁰⁸ Eduardo Alberto Sadous, “Las relaciones económicas y comerciales de la República Argentina con los países de Asia-Pacífico entre 1989 y 1999”, en Eve Rimoldi de Ladmann (coord.), Análisis de la dinámica política, económica y social de Asia-Pacífico en sus relaciones con la Argentina, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina, N° 1, Comité Argentino por las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2000, p. 76, disponible en www.cari.org.ar/pdf/asia-pacifico.pdf

comercial es desfavorable para nuestro país, lo cual ha generado roces en la relación bilateral.



El crecimiento del comercio puede deberse a que con anterioridad China no era considerada una economía de mercado por la OMC:

En el plano comercial multilateral, Argentina y China finalizaron las negociaciones sobre el Protocolo de Adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en marzo de 2000 acordando reducciones arancelarias sobre setenta y ocho productos solicitados por la Argentina, en su mayoría agropecuarios, siderúrgicos y del complejo oleaginoso (soja y aceites). En el protocolo, la Argentina obtuvo el status de negociador inicial para productos como carne bovina, soja, maíz y cítricos. Al mismo tiempo en sintonía con la normativa OMC, se acordaron limitaciones a las importaciones chinas de textiles, juguetes y calzado, manteniendo las prerrogativas argentinas en materia de salvaguardias y derechos antidumping hasta el 2013 con el fin de evitar daños a la industria nacional en sectores considerados sensibles.⁵⁰⁹

Parte de los inconvenientes surgen por el contenido mayormente primario de las exportaciones argentinas, mientras que China exporta productos

⁵⁰⁹ Sergio Cesarín y Carlos Juan Moneta (comp), ob.cit., p. 10.

industriales hacia nuestro país. La alta concentración en productos primarios puede observarse en la siguiente tabla:

Composición del Comercio Argentina-China, 2010					
Principales exportaciones argentinas Valor en millones de US\$ y %			Principales importaciones argentinas Valor en millones de US\$ y %		
Semillas y frutos	4.121	71,1%	Artefactos eléctricos	2.191	28,6%
Aceites de petróleo	666	11,5%	Artefactos mecánicos	2.015	26,3%
Grasas y aceites animales o vegetales	353	6,1%	Productos químicos orgánicos	600	7,8%
Cueros y pieles	143	2,5%	Vehículos	415	5,4%
Resto	508	8,8%	Otros	2.439	31,9%

Fuente: Ministerio de Economía, “El Comercio Exterior Bilateral Argentina – China”
http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/China_Ago2011.pdf.

Por otra parte, la dinámica propia de los inmigrantes chinos en Argentina ha creado una nueva realidad:

Actores económicos claves en el intercambio bilateral, la comunidad china se estima en 60.000 personas, en su mayoría residentes en la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. Por ley, los nuevos inmigrantes no pueden residir en la Capital Federal y deben optar por ciudades del interior lo cual ha dado origen a nuevas comunidades chinas instaladas en provincias del centro y norte del país... El nivel de facturación de los supermercados chinos se estima en US\$ 1.000 millones anuales.⁵¹⁰

Pequeñas inversiones, grandes promesas. Se estima que en 1999 China poseía 25 empresas de capital exclusivo o mixto en Argentina especializadas en piscicultura, agricultura, explotación de recursos naturales, industria química, electrónica, telecomunicaciones, etc., las cuales aumentaron a 28 en 2002, con inversiones por un total de 11 millones 240 mil dólares.⁵¹¹

Veamos a continuación las principales inversiones en el país, hasta mediados de la primera década del siglo XXI:

⁵¹⁰ Ibídem, p. 15.

⁵¹¹ Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO), “Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales la inversión china en argentina observatorio de las empresas transnacionales”, Buenos Aires, p. 13.

Grupo	Sector	Año	Provincia
Beijing Meilu Enterprises	s/d	1995	Santa Fe
National Automobile Ind	Ensamblaje de vehículos	s/d	Mendoza
TCL	Ensamblado de televisores y DVD	2004	Tierra del Fuego
Wuxi Little Swan	Electrodomésticos	s/d	s/d
Global Fishing Co. Ltd.	Piscicultura	s/d	s/d
Argentina Qingua Fishing Co.	Piscicultura	s/d	s/d
Conglu Fishing Co. Ltd.	Piscicultura	s/d	s/d
Jincheng Group	Ensamblaje de motocicletas	1999	Santa Fe
Nanchang Railna	Ensamblaje de motocicletas	2000	Santa Fe
Sitong	Textil	2002	Santa Fe
Huawei Technologies	Telecomunicaciones	2003	Buenos Aires

Fuente: Oliva, 2005: 224.

Podemos mencionar dos momentos fundamentales en la relación bilateral respecto de este tema particular. En 2004 llegó al país el presidente chino Hu Jintao. Días antes, desde el gobierno argentino se anunció que China invertiría 20.000 millones de dólares.⁵¹² La noticia fue reproducida por los medios periodísticos.

Sin embargo, al finalizar la vista los anuncios fueron los siguientes:

- 8 mil millones para ferrocarriles de parte de las compañías China Beiya EScom International Limited y China Railway 20 TH Bureau Group.
- 5 mil millones para prospección, exploración y producción petrolera en la plataforma continental argentina y para el desarrollo de recursos gasíferos en terceros países entre ENARSA y China Sonangol.⁵¹³
- 6 mil millones para la construcción de viviendas populares por parte de las empresas New World y China Construction y 260 millones en comunicaciones y tecnología satelital.

⁵¹² Santiago Rodríguez, “Una lluvia de palitos chinos (en 10 años)”, en diario Página 12, 17 de noviembre de 2004, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-43739-2004-11-17.html>

⁵¹³ “Enarsa ya tiene un socio para salir costa afuera”, en diario Página 12, 17 de noviembre de 2004.

Si bien no todos los proyectos se concretaron, entre los que se llevaron a cabo, los de mayor relevancia fueron Minera Sierra Grande S.A y Noble Grain. En el sector minería, a su vez, se produjo la compra de la canadiense Andean –titular del proyecto minero Cerro Negro, en la provincia de Santa Cruz- por parte de China Gold. En tanto San He Hopefull Grain & Oil Group anunció inversiones en explotaciones de cobre y hierro en Jujuy y Shangdon Group firmó un convenio con la provincia de La Rioja para minería.

Otro anuncio de esos años, por el cual la provincia de Río Negro acordó facilitar a la empresa estatal China Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group 300.000 hectáreas para el cultivo de soja, finalmente no se concretó.

Una apuesta en grande: el petróleo. La compra de empresas energéticas en el mundo es una realidad de la estrategia china en el siglo XXI. El año del desembarco chino coincidió con el festejo del Bicentenario de la Revolución de Mayo en el país. Según un informe de la CEPAL, Argentina fue el segundo destino de las inversiones chinas ese año, detrás de Brasil.

A mediados de marzo de 2010 la empresa china CNOOC adquirió el 50% del grupo Bidas, propiedad de la familia Bulgheroni, abonando US\$ 3.100 millones. En noviembre de ese mismo año se formalizó la compra del 60% de PAE, en manos de British Petroleum por parte de Bidas. Esta última operación se concretó en más de US\$ 7 mil millones.⁵¹⁴

Y si bien se anunció en 2011, a fines de 2012 Sinopec Corp. desembolsó US\$ 2.450 millones por Occidental Petroleum Corp. (Oxy). Esto le permitió acceder a 23 concesiones de exploración y explotación y así posicionarse principalmente en Santa Cruz, Chubut y Mendoza.

La visita en 2011 del ministro de Comercio chino, Chen Deming (recibido por la presidente argentina) permitió manifestar optimismo en el futuro de la relación: “Actualmente las inversiones chinas en el país son de 14.000 millones de

⁵¹⁴ “Inversiones chinas en Argentina: claves del nuevo escenario energético”, en Observatorio Petrolero Sur, 16 de junio de 2011, disponible en <http://opsur.wordpress.com/2011/06/16/inversiones-chinas-en-argentina-%C2%BFextrayendo-para-que-y-para-quien/>

dólares. Esto representaría 5.800 puestos de trabajo. En la reunión nos dijeron que están dispuestos a duplicar sus inversiones”.⁵¹⁵

Sectores incipientes: bancos y ferrocarriles. En agosto de 2011, se produjo una nueva compra en Argentina: el Industrial & Commercial Bank of China Ltd. (ICBC), la entidad financiera con más ingresos del mundo, adquirió el 80% del Standard Bank Group Ltd. en Argentina. La operación fue valuada en US\$ 600 millones. Se entiende que se trata de una herramienta para futuras inversiones.

En el sector ferroviario, a los anuncios de 2004, en 2011 se anunció la rehabilitación del Belgrano Cargas por la China National Machinery & Equipment. El Belgrano Cargas recorre 14 provincias del norte argentino, donde existen importantes zonas sojeras y mineras y requiere un reacondicionamiento total.

El objetivo es que con la refacción de los 3.200 km de vías “se podrá transportar diez millones de toneladas de granos, hidrocarburos, minerales y otras cargas, que en la actualidad son movidas por camiones”.⁵¹⁶ Además, se prevé la compra de 50 locomotoras y 2.250 coches. Parte de los fondos serían aportados por el Banco de Desarrollo de China -US\$ 2.600 millones-, pero también lo harían el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y el Tesoro Nacional.

Inversiones Chinas (en millones de US\$).	
1990-2009	143
2010	3.100
2011	2450
2012	600

Fuente: CEPAL (2013); “Promoción del comercio y la inversión con China.

Desafíos y oportunidades en la experiencia de las cámaras empresariales latinoamericanas”, pág. 21

Por último, en 2011 se produjo el desembarco de la firma de electrodomésticos china Midea por u\$s 120 millones; mientras que otros u\$s 40 millones fueron comprometidos por Huawei y Pony International.⁵¹⁷

⁵¹⁵ “China promete más inversiones”, en diario Página 12, 13 de mayo de 2011.

⁵¹⁶ “El Belgrano Cargas vuelve a la vía”, en diario Página/12, 18 de mayo de 2011.

⁵¹⁷ Reuters Argentina, “Argentina ve inversión china por 160 mln dls en bienes consumo”, 11 de enero de 2011, disponible en <http://ar.reuters.com/article/idARN1155292320110111>

2. El progresivo aumento de la influencia china en Argentina

El aumento de las relaciones bilaterales no se redujo solamente al intercambio comercial y las inversiones. Por ejemplo, en agosto de 2007 se firmó un convenio entre el Banco de Desarrollo de China y el Banco Integrado de Comercio Exterior (BICE) argentino por 270 millones de pesos. Estos fueron destinados a financiar proyectos de inversión en sectores exportadores como el vitivinícola, el avícola y el frutícola, proyectos del INVAP y de generación de energía de fuente eólica y solar.⁵¹⁸

En julio de 2012 se acordó el segundo Acuerdo de Cooperación por un monto total de 900 millones de pesos.⁵¹⁹ El objetivo fue financiar emprendimientos pymes destinados a incrementar las exportaciones agrícolas, la generación de energías de fuente renovable (eólica, solar y otras) y proyectos de inversión de empresas chinas radicados en la Argentina.

Durante la visita del primer ministro chino Wen Jiabao a la Argentina, el 26 de junio de 2012, se firmaron diversos convenios de cooperación para promover la venta de unos 30 productos argentinos en ese país. Entre ellos se encuentran frutas, verduras y lácteos; el incremento de las inversiones en infraestructura e investigación; y la libre exportación de semillas, maíz, y derivados, entre otros.

Por otra parte, durante la crisis financiera internacional de 2009 se concretó un acuerdo *swap* o canje de divisas entre los bancos centrales de ambos países por 10.200 millones de dólares.⁵²⁰ Durante la visita del vicepresidente de la República Popular de China, Li Yuanchao, a mediados de mayo de 2013, se comenzó a negociar un nuevo *swap*.

⁵¹⁸ Banco de Inversión y Comercio Exterior, El Banco de Desarrollo de China acuerda nueva asistencia financiera con el BICE, 23/03/09, en www.bice.com.ar/sp/novedades/novedad_det.asp?id=238

⁵¹⁹ Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina, “BICE y Banco de Desarrollo de China (CDB) amplían su cooperación para el desarrollo. Segundo acuerdo por monto total de \$900 millones” disponible en: <http://www.abappra.com/index.php?pagina=aso-des&idNews=482&ft=list>

⁵²⁰ Nestor Restivo, “Tai Chi Swap”, en suplemento Cash del diario Página 12, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7907-2014-09-07.html>

¿Un tango de a tres?

China emerge como potencia industrial, comercial y, crecientemente, como gran inversora en los países poseedores de recursos naturales. Esto ha generado alertas en el tablero geoestratégico internacional.

Como señala Oviedo:

El ‘desembarco’ chino en América Latina no sólo ocupa la atención del gobierno estadounidense, también preocupa a la Unión Europea. La influencia comercial europea ha sido desplazada estructuralmente por América y Asia en países como Argentina y, dentro de las exportaciones a este último continente, China tiene un rol fundamental.⁵²¹

En esta sección nos preguntamos cuál ha sido la respuesta de España hacia esta situación y si se puede verificar en el caso de YPF, una empresa de origen argentino controlada por capitales españoles.

1. La apuesta española a la triangulación

La evidencia del aumento de la importancia global de los países asiáticos en general, y de China en particular, fue rescatada por España en el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002: “Se realizará un estudio sobre las posibilidades de triangulación, celebrándose posteriormente un Foro España-Asia Pacífico-Iberoamérica, con representación amplia de los distintos sectores de la sociedad y del mundo oficial”.⁵²²

El concepto de triangulación ha sido definido como “la utilización por parte de un actor de sus relaciones con un vértice del triángulo, u otras fuera del

⁵²¹ Eduardo Daniel Oviedo, “China en América Latina: ¿influencia o hegemonía?”, Instituto de Altos Estudios Universitarios, España, 2005, p. 15.

⁵²² Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002, disponible en http://www.casaasia.es/media/asset_publics/resources/000/002/814/original/plan_accion_2000_2002.pdf

triángulo de otros actores del sistema internacional... o su posición en el sistema internacional global, para relacionarse con el otro vértice del triángulo”.⁵²³

La lógica que guía la triangulación es que los beneficios de la relación deben ser mayores, a largo plazo, que los que se pueden obtener de las interacciones bilaterales entre los actores. Cabe preguntarse cuáles serán las percepciones y necesidades que permitirán cooperar a España y China para que esta última acceda a América Latina. O sobre qué base puede asentarse el deseo del gobierno español de ser el *punte* para el gigante asiático en el desembarco en Latinoamérica.

China, como potencia global, posee múltiples objetivos, aunque pueden destacarse dos que guían sus relaciones económicas: la de encontrar fuentes de aprovisionamiento alimenticio para una población que representa el 20 % del planeta y el acceso a recursos energéticos que le permitan continuar su ascenso como productor de manufacturas.

La región sudamericana es rica en recursos naturales que China necesita. Por ejemplo, el gigante asiático es el principal consumidor mundial de soja, que utiliza para alimentar pollos y cerdos, mientras que dos de los tres principales productores del mundo son Brasil y Argentina.

El acelerado crecimiento del PBI y la producción manufacturera china plantea requerimientos energéticos enormes. Basta decir que a fines de 2013 se espera que China se convierta en el principal importador de petróleo del mundo al superar a Estados Unidos.⁵²⁴ Esto ha dado lugar a una agresiva estrategia de inversión por parte de las empresas estatales chinas en el marco de una carrera entre las potencias por el control de los recursos petroleros.⁵²⁵

⁵²³ Manuel Montobbio, “Triangulando la triangulación: España/Europa-América Latina-Asia Pacífico”, Casa Asia, Barcelona, 2004, p. 7. Disponible en www.cidob.org/es/content/download/2773/24290/file/doc_asia_8.pdf.

⁵²⁴ “China se confirma como primer importador mundial de petróleo”, del portal globalasia.com, en base a información de la Agencia de información sobre Energía de Estados Unidos, disponible en <http://www.globalasia.com/actualidad/economia/china-primer-importador-de-petroleo>. El aumento de la producción de petróleo con origen en esquistos bituminosos ha reducido las importaciones de crudo de Estados Unidos, que aún sigue siendo el primer consumidor mundial.

⁵²⁵ Michael Klare, “Planeta sediento, recurso menguantes. La nueva geopolítica de la energía” Ed.Urano, 2008.

Si bien al ser un *global player* gran parte de las inversiones chinas se localizan en Medio Oriente y África, la inestabilidad política de estas regiones en el último tiempo potencian a América Latina como proveedor confiable de recursos energéticos. Aquí España, que tuvo en la década del noventa una estrategia inversora en el sector de servicios, se ofrece como intermediaria.

Así se postulaba respecto de las opciones españolas para utilizar la triangulación:

*...los únicos escenarios que parecen posibles en este campo son (1) aumentar las actividades de exportación y de inversión en Asia oriental desde filiales de empresas españolas en América Latina; (2) potenciar que las empresas españolas consideren a América Latina como puente para futuras inversiones en Asia oriental; (3) fomentar la imagen de España como plataforma para las inversiones asiáticas en América Latina.*⁵²⁶

Parte de esta visión pareció concretarse con el acuerdo del 1 de octubre de 2010 mediante el cual China Petroleum & Chemical Corporation, también conocida como Sinopec Limited, adquirió el 40% de Repsol YPF Brasil por US\$ 7.111 millones.⁵²⁷ Cabe aclarar que Sinopec es propiedad del Estado chino, Repsol es una sociedad anónima cuya propiedad mayoritaria es del banco español Caixabank y los activos que fueron adquiridos formaban parte de la propiedad de la argentina YPF en Brasil, al momento de ser privatizada.

Las esperanzas españolas parecían cristalizarse: “la relevancia del acuerdo entre Sinopec y Repsol tiene dos vertientes. En primer lugar, permite a China aumentar su influencia en el mercado energético global. En segundo lugar, los esfuerzos por impulsar la triangulación China-España-América Latina se han visto recompensados”.⁵²⁸

⁵²⁶ Pablo Bustelo y José Ángel Sotillo, Triangulación. Posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia Oriental en/a través de América Latina en BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel, “La cuadratura del círculo. Posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico”, IUDC-La Catarata, Madrid, 2002.

⁵²⁷ “Firma China compra 40% de Repsol Brasil”, disponible en:
<http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/10/01/firma-china-compra-40-de-repsol-brasil>

⁵²⁸ Jiang Shixue, “La triangulación China-España-América Latina desde una perspectiva china”, Madrid, Real Instituto Elcano 2011, p. 2.

En otro sector donde España y China han comenzado a cooperar es en el bancario. En noviembre de 2010 el CITIC Bank de China y el español BBVA acordaron trabajar de manera conjunta en el análisis del sector chino de pensiones. En enero de 2011, el China Development Bank (CDB) acordó con el BBVA cooperar para brindar de manera conjunta servicios comerciales, financiación del comercio, asistencia al mercado de derivados y banca cooperativa en América Latina.

Sin embargo, algunos autores son extremadamente críticos de la real existencia de la triangulación:

Respecto a China, hay que desechar la pretensión española de canalizar las relaciones de aquélla con Latinoamérica. En primer lugar, porque el vértice más poderoso, donde convergen los intereses y necesidades de los otros dos, es China. Y, en segundo lugar, porque los líderes chinos han sido tradicionalmente reacios a la intermediación de terceros en sus relaciones bilaterales.⁵²⁹

En el año 2013, y observando la realidad española, una autora señalaba:

Si bien la propuesta de triangulación sería beneficiosa, especialmente para España, debemos tener en cuenta que dada la crisis económica que atraviesa, la creación de un marco institucionalizado entre Argentina, China y España se traduciría a importantes sumas de dinero que supondrían un gran esfuerzo para el país ibérico, que en este momento destina su presupuesto a otras cuestiones de su agenda que considera prioritarias.⁵³⁰

⁵²⁹ Natalia Collado, “China, América Latina y la vocación triangular de España”, en revista Papeles N° 93, 2006, p. 77.

⁵³⁰ Virginia Soledad Busilli, “La triangulación España-China-América Latina en tres países de la región: Argentina, Brasil y Chile”, Master Internacional en Cultura, Sociedad y Economía China, marzo de 2013.

2. Test case: la propiedad de YPF

La privatización y posterior reestatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa petrolera más grande de Argentina, podría servir para ejemplificar este posible reemplazo entre potencias que algunos creen ver, o evaluar las reales posibilidades de triangulación.

YPF es una empresa argentina fundada en 1922 que comenzó el proceso de privatización en 1992 y fue adquirida por la española Repsol en 1999. En 2007 un grupo argentino adquirió un 15% de la empresa, que luego pasó al 25% y, en 2012, fue reestatizada por el gobierno argentino. A los fines de este trabajo, nos ocuparemos de los hechos que impactaron sobre la relación bilateral de Argentina con España y China respecto de esta empresa.

Si bien podría argumentarse que las transacciones realizadas son de naturaleza mayormente privadas, al ser YPF la mayor empresa argentina, al estar involucrada una empresa española que hasta muy recientemente había sido propiedad del Estado español y al realizar ofertas empresas chinas que son estatales, el tema se trató al más alto nivel.

Asimismo, hay otro dato de carácter geoestratégico mundial que da al sector petrolero una similitud con la carrera armamentística que sucedió durante el enfrentamiento bipolar:

Esta carrera en busca de los recursos es uno de los rasgos más destacados del paisaje político contemporáneo y es posible que, a lo largo de nuestras vidas, se convierta en el más destacable: una competición voraz, de suma cero que, si se permite que continúe por el camino actual, sólo puede conducir al conflicto entre las principales potencias mundiales.⁵³¹

Al momento de negociar la compra de YPF, Repsol era una empresa cuyas mayores reservas se encontraban en el extranjero, y que ya poseía en Argentina las petroleras Astra Evangelista y EG3 (fusión de Astra, Isaura y Puma).

⁵³¹ Michael Klare, ob. cit., p. 51

YPF, por su parte, era la principal productora del país con el 51% del total e importantes activos en otros países del mundo.⁵³²

El acuerdo fue presentado ante la sociedad como una *fusión* de grandes empresas, aunque Repsol era un tercio más pequeña que YPF en términos de producción y reservas. El secreto de la compra fue el gran endeudamiento de Repsol a tasas bajas gracias a la pertenencia de España a la Unión Europea.

Las gestiones se realizaron al más alto nivel; participó el presidente argentino Carlos Menem, el rey Juan Carlos de España y el presidente del gobierno español, José María Aznar.⁵³³ El gobierno argentino modificó dos veces la manera de obtener el pago por la venta: pasó de la obligatoria oferta de acciones a venta directa y finalmente a licitación pública internacional, de la cual sólo Repsol participó.

La gestión privada de YPF por parte de los españoles se focalizó en mejorar la situación financiera de la empresa matriz: llevó a cabo una venta de los activos de la parte argentina, un endeudamiento de su filial, reducción de inversiones y aumento del giro de utilidades.⁵³⁴

Las primeras discusiones públicas por las decisiones de la empresa aparecieron durante el gobierno de Eduardo Duhalde, cuando fue anunciado un aumento del precio de los combustibles (febrero de 2012) en el marco de la mayor crisis económica de la historia. El presidente De la Rúa había prometido mantener la privatización y durante su gobierno no hubo mayores discusiones por la empresa.

El giro en el tratamiento a las empresas españolas se daría con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia argentina, tal como lo explicáramos anteriormente. En junio de 2005, la empresa energética estatal argentina ENARSA anunció que realizaría exploraciones junto a Repsol en la plataforma submarina

⁵³² Nicolás Del Campo, “Análisis de la compra de YPF por parte de REPSOL”, tesis para obtener el grado de MBA, Universidad de San Andrés, 2013. Disponible digitalmente en <http://hdl.handle.net/10908/888>

⁵³³ Julio Nudler, “El rey tiene una hija argentina”, en diario Página 12, 24 de junio de 1999.

⁵³⁴ Ídem.

argentina en búsqueda de hidrocarburos.⁵³⁵ En 2006, Repsol YPF, Petrobrás y Enarsa se asociaron para realizar exploraciones conjuntas frente a las costas bonaerenses, al igual que lo hicieron Repsol YPF, la chilena Sipetrol y Enarsa para aguas frente a Tierra del Fuego.⁵³⁶

En mayo de 2006, cuando el presidente de Bolivia Evo Morales anunció la nacionalización de los yacimientos petrolíferos y gasíferos de su país, decisión que afectó a Repsol, Kirchner recibió al presidente de esa empresa y le exigió mayores inversiones.⁵³⁷

Sin embargo, Repsol detuvo la exploración en el país y comenzó negociaciones con firmas chinas para vender su parte. Según The Wall Street Journal, en 2007 la China National Petroleum (CNPC) rechazó comprar YPF⁵³⁸ y en 2009 la oferta de compra por 17.000 millones de dólares provino de China National Petroleum Corp. y Cnooc Ltd.⁵³⁹

El interés chino provino de una estrategia gubernamental claramente delineada:

Pekín ha dependido en un grado extraordinario del poder de su bolsa bien repleta para adquirir los recursos que necesita. Ha invertido muchos miles de millones de dólares anualmente para conseguir el petróleo y el gas natural importados, contribuyendo así a aumentar el precio global de mercado de esos productos. Los políticos chinos también han invertido miles de millones en obtener acceso a reservas prometedoras de petróleo y gas en el extranjero. Al abordar esta campaña mundial, Pekín ha dependido en gran medida de las tres

⁵³⁵ Cledis Candelaresi, “Repsol-YPF pone 129 millones de dólares para asociarse con Enarsa”, diario Página 12, 2 de junio de 2005, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-51858-2005-06-02.html>

⁵³⁶ “Argentina y Chile harán exploración conjunta de crudo”, 27 de septiembre 2006, disponible en <http://www.infobae.com/2006/09/27/278387-argentina-y-chile-haran-exploracion-conjunta-crudo>

⁵³⁷ “Tras reunión con Kirchner, Repsol YPF ratificó las inversiones en el país” en Diario Infobae, disponible en <http://www.infobae.com/2006/05/03/252952-tras-reunion-kirchner-repsol-ypf-ratifico-las-inversiones-el-pais>

⁵³⁸ “Aseguran que una empresa china rechazó comprar YPF”, en diario Ámbito Financiero, 23 de julio de 2007.

⁵³⁹ “Dos petroleras chinas ofrecen u\$17.000 millones por YPF” en diario Infobae profesional, 10 de agosto de 2009.

*principales compañías energéticas estatales: la China National Petroleum Corporation (CNPC); la China National Petrochemical Corporation (Sinopec); y la controvertida China National Offshore Oil Corporation (CNOOC).*⁵⁴⁰

Esta postura no es de extrañar, ya que el abastecimiento energético es visto desde los gobiernos como un tema de soberanía. Es la misma postura que asumió el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, en 2008: “Nuestro petróleo, gas y energía no se pueden poner en manos de una empresa rusa porque nos convertiría en un país de quinta división”.⁵⁴¹

Pero el gobierno argentino tenía en ese momento otra idea: la *argentinización*, es decir, la llegada de un socio local a la petrolera. Esto sucedió en 2008 a través del Grupo Petersen, que adquirió el 14,8% de la empresa casi sin aportar capital: el precio 2.235 millones de dólares fue aportado por un crédito de Repsol por 1.015 millones de dólares a deducir de futuras utilidades y préstamos bancarios por 1.026 millones de dólares.⁵⁴² El grupo luego amplió su participación al 25%.

En diversas ocasiones Repsol YPF anunció nuevas inversiones de exploración en el país, pero la producción cayó constantemente. Hasta que en 2012 y luego de la victoria en las elecciones presidenciales con el 54% de los votos el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner comenzó una operación de pinzas sobre la empresa.

Mientras se negociaba una posible compra por parte del gobierno argentino, distintas provincias fueron retirando a Repsol las concesiones sobre áreas a explorar, hasta llegar a un 30% del total. El argumento fue la falta de inversiones necesarias para mantener la producción nacional de hidrocarburos. Finalmente, el 16 de abril de 2012 el gobierno argentino envió una Ley al Congreso que establecía la estatización del 51% de las acciones de Repsol sobre YPF y dejaba a salvo a los socios locales.

⁵⁴⁰ Michael Klare, ob. cit., p. 114.

⁵⁴¹ “Dos petroleras chinas ofrecen u\$s17.000 millones por YPF” en diario Infobae profesional, 10 de agosto de 2009.

⁵⁴² “Cómo hizo Eskenazi para comprar YPF”, Infobae profesional, 16 de marzo de 2008.

En dos ocasiones durante ese año, empresas chinas ofrecieron comprar la filial argentina: según el diario Caixin, Sinopec había ofrecido a comienzos de 2012 hasta 15.000 millones de dólares⁵⁴³. Días después de anunciada la estatización, CNOOC ofertó 12.000 millones por la empresa, cuyas acciones caían por el anuncio.⁵⁴⁴

Gran parte del atractivo de YPF se debe a la posesión del yacimiento de petróleo no convencional de Vaca Muerta. Según la Agencia de Información de Energía (EIA, por sus siglas en inglés), Argentina tendría 802 trillones de pies cúbicos (tcf) de gas de esquisto o shale gas, lo cual representaría la segunda reserva mundial después de China.⁵⁴⁵ Además, poseería petróleo de esquisto (shale oil) por 27.000 millones de barriles, los cuartos recursos no convencionales más grandes del mundo después de Rusia, Estados Unidos y China.⁵⁴⁶

El problema para la exploración de Vaca Muerta es que requiere de multimillonarias inversiones y de tecnología que Argentina no posee, porque lo que el nuevo CEO de la empresa, Miguel Gallucio, comenzó una gira internacional apenas se hizo cargo de la empresa. Por su parte, España anunció que accionaría legalmente contra cualquier empresa que se asociara con la estatizada YPF.

El primer acuerdo internacional, logrado a mediados de 2013, fue con la estadounidense Chevron. Ahora bien, otro dato no menor es que la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos, el organismo legal que administra el funcionamiento del mercado de acciones en ese país, no sancionó a YPF por ser una empresa privada expropiada.

⁵⁴³ "Los chinos, por más chinos que sean, son muy serios", en diario El País de España, 17 de abril de 2012.

⁵⁴⁴ Yuri Doudchitzky, "Caso Repsol YPF: China desplaza a España en Argentina", 16 de abril de 2012, disponible en <http://www.zaichina.net/2012/04/16/caso-repsol-ypf-china-desplaza-a-espana-en-argentina/>

⁵⁴⁵ "Dead-cow bounce", 23 de agosto de 2014, disponible en: <http://www.economist.com/news/americas/21613314-politics-biggest-hurdle-developing-enormous-vaca-muerta-field-dead-cow-bounce>

⁵⁴⁶ "US EIA: Argentina has 4th largest shale oil reserves, 27-billion potential barrels" diario Buenos Aires Herald, disponible en <http://www.buenosairesherald.com/article/133290/us-eia-argentina-has-4th-largest-shale-oil-reserves-27billion-potential-barrels>

Tenemos así una sucesión de hechos que permiten evaluar la posibilidad de reemplazo de la posición de España como inversora en Argentina por parte de China. En múltiples oportunidades Repsol intentó vender su filial YPF, pero las ofertas de origen chino se frustraron. El posible ingreso como socio en la empresa estatizada tampoco se produjo, ya que quien lo hizo fue una firma de origen estadounidense.

Chevron, en este caso, es la misma empresa que recurrió al *lobby* político para bloquear la compra de una empresa petrolera estadounidense en 2005, la UNOCAL, por parte de la CNOOC Ltd. Se ha señalado que “Los analistas norteamericanos y chinos siguen refiriéndose al Caso Unocal como un punto de inflexión crucial en las relaciones entre ambos países, que estableció los límites de la tolerancia de Estados Unidos para las aspiraciones económicas de Pekín”.⁵⁴⁷

Aquí debíamos recordar el siguiente análisis: “En los últimos años, las relaciones de China con América Latina han avanzado a gran velocidad. A diferencia de EEUU, España está dispuesta a ayudar a China a desarrollar sus relaciones con la región. Esto debería interpretarse como una oferta muy positiva y bien intencionada”.⁵⁴⁸

Si bien Repsol inició un juicio ante el CIADI contra Chevron por el acuerdo con YPF, el gobierno español durante 2013 redujo el tono beligerante respecto del tema. La razón de esto se debió a la crucial reunión de septiembre de ese año del Comité Olímpico Internacional, donde Madrid podría ser elegida sede de los juegos olímpicos de 2020. En un marco de desempleo y recesión, la elección de la capital española sería una muestra de confianza internacional; sin embargo, la elegida fue Tokio. Finalmente, en 2014 Repsol recibió un pago de u\$s 5.317 millones en bonos por parte Argentina como indemnización

A nuestro entender, en el caso particular de YPF, el objetivo chino de hacerse con los activos de una empresa española fue frustrado por la acción de otra potencia, los Estados Unidos, que de manera pasiva avaló la estatización por parte del gobierno argentino.

⁵⁴⁷ Idem, p. 18.

⁵⁴⁸ Jiang Shixue, ob. cit, p. 7.

Conclusión

La existencia de una *interdependencia* entre España y Argentina fue enarbolada en diferentes oportunidades por las autoridades del país ibérico en la década del noventa. En años recientes, autores argentinos han mencionado la existencia de una interdependencia entre nuestro país y China.

La observación del antecedente histórico de la *relación simbiótica* con Gran Bretaña muestra grandes diferencias: una de las más notorias es que en el siglo XIX el imperio inglés se mostró prescindente respecto de las relaciones económicas que llevaban a cabo sus empresas privadas, al menos hasta 1902.

La contrastación de las teorías de Keohane y Nye y Kenneth Waltz permite remarcar la diferencia respecto de esta pretendida interdependencia: tanto los montos de inversiones como las cifras del intercambio comercial, las medidas de retorsión comercial aplicadas por España y China hacia Argentina o los acuerdos de cooperación en ciertos sectores obligan a hablar de relaciones de poder más que de interdependencia.

Está claro que hay una diferencia entre una potencia mundial de primer orden como China, una potencia media como España y un país periférico como Argentina. Los accesos a la solidaridad de bloques como la Unión Europea o el bloqueo de un inmenso mercado en el caso de China siempre son amenazas que pueden tener gran impacto en nuestro país.

Desde el punto de vista estrictamente bilateral, el involucramiento de los Estados en negociaciones por empresas privadas es alto: en parte porque las tres empresas petroleras o los bancos chinos que invierten en el país son propiedad del Estado o porque las empresas españolas con intereses en nuestro país son gerenciadas directa o indirectamente por la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI).

La pretendida *triangulación* que España ofrece a China no pudo ser concretada, en parte, por la disparidad de sectores de especialización de la inversión: mientras el país ibérico tuvo predominio en los servicios, el país oriental se interesa en la producción de alimentos y energía.

Anexo – Intercambio comercial de argentina con España y China

	Exportaciones Argentinas a España	Importaciones Argentinas desde España	Saldo	Exportaciones Argentinas a China	Importaciones Argentinas desde China	Saldo
1990	313.134.366	111.156.709	201.977.657	240.970.242	31.623.048	209.347.194
1991	460.175.979	201.418.750	258.757.229	247.512.630	188.202.763	59.309.867
1992	486.309.325	406.625.916	79.683.409	128.296.084	483.942.451	-355.646.367
1993	494.797.886	507.480.603	-12.682.717	163.249.820	626.150.649	-462.900.829
1994	584.142.963	769.588.709	-185.445.746	224.671.325	728.814.886	-504.143.561
1995	695.899.892	929.545.217	-233.645.325	285.740.770	607.890.579	-322.149.809
1996	723.831.581	1.063.575.243	-339.743.662	607.446.334	697.887.946	-90.441.612
1997	606.464.795	1.255.597.650	-649.132.855	871.008.621	1.005.928.877	-134.920.256
1998	838.681.021	1.285.174.401	-446.493.380	681.788.331	1.167.497.953	-485.709.622
1999	957.711.804	999.782.733	-42.070.929	507.901.522	992.122.683	-484.221.161
2000	914.276.641	903.374.312	10.902.329	796.927.268	1.156.737.604	-359.810.336
2001	1.092.968.073	712.215.966	380.752.107	1.124.174.312	1.066.326.823	57.847.489
2002	1.134.543.417	310.804.096	823.739.321	1.093.519.211	330.240.439	763.278.772
2003	1.386.864.120	392.208.939	994.655.181	2.483.056.827	720.203.211	1.762.853.616
2004	1.353.079.376	516.977.798	836.101.578	2.627.855.639	1.401.814.264	1.226.041.375
2005	1.564.945.960	571.204.144	993.741.816	3.192.647.279	2.236.825.852	955.821.427
2006	1.824.365.867	613.150.118	1.211.215.749	3.475.852.580	3.121.704.264	354.148.316
2007	2.063.380.598	812.646.821	1.250.733.776	5.169.816.508	5.092.948.822	76.867.686
2008	2.765.636.827	1.054.009.366	1.711.627.461	6.354.956.741	7.103.885.723	-748.928.982
2009	1.852.124.235	788.041.714	1.064.082.521	3.666.460.593	4.822.595.337	-1.156.134.745
2010	2.240.742.751	1.024.250.223	1.216.492.529	5.798.689.697	7.649.018.780	-1.850.329.083
2011	3.079.806.240	1.395.649.318	1.684.156.922	6.237.837.954	10.572.982.053	-4.335.144.099
2012	2.415.551.271	1.319.549.253	1.096.002.019	5.001.466.953	10.030.064.477	-5.028.597.524

Fuente: Informe Anual del INDEC, Ministerio de Economía, años 1990-2012

En el subsector petrolero, China realizó en 2010 y 2011 una serie de compras de empresas argentinas que la colocaron en un importante lugar respecto de YPF, la mayor empresa del país, propiedad de la española Repsol. El interés por comprar los activos argentinos de esta última fue constante por parte de los chinos, pero fue frustrado por la estatización de YPF, en la que puede inferirse un visto bueno del gobierno estadounidense.

Debemos concluir que más que una asociación entre potencias, estamos ante un reemplazo en ciertos sectores, que el gobierno chino considera

estratégicos, respecto de la posición que ocupó España en Argentina. Resta esperar la evolución futura de estas tendencias.

Bibliografía

- Armendáriz Etchegaray, Manuel, “*Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Nº 58, octubre de 1999.
- Arce, Alejandro, “*La crisis del 2003 en las relaciones hispano-argentinas: Néstor Kirchner y su modo de neutralizar las posibles respuestas del gobierno español*”, en Agenda Internacional, 1, Barcelona, 2004.
- Arrieta Munguía, Judith, “*El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión europea*”, en Revista Mexicana de Política Exterior, Nº 58, octubre de 1999.
- Arisó, Guillermo y Jacobo, Gabriel, “*El golpe S.A.*”, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002.
- Bologna, Bruno y Busso, Anabella (comps), “*La política exterior del gobierno de Menem–Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*”, CERIR, Rosario, 1994.
- Busilli, Virginia Soledad, “*La triangulación España-China-América Latina en tres países de la región: Argentina, Brasil y Chile*”, Master Internacional en Cultura, Sociedad y Economía China, marzo de 2013.
- Bustelo, Pablo y Sotillo, José Ángel, “*La cuadratura del círculo. Posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*”, IUDC-La Catarata, Madrid, 2002.
- Casanova, Lourdes, “*Lazos de familia. Inversión Española en América Latina*”, en Foreign Affairs, verano de 2002, <http://www.foreignaffairs-esp.org>
- Cecchini, Daniel y Zicolillo, Jorge, “*Los nuevos conquistadores*” FOCA, España, 2002, en http://www.hispanidad.com/lib_Conquistadores.htm
- Cisneros, Andrés, y Escudé, Carlos, “*Historia general de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*”, GEL, Buenos Aires, 2000, en <http://www.argentina-rree.com>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*”, documento informativo, Santiago de Chile, 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*”, documento informativo, Santiago de Chile, 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “*La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2012*”, documento informativo, Santiago de Chile, 2012.

- Cesarin, Sergio, "China-Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas", Coordinador Área de Estudios del Pacífico, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2007.
- Cesarin, Sergio, y Moneta, Carlos Juan (comp), Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de la Seda? Redealop, Proyecto BID-INTAL, 2005.
- Collado, Natalia, "*China, América Latina y la vocación triangular de España*", en revista Papeles, Nº 93, 2006.
- Del Campo, Nicolás, "*Análisis de la compra de YPF por parte de REPSOL*", tesis para obtener el grado de MBA, Universidad de San Andrés, 2013. Disponible digitalmente en <http://hdl.handle.net/10908/888>
- Doudchitzky, Yuri, "Caso Repsol YPF: China desplaza a España en Argentina", 16 de abril de 2012, disponible en: <http://www.zaichina.net/2012/04/16/caso-repsol-ypf-china-desplaza-a-espana-en-argentina/>
- Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (h), "*Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*", Ed. GEL, Buenos Aires, 1993.
- Escudé, Carlos, Conferencia brindada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias (FLACSO) el 20 de septiembre de 2011. Se puede acceder a extractos en <http://www.dangdai.com.ar/index.php/actualidad/4-actualidad/90-por-una-relacion-de-interdependencia-simetrica-entre-china-y-argentina>
- Gerchunoff, Pablo, y Llach, Lucas, "*El ciclo de la ilusión y del desencanto*", *Un siglo de políticas económicas argentinas*. Ariel Sociedad Económica, 1998.
- "*Historia Gráfica de la Argentina Contemporánea*", Tomo 3, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.
- Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos (FOCO); (2008), "*Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales la inversión china en argentina observatorio de las empresas transnacionales*", Buenos Aires.
- Ingaramo Poussif, María Celeste, "*Análisis de la interdependencia en el comercio exterior sino-argentino, 2000-2011*", Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2010.
- Ingaramo Poussif, María Celeste, "*Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario. 2000-2010*", Tesis presentada para obtener el título de Master en la Università Degli Studi di Bologna, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) "*Anuario de Comercio Exterior*", series de 1991 a 2000.
- Jiang, Shixue, "*La triangulación China-España-América Latina desde una perspectiva china*", Madrid, Real Instituto Elcano 2011.
- Keohane, Robert; "*Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*", Ed. GEL, Buenos Aires, 1983.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, "*Poder e interdependencia. La política mundial en transición*", Ed. GEL, Buenos Aires, 1988.
- Klare, Michael, "*Planeta sediento, recurso menguantes. La nueva geopolítica de la energía*" Ed.Urano, 2008.
- Lanús, Juan Archibaldo, "*De Chapultepec al Beagle*", Emecé, Buenos Aires, 1984.

- Melo, Artemio Luis, “*La cuestión Malvinas: situación actual*” en Revista Ponencias N° 8, Instituto Estanislao Zeballos, Rosario, Dic. 2000.
- Milner, Helen; “*International theories of cooperation among nations: strength and weakness*” en revista “World Politics” Vol. 44, April 1992, N°3, Center of International Studies Princeton University.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, “*La inversión extranjera directa en la Argentina en los años '90. Tendencias y perspectivas*”, en Estudios de Economía Real, N° 10, octubre de 1998 (publicación de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería).
- Moneta, Carlos Juan, “*China y el nuevo proceso de institucionalización de la integración en Asia del Pacífico: perspectivas para Argentina/Mercosur y América Latina*”, en Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002, disponible en:
http://www.casaasia.es/media/asset_publics/resources/000/002/814/original/plan_accion_2000_2002.pdf
- Montobbio, Manuel; “*Triangulando la triangulación: España/Europa-América Latina-Asia Pacífico*”, Casa Asia, Barcelona, 2004. Disponible en
www.cidob.org/es/content/download/2773/24290/file/doc_asia_8.pdf
- Oviedo, Eduardo Daniel, “*China en América Latina: ¿influencia o hegemonía?*”, Instituto de Altos Estudios Universitarios, España, 2005.
- Oye, Kenneth, “*Cooperation under anarchy*”, Princeton University Press, United Kingdom, 1986.
- Paradiso, José “*Debates y trayectoria de la Política Exterior Argentina*”, GEL, Buenos Aires, 1993.
- Revista “*TANDEM*”, Año 1, N° 1, octubre de 2002, de la Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina (FUCAES), Buenos Aires.
- Rimoldi de Ladmann, Eve (coord.), Análisis de la dinámica política, económica y social de Asia-Pacífico en sus relaciones con la Argentina, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina, N° 1, Comité Argentino por las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2000, p. 76, disponible en
www.cari.org.ar/pdf/asia-pacifico.pdf
- Rosecrance, Richard, “*The rise of the trading states. Commerce and conquest in the modern world*”, Basic Books, New York, 1986. Edición en Castellano, “La expansión del estado comercial”, Ed. Alianza, Madrid, 1986.
- Schvarzer, Jorge, “*La industria que supimos conseguir*”, Ed. Planeta, Buenos Aires, 1996.
- Simonit, Silvia, “*Las empresas chinas en Argentina*”, Chines Estudios Working Papers Series. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2011.
- U.S. Energy Information Administration (EIA), “China poised to become the world’s largest net oil importer later this year”, 9 de agosto de 2013, disponible en
<http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=12471>
- Waltz, Kenneth; “*Teoría de la Política Internacional*”, GEL, Buenos Aires, 1988.
- Diarios consultados:
“Clarín”, “La Nación”, “Página 12” e “Infobae” de Argentina.
“El País”, “El Mundo” de España.

Capítulo VIII

Vicisitudes en el acceso de la carne vacuna argentina al mercado Chino, desde 1988 hasta inicios de 2013

Marianela Calzetta

Introducción

Debido a la importancia de la República Popular China en el comercio mundial, nuestro país reconoce en ella a un socio estratégico clave para su inserción en el sistema político mundial y un valioso mercado para sus exportaciones agrícola-ganaderas. En materia de productos cárnicos, Argentina posee un gran potencial gracias a las características de su clima y territorio, a la materia prima disponible, a sus procesos de producción e infraestructura y, sobre todo en el sector vacuno, debido a la calidad de sus carnes. De todos modos, si bien la apertura del mercado chino a nuestras carnes bovinas ha dado pasos importantes, éste no ha sido aun debidamente explotado.

El presente capítulo se focaliza en las decisiones políticas y transformaciones históricas que influyeron sobre el comercio y las exportaciones

argentinas de carnes y menudencias vacunas a China desde 1988, momento en el que se produjo el primer antecedente relevante al tema en cuestión.⁵⁴⁹

Es importante destacar la existencia de diferentes factores que obstaculizaron la habilitación y el consecuente acceso de carne vacuna argentina a la República Popular China. En primer lugar, la continuidad en las políticas comerciales argentinas favorables a la exportación de carnes, iniciada en 1988, fue interrumpida por la suspensión de las exportaciones declarada en 2006; para ser luego parcialmente retomada. Adicionalmente a esta intermitencia, la carencia de coordinación para una acción conjunta entre los diferentes actores del proceso exportador con respecto al comercio de la carne argentina en China impidió desarrollar el potencial argentino en las exportaciones de productos cárnicos vacunos hacia ese destino. A esto se han sumado obstáculos y eventualidades, como el surgimiento de brotes de aftosa, que han impedido el pleno desempeño del comercio bilateral.

Con el fin de introducir la relación bilateral sino-argentina, se destacarán primero ciertos antecedentes comerciales relevantes al tema de investigación, para posteriormente ahondar en la relación bilateral desde 1988. Para esto, se consideran las políticas que posibilitaron el acceso sanitario de las carnes argentinas a China y se describe la política comercial de cada gobierno argentino desde ese año. Luego, se analizará el estado actual del mercado cárnico bilateral y, con esto, el reto argentino de posicionarse en China. Aquí se estudiarán los actores relevantes, las características fundamentales, los países competidores y la potencialidad argentina.

Antes de arribar a las conclusiones y verificar la hipótesis de trabajo, se examinarán ciertos desafíos para el futuro de Argentina como exportador vacuno en el mercado chino.

⁵⁴⁹ Este capítulo refiere a las carnes y menudencias vacunas, ya sean cocidas, frescas o deshuesadas, excluyendo a otros productos derivados como harinas de carne y hueso, productos opoterápicos, productos derivados de la sangre, suero fetal, semen o embriones.

Antecedentes comerciales

Los primeros contactos comerciales entre China y Argentina se producen a principios del siglo XX, cuando mercaderes argentinos lograron introducir en China cueros y lanas argentinos. Más tarde, en la década de 1930, el té y la porcelana china comienzan a ingresar a nuestro país.⁵⁵⁰

El 1 de junio de 1945 Argentina y China inician relaciones diplomáticas, y, en menos de dos años en febrero de 1947, se firma el Tratado de Amistad entre la República Argentina y la República de China. Este se orientaba facilitar el establecimiento de una línea de navegación directa que hiciera posible el mejor desarrollo de las relaciones comerciales. De hecho, entre numerosos otros puntos, el tratado estipula celebrar, a la brevedad posible, un tratado de comercio y navegación.

Es en esta ocasión que se menciona, por primera vez en la relación bilateral, el concepto de *complementación económica*, en palabras del primer embajador chino en Argentina, Chen Chieh: “Tanto China como la Argentina son países agrícolas, y al mismo tiempo son países que van desarrollando su industria, así es natural que uno necesite de los productos del otro para complementarse y, por eso mismo, espero que cuando las relaciones entre nuestras dos naciones sean todavía más íntimas, que la una colabore con la otra, sin que las largas distancias que las separan sean motivo de impedimento”.⁵⁵¹ Sin embargo, el Tratado de Amistad entra en vigor recién en 1963, cuando se produce el canje de los instrumentos de ratificación del tratado.

Luego de la instauración del gobierno comunista en China continental en 1949, Argentina fue el primer Estado latinoamericano en establecer relaciones comerciales con la República Popular China.⁵⁵² En 1953 se acordó la primera operación comercial, mediante negociaciones realizadas a través de la entonces

⁵⁵⁰ Eduardo Daniel Oviedo, “Reconstruyendo el inicio de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China”, Revista Iberoamericana de Estudios de Asia Oriental, N° 1, Madrid, p. 28.

⁵⁵¹ República Argentina, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Palabras pronunciadas por Su Excelencia el Señor Embajador de China Doctor Chen Chieh, en ocasión de la firma del Tratado de Amistad entre la República de China y la República Argentina, Buenos Aires, 10 de febrero de 1947, folio 4.

⁵⁵² Eduardo Daniel Oviedo; “Historia de la Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010”, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2010, p. 140

República Democrática Alemana, que constaba de un intercambio de trigo, lana y extracto de quebracho argentinos por bauxita y sedas chinas.

El intercambio comercial fue posteriormente creciendo, en gran parte, debido a la política de *diplomacia popular*, por medio de la cual China buscaba establecer vínculos económicos y culturales para influir sobre los países que aún no la reconocían. Esta política tenía el objetivo final de fomentar una base real para llegar a la normalización de relaciones diplomáticas con dichos Estados.

En este contexto, el primer antecedente en cuanto a productos cárnicos corresponde a 1961. En julio de ese año, la prensa de Hong Kong publicó declaraciones de Manuel Busquet, diputado nacional por la Unión Cívica Radical del Pueblo, con respecto a la visita comercial china a la Argentina en ese mismo año. El diputado expresaba que China comunista estaba dispuesta a absorber todo el excedente de alimentos argentinos, pagando por tonelada de carne vacuna incluso 100 dólares por encima del precio internacional. De acuerdo a dichas declaraciones, el presidente Arturo Frondizi daba conformidad al asunto, pero el Ministerio de Comercio se oponía a la idea. En respuesta a esto, Adolfo Bollini, ministro argentino en Hong Kong, indicó que no existían fundamentos reales para pensar que China compraría carnes argentinas a un precio superior al promedio mundial: un producto caro y no considerado de primera necesidad.⁵⁵³ Es decir, la posibilidad de comprar carnes fue denegada por entonces ya que no se podían distraer las divisas convertibles para compras de un producto considerado de lujo para China.

Luego, en 1963, la Corporación Argentina de Productores de Carnes negoció con una importante firma internacional la provisión a la República Popular China de 30.000 a 40.000 toneladas de carnes vacunas y ovinas, congeladas y conservadas, a 100 dólares por encima del precio internacional de cada tonelada. El presidente electo Illia brindó su tácito acuerdo a esta compra, que se realizaría de manera triangular con Inglaterra y sin uso político. Sin embargo, esta negociación quedó estancada, de acuerdo con lo informado por la Corporación, debido a que China proponía un intercambio por productos no atractivos para Argentina y una financiación a largo plazo no satisfactoria.⁵⁵⁴

⁵⁵³ *Ibídem*, p. 181.

⁵⁵⁴ *Ibídem*, p. 207.

El comercio exterior chino fue impulsado en 1978 por la Reforma Económica implementada por Deng Xiaoping. El objetivo fundamental era desarrollar las fuerzas productivas, persistiendo en los cuatro principios fundamentales: camino socialista, dictadura democrática popular, dirección del partido comunista y marxismo leninismo de Mao. Gracias a estas reformas, el comercio chino se desarrolla ampliamente y genera una pérdida de autonomía relativa argentina en la relación bilateral. Y aquí reaparece el término complementación económica en el vocabulario oficial, ya que China definió el intercambio con nuestro país de ese modo.⁵⁵⁵

Se pueden enumerar, a partir de esta etapa, diversos acuerdos que facilitarían la cooperación y el comercio bilateral: convenio comercial de 1977, que crea la Comisión Mixta Comercial; convenio sobre transporte marítimo en 1978; protocolo adicional al convenio de cooperación económica en 1985; entre otros. Y, en este marco, ocurre el primer antecedente relevante al comercio cárnico: la firma del acuerdo de cooperación sobre sanidad animal y cuarentena en 1988, que se describirá en el próximo apartado.

De este modo, el convenio comercial de 1977, el convenio sobre transporte marítimo de 1978 y el acuerdo de cooperación sobre sanidad animal y cuarentena firmado en 1988 constituyen las bases sobre las que ambos Estados han asentado la relación comercial de productos cárnicos.

⁵⁵⁵ *Ibíd.*, p. 46.

Políticas comerciales y relaciones bilaterales entre 1988 y 2013: posibilitando el acceso sanitario de las carnes argentinas a China

1. Final de la Presidencia de Raúl Alfonsín (1988-1989)

Se destacan brevemente los últimos años de la administración de Alfonsín ya que podemos identificar a este gobierno como el constructor de la base jurídica para la exportación de bovinos, semen y embriones a la República Popular China.

La cooperación bilateral en materia de sanidad animal se inicia a partir del viaje del presidente Raúl Alfonsín a la República Popular China en mayo de 1988. Durante esta visita de Estado, se firma el acuerdo de cooperación sobre sanidad animal y cuarentena, el cual establece, entre sus principales puntos:⁵⁵⁶

- Los organismos competentes intercambiarán boletines mensuales sobre la situación de las enfermedades contagiosas, así como las medidas preventivas de control y erradicación de enfermedades de gran poder de difusión y gravedad
- Dichos organismos competentes definirán las condiciones sanitarias y de cuarentena para la exportación, importación y traslado de animales, de sus productos, y de materias para la reproducción tales como semen, embriones, etcétera.
- Los organismos competentes de las partes contratantes se encargarán de informarse mutuamente de la experiencia adquirida en la ciencia y práctica en el campo de sanidad animal y cuarentena; intercambiar las informaciones y documentación correspondiente relativas a la organización y a la promoción de actividades en la sanidad animal y cuarentena; intercambiar

⁵⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, “Acuerdo de Cooperación sobre Sanidad Animal y Cuarentena entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China”, firmado en mayo de 1988 y aprobado por Ley 23785 en mayo de 1990.

expertos veterinarios de sanidad animal y cuarentena con el fin de tomar conocimiento de la situación sanitaria animal y visitar los laboratorios y establecimientos ganaderos de interés.

En los tres anexos, se describen los requisitos sanitarios y de cuarentena para la exportación de bovinos, ovinos, caprinos y semen bovino desde la República Argentina hacia la República Popular China.

2. Presidencias de Carlos Menem (1989-1999)

La política exterior de las presidencias de Carlos Menem se caracterizó por su tinte neoliberal, por su pragmatismo y por su alineación a los Estados Unidos. De este modo, el interés nacional se definió en términos económicos, para así evitar cualquier tipo de confrontación política con los países desarrollados, en especial con la potencia hegemónica.⁵⁵⁷ Es decir, el pragmatismo de la política exterior hacía que los temas económicos prevalecieran por sobre los políticos.

En este contexto, se producen una serie de diferencias con las posturas políticas del gobierno chino. Por ejemplo, el alejamiento de Argentina del Movimiento No Alineados en 1991 mientras que la República Popular ingresaba como observador. También la solidaridad de Argentina a Estados Unidos en la condena a la cuestión de derechos humanos en Cuba mientras que se normalizaban las relaciones sino-cubanas. Éstos constituyen, entre otros, los sucesos más paradigmáticos.

Sin embargo, existe un caso en el que la política de no intervención en asuntos internos (continuidad con la política exterior de la presidencia de Alfonsín)

⁵⁵⁷ Uno de los principales asesores del canciller Guido Di Tella fue Carlos Escudé. Desde el paradigma del *realismo periférico* éste sostuvo que un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia de predominio natural en su región, como la Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias. Antes bien, debe reducir el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar. La política exterior de un país debe tener, por lo tanto, el perfil más bajo posible en todos aquellos temas en que la política del país se contraponen con la de las potencias dominantes, y debe adaptar sus objetivos políticos a los de la potencia dominante en la región.

predomina por sobre el alineamiento automático e incondicional con la potencia estadounidense: la postura argentina frente a los sucesos de la plaza Tiananmen de 1989. Frente a la represión llevada a cabo por el Ejército Popular de Liberación a manifestantes, en su mayoría estudiantes, Estados Unidos y las potencias europeas interpusieron denuncias por violación a los derechos humanos y sanciones varias. Sin embargo, Argentina mantuvo las relaciones amistosas y una posición proclive a la República Popular China en respuesta también a un interés económico de búsqueda de mayores ventajas comerciales. Es importante destacar que, luego de estos sucesos, China inició una política de acercamiento a Buenos Aires.⁵⁵⁸

En el marco de una política comercial amplia e integral hacia el Este Asiático, el gobierno de Menem asignó prioridad a China y desarrolló una estrategia tendiente a diversificar los vínculos económicos con el gigante asiático. Sin embargo, durante este período, cae el nivel de exportaciones y se produce el déficit comercial argentino en balanza con China.⁵⁵⁹ Es así que las visitas del Ministro de Economía Domingo Cavallo en 1993, y la del propio presidente en 1990 y 1995, responden a la búsqueda de mayor apertura a productos argentinos y a subsanar desequilibrios de la balanza comercial, entre otros temas.

Como un punto importante respecto del objeto de estudio se puede mencionar que en 1996 la visita a Argentina de la ministra china de Relaciones Económicas y Comerciales con el Exterior, Wu Yi. Durante la misma, la ministra pudo discutir con el ministro Cavallo los problemas sobre el desequilibrio comercial y política antidumping realizados por Argentina sobre algunos productos chinos y los deseos de parte argentina de apertura de los mercados para carne, entre otros productos. También manifestó el agradecimiento chino al apoyo argentino para que ese país recobre su puesto en la OMC.

Es importante destacar que, en mayo de 1997, el Comité Internacional de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE, luego llamada Organización Mundial de Sanidad Animal) reconoce a Argentina como país libre de aftosa con vacunación. Esto permitió importantes éxitos en negociaciones sanitarias de apertura de

⁵⁵⁸ Gustavo Cardozo, “China y Argentina en la política bilateral, 1989-2006”, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia-Pacífico, N° 25, 2007, p. 2.

⁵⁵⁹ Las exportaciones hacia China en los primeros años de esta década caen un 50% en relación a años anteriores.

mercados internacionales para nuestras carnes. Esa certificación internacional, junto con la decisión del gobierno estadounidense de permitir las importaciones de carnes argentinas, encendió el interés de China por nuestros productos cárnicos.

Entre el 8 y el 12 de septiembre de 1997 se produjo la visita del presidente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a Beijing, con el objeto de negociar el ingreso de productos de origen animal a China. Como resultado de la misma se suscribió el protocolo de exportación de carne bovina fresca deshuesada de Argentina a China, el protocolo para harina de carne, hueso y sangre y el protocolo para ovoproductos (yema, albúmina y huevo líquido).⁵⁶⁰ Se considerará al primer protocolo como el paso inicial en el ingreso de carnes vacunas argentinas al mercado chino, aunque por varios años se seguirán experimentando dificultades para exportar carnes y menudencias a China.

3. Presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001)

Desde el inicio de su presidencia, Fernando De la Rúa sostuvo un fuerte cuestionamiento a la política exterior de Carlos Menem, sobre todo con el alineamiento político a los Estados Unidos. Se intentó implementar entonces un paradigma alternativo a la política exterior anterior mediante el aumento del nivel de relaciones con Brasil y la región, y una nueva política de inserción del país en la globalización comercial, que apuntaba a incrementar y diversificar la exportación de productos argentinos.

A pesar de estas rupturas con el modelo menemista, De la Rúa sostuvo el alto perfil de las cuestiones económicas, se conservó pragmático en la relación hacia China y mantuvo una continuidad con administraciones anteriores. Se tomó a Beijing como pilar fundamental en los vínculos traspacíficos y se buscó desarrollar los lazos con la República Popular China en todas las áreas y niveles de la relación:

⁵⁶⁰ Luis Osvaldo Barcos, "El mercado de alimentos en Asia", Rosario, Revista Ponencias, Instituto "Estanislao Zeballos" de Estudios Internacionales, CERIDER, Rosario, diciembre 1997-febrero 1998, p. 129.

A partir del gobierno de la Alianza se comenzó a considerar a China como un gran mercado de posibilidades para los productos argentinos. Si bien China ya era el principal socio comercial de Argentina en la región, se trató de incrementar las exportaciones argentinas hacia ese país. Para cumplir con este objetivo hay que destacar la visita de De la Rúa a China y la visita del premier chino Zeming (sic) a nuestro país. Las negociaciones principales tuvieron que ver con el marco de apoyo argentino al ingreso a la OMC.⁵⁶¹

Es así que el 11 de marzo de 2000 se firma el acuerdo bilateral denominado en español “Negociaciones para la Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio”, el cual consta de una parte principal y tres anexos. En la parte principal, se informa al Director General de la OMC que se han concluido las negociaciones bilaterales de acceso a mercado en el contexto del ingreso de China a la Organización. En cuanto al mercado cárnico, Argentina obtuvo el *status* de negociador inicial para productos como la carne bovina; se resalta el siguiente contenido de los anexos:

- Anexo I: se establece una lista de concesiones de bienes otorgada por China a la Argentina, acordando reducciones arancelarias sobre setenta y ocho productos solicitados por la Argentina, comprendiendo entre ellos a productos ganaderos.
- Anexo III SPS Issues: refiere a las condiciones sanitarias de acceso de las exportaciones argentinas al mercado chino. Se acuerda firmar, antes del 31 de octubre de 2000, los protocolos referidos a aves y se permite la exportación de carne vacuna y ovina argentinas a China, una vez que sea admitida por la OIE la condición de país libre de aftosa sin vacunación de la República Argentina.

También se menciona el requerimiento de China para que Argentina analice la documentación presentada por el gobierno chino sobre las condiciones sanitarias para la exportación de carne porcina desde China a Argentina.

⁵⁶¹ Juan Pablo Zabala, “Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de De La Rúa y Duhalde. Relaciones con Asia y África”, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Estudios e Investigaciones N° 29, junio 2008, p. 33.

Para alcanzar el objetivo sobre carnes bovinas y ovinas una delegación de expertos chinos viaja a Argentina en julio a fin de revisar el sistema de inspección y cuarentena de las plantas procesadoras de carnes.⁵⁶²

Es importante mencionar en este punto que, a fines de mayo de 2000, Argentina ascendió en su *status* sanitario, al ser declarada como país libre de aftosa sin vacunación. El anuncio se formalizó tras una votación en la sesión del foro anual de la OIE, con sede en la capital francesa, y le fue transmitido telefónicamente al presidente Fernando De la Rúa por el titular de SENASA, Oscar Bruni, quien integraba la delegación argentina en la reunión.⁵⁶³ El presidente destacó que este logro contra la aftosa fue producto del trabajo continuo y compartido con las últimas dos administraciones argentinas, y no olvidó felicitar a sus antecesores: “a Raúl Alfonsín, porque bajo su gobierno se inició la lucha contra la aftosa en el año 87 y a Carlos Menem, porque la continuó”.⁵⁶⁴

Sin embargo, los vientos favorables en el proceso de habilitaciones sanitarias fueron detenidos por el rebrote de aftosa en agosto de 2000, a causa del ingreso de vacunos infectados desde Paraguay.⁵⁶⁵ Como consecuencia, la OIE suspendió la calificación sanitaria del país, y Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y China interrumpieron las importaciones de carnes argentinas.

Luego de este brote de aftosa, la reapertura del mercado de carnes fue parte prioritaria de la agenda exterior argentina, sobre todo en septiembre de 2000, durante la visita del Presidente De la Rúa a China. Si bien no se logró el levantamiento de la prohibición, se consigue excluir de la misma a lanas sucias y cueros, ya que, por los procesos y normas internacionales a los que son sometidos, para la parte argentina no hay riesgo de transmisión de la enfermedad aftósica. Sucede lo mismo con los caramelos de leche y menudencias bovinas cocidas y semicocidas, pero estos no fueron excluidos de la prohibición de importación.

A pesar de los esfuerzos de esta administración, al momento de la renuncia del presidente, en diciembre 2001 y a más de un año del vencimiento del

⁵⁶² Eduardo Daniel Oviedo, “Historia de las relaciones...”, p. 424.

⁵⁶³ “Argentina, país libre de aftosa sin vacunación”, Diario Página 12, Buenos Aires, 25 de mayo de 2000.

⁵⁶⁴ Ídem.

⁵⁶⁵ “Ingreso de Paraguay ganado con aftosa”, Diario La Nación, Buenos Aires, 9 de agosto de 2000.

plazo estipulado en el acuerdo bilateral, no se habían firmado los protocolos sanitarios para el ingreso de carne a China:

Aquí se pone al desnudo el uso de la cláusula de cumplimiento prorrogado en el tiempo utilizada por la diplomacia china en los procesos de negociación, conocido en el lenguaje popular chino como “vender futuro”, que pueden concernir tanto a las exportaciones, las inversiones o posiciones políticas... Lamentablemente, la palabra empeñada, fundamento del principio de buena fe, resulta inobservable en la apertura del mercado chino a las exportaciones de productos vegetales y animales de Argentina, más allá de las ventas de oleaginosas de las cuales China no puede dejar de prescindir. Algunos protocolos sanitarios y fito-sanitarios que deberían haber sido objeto de negociación en el año 2000, y que supuestamente hubiese permitido el acceso de productos argentinos en condiciones saludables ese año, en términos reales, aún no habían sido implementados, por falta de firma de los mismos y de confección de los certificados sanitarios y fito-sanitarios, producto de la mora china.⁵⁶⁶

4. Presidencia interina de Eduardo Duhalde (2002-2003)

La política exterior del gobierno interino de Eduardo Duhalde no fue diseñada o planificada debido, sobre todo, a la urgencia y primacía de las cuestiones internas y negociaciones con los organismos multilaterales de crédito. Se puede hablar de una política exterior pragmática, definida por la coyuntura de cada día.⁵⁶⁷

Desde el punto de vista del canciller Carlos Ruckauf, la vinculación con el mundo fue definida como *poligámica*, en busca de una clara diferenciación de las relaciones *carnales* con Estados Unidos durante la presidencia de Carlos

⁵⁶⁶ Eduardo Daniel Oviedo, “Crisis de Multilateralismo y Auge de la Diplomacia Bilateral en la Relación Mercosur-China”, Buenos Aires, VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico, REDEALAP, Buenos Aires 12 y 13 de octubre de 2005, disponible en www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Oviedo.pdf, s/n.

⁵⁶⁷ “Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de De La Rúa y Duhalde. Las relaciones exteriores del Gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)”, Instituto de Relaciones Internacionales, ob. cit., p. 43.

Menem.⁵⁶⁸ Es decir que se daría simultáneamente prioridad al Mercosur y al camino al ALCA en el escenario regional, y a Europa, Asia y África en el escenario global.⁵⁶⁹

En las relaciones bilaterales con la República Popular China se destaca el cambio en el fundamento de reconocimiento del gobierno de Beijing. Hasta el momento, Argentina consideraba la cuestión de Taiwán como una cuestión interna, sin pronunciarse explícitamente sobre el *status* de la isla. Sin embargo, el Gobierno de Duhalde, por medio de su canciller, expresa su firme compromiso al principio de *una sola China* y mantiene la posición de no desarrollar relaciones de carácter oficial con Taiwán.⁵⁷⁰

Con respecto al mercado de la carne, en agosto de 2002, se firmó el protocolo para la exportación de carne aviar,⁵⁷¹ vigente hasta la actualidad. La firma del documento se alcanzó durante la visita del ministro de la AQSIQ (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine) luego de que ambos Estados zanjaran sus diferencias, causadas por una postura china que bloqueaba la firma de los protocolos sanitarios. Esto consistía en que el gobierno chino reclamaba, a cambio de la firma del protocolo sobre carne aviar, la firma del protocolo para la exportación de la carne de cerdo china a Argentina. Sin embargo, el embajador argentino debió clarificar que ambos temas no tenían afinidad entre sí y siempre fueron tratados en forma autónoma.

5. Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)

Desde el inicio de su presidencia Kirchner planteó una política exterior que defendería iniciativas multilaterales, propulsaría la unidad sudamericana

⁵⁶⁸ Ídem.

⁵⁶⁹ Ídem.

⁵⁷⁰ Comunicado de Prensa conjunto con motivo de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Sr. Tang Jiaxuan, a la República Argentina, Buenos Aires, 18 de octubre de 2002.

⁵⁷¹ En el mismo momento se firmó el Protocolo para la exportación de lácteos.

y sostendría sobre todo una fuerte alianza con Brasil.⁵⁷² A nivel discursivo, se intentó marcar una ruptura con el pasado y siempre hubo un fuerte sesgo nacionalista, con pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas.⁵⁷³

Con el objetivo de insertar a Argentina en el mundo se siguió una estrategia de apertura y diversificación comercial. En este marco se implementaron el Programa de Desarrollo de Exportaciones Sectoriales y el Programa de Diversificación de Mercados, en los cuales China estuvo presente como un socio estratégico y privilegiado.⁵⁷⁴ Esta idea inicial también se reflejó discursivamente:

*Profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo; diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado; desconcentrar las ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas las ramas productivas.*⁵⁷⁵

En el marco de dicha estrategia de inserción comercial, la República Popular China será el eje más importante en Oriente y esto quedará demostrado en que será el único país asiático visitado por este presidente.⁵⁷⁶ Las expectativas eran consolidar un socio extrarregional poderoso que compense la ausencia del apoyo norteamericano en la recuperación de la economía argentina; así lo reflejaban las palabras del presidente Kirchner “... a través de China, buscar en Asia una palanca

⁵⁷² Sin embargo, a lo largo de su mandato, se podrá verificar que la diplomacia multilateral estaba subordinada a los intereses nacionales, muchas veces fue dejada de lado y se reemplazó por bilateralismo. Un ejemplo es esto fue la negociación con China para su ingreso en la OMC. El Mercosur resultó carente de operatividad en este proceso, frente a las presiones chinas por ser reconocida como una economía de mercado y la necesidad de los Estados sudamericanos de exportar al mercado chino.

⁵⁷³ Alejandro Simonoff, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, Buenos Aires, Confines 5/10, agosto-diciembre 2009, p. 74.

⁵⁷⁴ Victoria Telma Fuentes, “Informe sobre la política exterior argentina. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Relaciones con Asia y África”, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Estudios e Investigaciones, N° 28, septiembre 2006, p. 31

⁵⁷⁵ Néstor Kirchner, Discurso de Asunción Presidencial, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003.

⁵⁷⁶ Eduardo Daniel Oviedo, “Historia de las relaciones...”, p. 448.

para la reindustrialización de la Argentina...”.⁵⁷⁷ Y esto coincide con la necesidad de China de diversificar fuentes de abastecimiento de materias primas y reciclar capitales de inversión hacia América latina y el Caribe.⁵⁷⁸

En cuanto a otras cuestiones políticas relacionadas con la violación de los derechos humanos en China, la cuestión de Taiwán o el Tíbet, fueron subordinadas al interés económico y al nivel diplomático en el ámbito multilateral a cambio del apoyo chino a la reivindicación de la soberanía argentina en Malvinas.

Durante esta administración argentina, se produce el reconocimiento de China como economía de mercado y la consolidación de la asociación estratégica entre ambos países. En noviembre de 2004, durante la visita de Hu Jintao a Argentina, se establece la base de consenso entre los dos primeros mandatarios, para que luego se firme entre los cancilleres Rafael Bielsa y Li Zhao Xing el memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de comercio e inversión. Allí se reconoce el estatus de China como economía de mercado y se declara que no se aplicará ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de China.

En cuanto al objeto específico de estudio, es importante destacar lo que menciona Eduardo Oviedo:

El artículo quinto del memorando de entendimiento establece ‘la rápida aprobación de los trámites administrativos necesarios relacionados al acceso de mercado de los productos arriba mencionado’ (República Argentina, Memorando...” [2004] artículo 5)... Se podría aseverar, en términos históricos, que el gobierno argentino otorgó el apoyo político para que China adhiera a la OMC (2000) y el reconocimiento como economía de mercado (2004) a cambio del acceso de productos estipulados en el acuerdo de marzo de 2000. Después de la firma del memorando de entendimiento parece existir un cambio de actitud de la parte china. Su gobierno ha decidido cumplimentar el artículo quinto del memorando, que profundiza la cooperación bilateral en el ámbito de las regulación e

⁵⁷⁷ Sergio Cesarín, “China-Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas”, Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia-Pacífico, N° 33, 2007, p. 5.

⁵⁷⁸ Ídem.

*inspección sanitaria y fitosanitarias para asegurar el acceso de productos de ambos países a los mercados, tomando como parámetro los requisitos establecidos en el acuerdo WTO/SPS.*⁵⁷⁹

En este contexto, en abril de 2004 la OIE declara que Argentina es reconocida provisionalmente libre de Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE, por sus siglas en inglés) o conocida como *mal de la vaca loca*.

El ingreso de carne y menudencias bovinas cocidas argentinas a China fue renegociado en noviembre de 2004, durante las reuniones bilaterales llevadas a cabo en SENASA con funcionarios del AQSIQ. Finalmente, se acordó un modelo de certificado sanitario para carnes y menudencias cocidas, aunque hasta principios del año 2013 no había plantas habilitadas.

Durante estas negociaciones, y a propuesta de SENASA, China aceptó permitir el ingreso de carne fresca deshuesada bovina proveniente del territorio ubicado al norte del paralelo 42, una vez que la OIE restituyera a la Argentina el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación. Es por ello que, a principios de 2005, cuando la OIE restableció este estatuto a Argentina; funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y del SENASA viajaron a China, al mismo tiempo que una delegación de la AQSIQ visitó plantas de producción de carne en Argentina. De este modo, se acordó una apertura del mercado chino para las exportaciones argentinas de carne fresca, tanto bovina como aviar, por la cual se otorgaron permisos a cinco frigoríficos exportadores argentinos de carne bovina (Planta 13 Swift Armour S.A., planta 1014 Quickfood S.A., planta 2025 Frigorífico Gorina S.A.I.C., planta 2035 Argentina Breeders & Packers S.A. y planta 4069 Logros S.A.) y a once productores de carne aviar.⁵⁸⁰

Sin embargo, este último e importante avance fue rápidamente revertido debido a un nuevo brote de aftosa en febrero de 2006 en San Luis del Palmar, Corrientes. Por lo cual, China prohibió la importación, directa o indirecta, de animales y productos de este origen, provenientes del norte del paralelo 42° de Argentina, a excepción de cueros, lanas, carnes bovinas y subproductos cocidos y carne aviar.

⁵⁷⁹ Oviedo, Eduardo; “Crisis del multilateralismo...”, s/n.

⁵⁸⁰ Sapra, Rasic Hnos., Avícola Capitán Sarmiento y Toledo de Buenos Aires; Fepasa, Delaso y Eggs, Soychú, Las Camelias, Feller y Granja Tres Arroyos de Entre Ríos; y Pollolin de Río Negro.

Ya en 2007, la OIE reestablece el status sanitario de Argentina: en enero, se designa a la zona al sur del paralelo 42° como libre de fiebre aftosa sin vacunación; en marzo, se restableció el estatuto de una zona libre de aftosa con vacunación al norte del paralelo 42°; y en mayo, se amplió la zona libre de fiebre aftosa sin vacunación a la Patagonia Norte B y se reconoció a la Argentina el más alto estatus respecto de las Encefalopatías Espongiformes Bovinas (EEB). Sin embargo, este estatus no pudo ser aprovechado en los mercados internacionales, incluido el chino ya que, por disposición interna del gobierno argentino, en 2006 se implementaron restricciones a las exportaciones de carne bovina.

En el marco de un conflicto con el sector agrícola-ganadero del país, las decisiones adoptadas por el gobierno, con el argumento de controlar la inflación en general y el mercado de la carne en particular, fueron:

- Acuerdos de precios: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos crea la Mesa de Ganados y Carnes, órgano *ad hoc* conformado por representantes de toda la cadena sectorial y por autoridades del gobierno con el fin de establecer el primer acuerdo de precios de la carne.
- Peso mínimo de faena: esta medida prohíbe la faena de animales antes de que alcancen el peso de 280kg en pie. En el corto plazo, este instrumento busca postergar la faena de estos animales, reduciendo la oferta y conllevando a un probable aumento temporal de precios. En el largo plazo, el objetivo consiste en aumentar la producción total de carne.
- Aumento en las retenciones: los derechos de exportación o retenciones son impuestos que obligan a pagar un determinado monto, de acuerdo a la alícuota del momento, a todo aquel que realice una exportación. El aumento de los derechos de exportación constituye, por un lado, un desincentivo para los frigoríficos exportadores. Como consecuencia, se genera una disminución del precio del novillo de exportación y de otras categorías. Asimismo, se persigue el objetivo de controlar el aumento del precio de la carne en el mercado local.
- Eliminación de Reintegros: los reintegros a la exportación consisten en la devolución total o parcial de los tributos interiores

que se hubieran pagado en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías a exportar manufacturadas en el país, nuevas y sin uso. Su eliminación tiene un efecto similar al aumento de las retenciones, en el sentido de que desincentiva la exportación de carne vacuna.

- Prohibición de las exportaciones: en marzo de 2006, el gobierno de Néstor Kirchner prohibió las exportaciones de carne vacuna por 180 días. Esta medida fue tomada como reacción a una escalada de precios en el Mercado de Liniers; los controles y restricciones se mantuvieron hasta el año siguiente. El objetivo fue poder destinar una mayor cantidad de carne al mercado interno para evitar el desabastecimiento y la escalada en los precios.
- Otras medidas: adicionalmente, el gobierno ha impulsado algunas medidas informales a través de comunicados y comentarios de sus miembros, como la sugerencia de reducir el consumo de carne vacuna o los cuestionamientos al funcionamiento del Mercado de Liniers.⁵⁸¹

Desde el punto de vista estratégico, no debe olvidarse que este tipo de mecanismos de control del mercado impactan negativamente en la imagen comercial del país y ponen en riesgo la participación no sólo en los mercados alcanzados sino también en nuevos mercados cuyas demandas en progresivo crecimiento se presentan como una oportunidad inigualable para los países exportadores.⁵⁸² Sumado a esto, desde el punto de vista de la recaudación, la suspensión de las exportaciones significa una notable caída de los ingresos fiscales.⁵⁸³

⁵⁸¹ Becher y Asociados S.R.L. Auditores y Consultores, “Mercado de la carne e industria frigorífica”, Buenos Aires, Reporte Sectorial, Año 1, N° 1; mayo 2008, ps. 28-31.

⁵⁸² Un claro ejemplo de esta situación fue la pérdida de posiciones en el mercado de carne en Rusia que, frente a la suspensión de las exportaciones argentinas, buscó países proveedores alternativos. En “Rusia busca reemplazos a la carne argentina”, en diario Clarín, Buenos Aires, 4 de abril de 2006.

⁵⁸³ Becher y Asociados S.R.L. Auditores y Consultores, ob. cit., p. 31.

6. Primera y Segunda Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (desde 2007 hasta 2013)

Ya desde la asunción de Cristina Fernández de Kirchner a la Presidencia de la Nación se pueden apreciar las continuidades en diversos ejes de la política exterior de la administración anterior: defensa de la multilateralidad, crítica a la hegemonía norteamericana, política regional como prioritaria, apertura y diversificación del comercio exterior.

Es así que se continuó con la estrategia comercial tendiente a desarrollar y diversificar la canasta exportadora a China mediante colocaciones, sobre todo de sectores de media y alta tecnología.

Incluso, en materia de derechos humanos, se aprecia una continuidad en la posición proclive a la República Popular China y subordinación a los intereses económico-comerciales. Esto se refleja en el paso de la antorcha olímpica por Buenos Aires sin incidentes de defensores de la causa del Tíbet, como sucedió en Europa y Estados Unidos. También en el silencio frente a la represión del gobierno chino a la minoría üigur en Xinjiang. Así como en la intervención gubernamental para detener el proceso judicial iniciado en Argentina y revocar la orden de captura internacional a Jiang Ze Min y Luo Gang por el genocidio de seguidores de Fa Lun Gong.⁵⁸⁴

Sin embargo, a diferencia de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner no realizó ninguna reunión cumbre con representantes del gobierno chino en los primeros años de su gobierno. A esto se le suma lo que Eduardo Oviedo llama *política de las postergaciones*: en mayo del 2008 el vice-primer ministro chino Hu Liang Yu debió interrumpir su visita a Buenos Aires por un terremoto acaecido en Sichuan; en abril del 2009 la presidente argentina canceló su audiencia con el presidente Hu Jin Tao en el marco de la reunión de Londres del G20 por la necesidad de regresar a Argentina ante el fallecimiento de Raúl Alfonsín; y en enero del 2010 Cristina Fernández suspende su viaje a China por causas internas.⁵⁸⁵

⁵⁸⁴ Eduardo Daniel Oviedo, "Historia de las relaciones...", ps. 476-477.

⁵⁸⁵ Ídem.

Referente al tema de interés del presente trabajo, los últimos años de la administración de la presidente Fernández de Kirchner fueron fructíferos en materia de acuerdos sobre el mercado de carne vacuna con China.

Por empezar, hacia fines de octubre del 2010, se realizó en Mendoza una reunión bilateral entre funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, del SENASA y funcionarios de la AQSIQ. Continuando los primeros pasos dados en 1997, se comenzó a trabajar en el “Protocolo de Cuarentena y Requerimientos Veterinarios Sanitarios de Carne Bovina Deshuesada para la Exportación de Argentina a China”. Este queda a la espera de la firma definitiva del acuerdo, en una próxima visita de altos funcionarios de ambos países. Las partes pactaron que la Argentina reanude la exportación de carne bovina deshuesada a China desde las plantas que fueron aprobadas en 2005, sin perjuicio de los resultados de la próxima visita de inspección del AQSIQ, una vez que el protocolo entre en vigor luego de su firma definitiva.

Un mes más tarde en Beijing, autoridades de la República Argentina y la República Popular China firmaron el acuerdo definitivo considerado como el último paso de las negociaciones realizadas entre ambos Estados desde 1997 para el inicio de las exportaciones de carnes bovinas deshuesadas desde nuestro país a ese destino asiático. Tal como había sido estipulado, dichas exportaciones se podrían realizar desde las plantas frigoríficas que fueron aprobadas en 2005 por la AQSIQ y se previeron además visitas de inspección a frigoríficos argentinos para ampliar el listado. También formaron parte de la delegación argentina en estas reuniones bilaterales empresarios como el presidente del Instituto para la Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), Dardo Chiess, y el presidente del Consorcio de Frigoríficos Exportadores de Carnes ABC, Mario Ravettino.

En consonancia con los vientos a favor para la industria cárnica argentina es importante destacar que en febrero de 2011 nuestro país recuperó el estatus libre de fiebre aftosa con vacunación en la zona de alta vigilancia de la enfermedad, comprendida por el territorio denominado Cordón Fronterizo, a lo largo del límite con Bolivia, Brasil y Paraguay.

Finalmente, en julio del 2011 el AQSIQ listó en su página web los números de las 16 plantas frigoríficas argentinas aprobadas para exportar carnes

vacunas a China,⁵⁸⁶ ya se había acordado con el SENASA el modelo de certificado sanitario que amparará las exportaciones de carne argentina a China. Dicha publicación del Servicio Sanitario Chino aclaraba que todos los órganos digestivos (útero, vejiga, huesos, médula, nervio trigémino y nervio de la espalda) estaban excluidos de los productos de la carne deshuesada y sus subproductos comestibles, registrados por las plantas productoras y procesadoras de carne vacuna.⁵⁸⁷ Es decir, se infería que se podía exportar carne deshuesada y menudencias, excepto los órganos señalados. Recordemos que ya estaba abierto el mercado para carne vacuna cocida y los subproductos cocidos de carne vacuna (corazón, hígado, pulmón, riñón, etc.).

Sin embargo, dos meses después, se aclara que las menudencias frescas están excluidas de las habilitaciones. A raíz de diversos problemas registrados en el curso de la visita de auditoría del Servicio Sanitario Chino, por desinteligencias en la posibilidad de exportar algunas menudencias frescas desde Argentina, el agregado agrícola Omar Odarda envió un correo a los interesados. Ahí informaba que dicho Servicio había cometido un error al publicar las condiciones de acceso para nuestro país y por el momento sólo podía exportarse hacia China carne bovina deshuesada, excluidas las menudencias.

Como hecho paradigmático, el 17 de noviembre de 2011 un cargamento simbólico de 300 kilos de bifes anchos se convirtió en la primera exportación de carne argentina a China después de 5 años. Esta operación fue concretada por el IPCVA, como parte de una campaña de promoción que se realizó en Shanghai y Beijing. Posteriormente, las primeras importaciones comerciales tuvieron lugar a partir de julio de 2012. Según las estadísticas de SENASA, en 2012

⁵⁸⁶ Éstos fueron los siguientes: Planta 13 J.B.S Argentina S.A., planta 249 FRIAR S.A., planta 1014 Quickfood S.A., planta 1113 MARFRIG S.A., planta 1130 Frigorífico Paladini S.A., planta 1352 Frigorífico Lafayette S.A., planta 1399 Rafaela Alimentos S.A., planta 1920 Frigorífico Rioplatense S.A.I.C.I.F., planta 1930 Procesadora Ganadera Entrerriana S.A., planta 1970 FRIAR S.A., planta 1989 Mattievich S.A., planta 2025 Frigorífico Gorina S.A.I.C., planta 2035 MARFRIG S.A., planta 2082 Arre Beef S.A., planta 2091 Mattievich S.A. y planta 4069 Logros S.A.

⁵⁸⁷ “Comunicación del AQSIQ del 5 de julio de 2011”, Pekín, Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, 2011.

Argentina exportó 773,73 toneladas de carne bovina a China y 1.123,38 toneladas en los tres primeros meses de 2013.⁵⁸⁸

Por último, es importante mencionar que, durante la 81ª Sesión General del Asamblea Mundial de Delegados que tuvo lugar en París en mayo de 2013, la Organización Mundial de Sanidad Animal reconoció a la República Argentina como país históricamente libre de peste equina y como zona libre de fiebre aftosa sin vacunación a los altos valles cordilleranos del departamento de Calingasta, en San Juan.

Estado del mercado cárnico bilateral

Con respecto a la habilitación sanitaria, acceso de productos y establecimientos registrados hacia inicios del 2013, la situación se describe en las siguientes tablas.⁵⁸⁹

Tabla 1. Acceso de productos cárnicos Argentinos a China

Producto	Acceso	Acuerdo bilateral	Observaciones
Carne vacuna cocida y sus subproductos (corazón, hígado, pulmón y riñón, etc.) cocidos	Abierto	Memorando de entendimiento, firmado el 17 de noviembre de 2004	Se puede comercializar carne vacuna cocida y los subproductos (corazón, hígado, pulmón y riñón, etc.) cocidos de carne vacuna. Sólo pueden exportar plantas aprobadas y registradas por CNCA* y AQSIIQ**. Hasta el presente no hay ninguna planta registrada.

⁵⁸⁸ Omar E. Odarda, Ornella Bonansea y Hernán Viola, “República Popular China: Carne Bovina”, DOC/CAP/008-2013 Rev.1, Consejería Agrícola (MAGyP), Embajada Argentina en la República Popular China, Beijing, 8 de abril de 2013.

⁵⁸⁹ Se recuerda que tanto los productos como los establecimientos habilitados para la exportación a la República Popular China se regulan bajo las condiciones sanitarias garantizadas por la OIE. En cuanto a la fiebre aftosa, la República Argentina posee dos zonas libres: la zona libre sin vacunación en la Patagonia, desde el paralelo 42° hacia el Sur; la región denominada Patagonia Norte B y el departamento Calingasta y sus altos valles cordilleranos en San Juan; y la zona libre de fiebre aftosa con vacunación al norte de dicho paralelo y región denominada Patagonia Norte A.

Carne vacuna fresca deshuesada	Abierto	Protocolo bilateral, firmado el 30 de noviembre de 2010	Sólo pueden exportar plantas aprobadas y registradas por CNCA* y por AQSIQ**. Plantas productoras y procesadoras de carne vacuna registradas por nuestro país: 13; 249; 1014; 1113; 1130; 1352; 1399; 1920; 1930; 1970; 1989; 2025; 2035; 2082; 2091; 4069; 4073; 4720; 1399/ 4641; 1989/4641.
Menudencias bovinas	Cerrado		
Tripas bovina salada	Cerrado		

*CNCA: Certification and Accreditation Administration of the People's Republic of China

**AQSIQ: General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine of the People's Republic of China.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en página web de Consejería Agrícola en China (SAGPyA), <http://www.agrichina.org/>

Tabla 2. Listado de establecimientos productores argentinos habilitados

Número de Registro del SENASA	Nombre del establecimiento
13	J.B.S Argentina S.A.
249	FRIAR S.A.
1970	FRIAR S.A.
1014	Quickfood S.A.
1113	MARFRIG S.A.
1130	Frigorífico Paladini S.A.
1352	Frigorífico Lafayette S.A.
1399	Rafaela Alimentos S.A.
1920	Frigorífico Rioplatense S.A.I.C.I.F.
1930	Procesadora Ganadera Entrerriana S.A. con Participación Estatal Mayoritaria
1989	Mattievich S.A.
2025	Frigorífico Gorina S.A.I.C.
2035	MARFRIG S.A.
2091	Mattievich S.A.
2082	Arre Beef S.A.
4069	Logros S.A.
4073	La Ganadera Arenales S.A.
4641	Elaboración de Productos Cárnicos S.A. (al ser sólo depósito de frío, solamente se puede aprovisionar de las plantas registradas N° 1399 y 1989).
4720	Frigorífico Forres Beltrán S.A.

Fuente: Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, Pekín, 2013.

Otros actores relevantes

Más allá de las políticas comerciales estatales descritas sobre cada Gobierno en el período analizado y de los establecimientos productores arriba mencionados, existen otros organismos y agrupaciones que, de una manera u otra, han influido en el proceso de habilitación y acceso de la carne argentina al mercado chino. Estos actores son los que podrán impulsar la inserción y fortalecimiento de las carnes y menudencias argentinas en la República Popular China:

Los intercambios gubernamentales han de ser determinantes para sostener la profundización de vínculos en el largo plazo; sin embargo, es en los actores no gubernamentales donde reside el poder de concretar los objetivos y definir el perfil y el tipo de alianzas estratégicas que han de regir esta nueva etapa en las relaciones sino-latinoamericanas.⁵⁹⁰

1. Actores argentinos

A continuación, se destacan entre los actores argentinos, por orden alfabético, los siguientes:

a. Cámara Argentino-China de la Producción, la Industria y el Comercio

La Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-China fue fundada en 1984 y desde su creación ha realizado acciones concretas para fomentar el aumento del comercio entre ambas naciones. Seminarios, cursos, rondas de negocios, publicaciones, misiones comerciales, son algunas de las actividades que se han desarrollado a lo largo de estos años. Entre sus socios se encuentra Swift Armour Argentina S.A., establecimiento habilitado para exportar carne a China.

⁵⁹⁰ Cesarín, Sergio; “Ejes...”; p. 3.

b. Cámara de Exportadores de la República Argentina

La Cámara de Exportadores de la República Argentina es una asociación civil, privada y sin fines de lucro. Creada en 1943, tiene como objetivo mejorar en forma continua la competitividad de las exportaciones argentinas y la expansión del comercio internacional. Es importante mencionar que la CERA integra el Comité Nacional Argentino de la Cámara de Comercio Internacional.

En su comisión directiva, se encuentran miembros pertenecientes a frigoríficos exportadores a China, por ejemplo Quickfood S.A. Asimismo, el sector de Relaciones Internacionales y Técnicas ha participado en diversos emprendimientos tendientes a mejorar el comercio exterior con la República Popular China. Entre ellos, ha formado parte del equipo de investigación de la publicación conjunta del CARI y la CEPAL: “República Popular China: Herramientas para exportar. Un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina”.

Entre sus múltiples funciones y actividades, la CERA cuenta con el Instituto de Estrategia, que es un espacio de reflexión, estudio e investigación sobre temas estratégicos relacionados con el comercio exterior. En este marco se desarrolla el Observatorio China, que emite mensualmente el Boletín “En Cont@cto China”, en que destacados investigadores colaboran con el Instituto en base a pedidos específicos.

c. Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China

La Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China fue inaugurada por el Presidente Néstor Kirchner en junio de 2004. Depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y su ámbito de acción es la República Popular China y Mongolia, por la concurrencia de la embajada en ese país. Su misión es apoyar el accionar de la Embajada Argentina en las áreas de competencia del Ministerio y de sus organismos descentralizados. Persigue los objetivos de intensificar el desarrollo de las relaciones bilaterales y el intercambio entre las organizaciones públicas y privadas de Argentina y de las contrapartes de China y Mongolia en el área agroalimentaria. También vela por incrementar y

diversificar las exportaciones argentinas, eliminar las limitaciones de acceso y favorecer las ventajas comparativas de Argentina.

La Consejería Agrícola desarrolla las siguientes líneas de trabajo: información; acceso, diversificación y promoción de exportaciones; cooperación técnica y relaciones institucionales.

d. Consorcio ABC

El Consorcio de Exportadores de Carnes Argentinas ABC es una entidad sin fines de lucro creada a fines del año 2002 como respuesta a las necesidades de la industria de las carnes bovinas. Entre sus objetivos se destacan: promover la prosperidad del complejo agroindustrial de las carnes bovinas mediante el máximo agregado de valor a la carne argentina; conservar las ventajas comparativas y vigilar el cumplimiento de los estándares más exigentes en materia de sanidad e inocuidad.

El Consorcio, conjuntamente con otras entidades de la cadena de las carnes bovinas, interviene en el diseño y desarrollo de estrategias dirigidas a mejorar la competitividad. También provee a sus miembros de información y asesoramiento en diferentes materias que hacen a la actividad, participa en su nombre en varios foros internacionales y los representa frente a otras instituciones oficiales y privadas.

En su comisión directiva se encuentran autoridades de los siguientes frigoríficos habilitados para exportar a China: Frigorífico Gorina, Friar S.A., J.B.S. Argentina S.A., Arre Beef S.A. y Frigorífico Rioplatense S.A.I.C.I.F.

e. Fundación ExportAr

La Fundación ExportAr es una agencia de promoción comercial, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, cuya misión es fomentar el incremento y la diversificación de las exportaciones argentinas y, por sobre todo, agregar valor a la oferta exportable argentina. Como institución mixta integrada por el sector público y privado, la Fundación ExportAr asiste a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por conquistar nuevos mercados. Su

objetivo final es que las empresas argentinas comercialicen sus productos y servicios en forma competitiva en el plano internacional.

En cumplimiento de sus objetivos, trabaja con empresas nacionales: les brinda información comercial, asistencia técnica y capacitación. Asimismo, lleva adelante acciones de promoción de exportaciones y busca reunir a productores argentinos con compradores extranjeros en los más importantes encuentros de negocios del mundo. En este marco, se destaca la participación en ferias internacionales y en especial en Sial China: feria del sector alimenticio considerada como la mejor oportunidad para penetrar en el mercado asiático.

f. IPCVA

El Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina es un ente de derecho público no estatal, creado por ley 25.507 (promulgada el 11 de diciembre de 2001) y a partir del acuerdo de los actores de la cadena cárnica argentina. Este Instituto se orienta a mejorar y consolidar la imagen de los productos cárnicos argentinos, aprovechando la historia y tradición del país en la materia y el prestigio ganado en los mercados internacionales. Así, asume un compromiso para incrementar la competitividad de la cadena cárnica en su conjunto, aportar conocimientos e información sectorial para la toma de decisiones en el ámbito empresarial y contribuir a la creación de mejores condiciones en el entorno de los negocios, tanto en el mercado interno como en el escenario internacional.

En relación a China, el IPCVA ha realizado numerosas acciones de promoción de la carne argentina: “Semana de la carne argentina” en el restaurante “El Obelisco” de Beijing; cenas en el restaurante “El Obelisco” de Shanghai y Beijing en las que participaron potenciales importadores, propietarios de restaurantes y prensa especializada; participación y ofrecimiento de degustaciones en la feria “Food and Hotel China” y, sobre todo, acompañamiento a los frigoríficos exportadores en la feria Sial China.

Es importante destacar que el IPCVA propició la primera exportación de carne vacuna hacia China, en noviembre de 2011, en el marco de una serie de acciones de promoción que llevó a cabo en las ciudades de Shanghai y Beijing. El Vicepresidente del IPCVA, Miguel Schariti aseguró que “lo trascendente es que se

concretó la primera exportación hacia ese país... El IPCVA promociona la carne vacuna en China desde el 2006, pero siempre habían sido envíos vía diplomática. Esta ha sido una exportación real. El frigorífico Gorina le vendió al restaurante Obelisco, de propietarios chinos, que están muy enamorados de la Argentina”.⁵⁹¹

g. SENASA

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca que tiene como misión fortalecer el papel del Estado nacional en materia de sanidad animal y vegetal, inocuidad alimentaria y el cuidado del ambiente. El SENASA sigue un modelo de gestión basado en acciones sistemáticas, planificadas y preventivas que aseguren desde origen la sanidad y calidad de la producción agropecuaria en toda su cadena de valor.

Dentro de este organismo, la Coordinación de Relaciones Internacionales asiste a la Presidencia en la planificación de apertura de mercados agropecuarios y/o de alimentos. En este sentido, coordina las negociaciones y acuerdos en materia agropecuaria y de alimentos y articula, con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, el establecimiento de negociaciones con otros países a través de la intervención en la constitución de comisiones en el extranjero.

2. Actores chinos

Con respecto a los actores gubernamentales en la República Popular China con relevancia en el mercado cárnico podemos mencionar en primer lugar al Ministerio de Agricultura de China, dentro del cual funciona el Departamento de Producción Animal.

⁵⁹¹ “La carne argentina desembarcó en China y el IPCVA propició la primera exportación”, Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), disponible en www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=1028

Por otra parte, la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ): organismo de aplicación administrativa subordinado directamente al Consejo de Estado y encargado de los trabajos de calidad, medición cuantitativa, inspección de las mercancías de entrada y salida del país, cuarentena sanitaria de los viajeros de entrada y salida del país, cuarentena de los animales y plantas de entrada y salida del país, así como de certificación, aceptación y estandarización. Es un ente similar al SENASA de Argentina. En cambio, la Administración Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA) es quien registra y publica los establecimientos habilitados.

Podemos destacar además el accionar de la Asociación de Carne de China: una organización social nacional con calificación legal que promueve la industria cárnica y que publica informes sectoriales.

a. Algunas características del mercado chino

Si bien la República Popular China es, por su volumen, uno de los principales productores de carne vacuna en el mundo, el creciente aumento de la demanda interna ha excedido la producción nacional en las últimas décadas y ha despertado el interés de diversos países exportadores de bovinos, más aún frente a un mercado de grandes dimensiones como lo es el chino.

A pesar de que la calidad de las carnes chinas solía ser baja e irregular,⁵⁹² se ha registrado un aumento del 22% en la producción de los últimos 10 años y se ha acompañado con un proceso de reestructuración, modernización e incremento de la escala productiva, principalmente en el sector frigorífico.⁵⁹³

El consumo de carne vacuna en China es tradicionalmente bajo (4kg/persona/año), en comparación con la carne porcina (20kg/persona/año). Sin

⁵⁹² “Varios factores contribuyen a ello: la pobre calidad de la genética del rodeo local; el gran número de pequeños establecimientos productores de tipo familiar; la dificultad para controlar enfermedades debido a la dispersión geográfica del rodeo, producción de tipo minifundista y a la falta de un sistema veterinario desarrollado; y el hecho de que los mataderos y plantas de procesamiento no suelen estar a la altura de los estándares sanitarios internacionales” en Omar E. Odarda; “El mercado chino de carne vacuna”, DOC/CAP/015-2007, Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, Pekín, diciembre de 2007, p. 4.

⁵⁹³ Omar E. Odarda, Ornella Bonansea y Hernán Viola, ob. cit, p. 2.

embargo, el notable incremento en los precios del cerdo, las influencias occidentales y la mejora en las condiciones económicas de la población urbana han llevado a incrementar la cuota de carnes bovinas en la dieta de la población china.

En este contexto, la carne importada encuentra dos nichos de mercado. El primero está dado por los trozos de carne con grasa y las menudencias congelados, (destinados al plato típico *hot pot*)⁵⁹⁴ y de lenguas congeladas (servidas en platos fríos). El interés por este tipo de productos, de escaso consumo en Argentina, es que encuentran en China un mercado muy atractivo por su alta demanda. El segundo nicho es el de los cortes más caros de tipo europeo y norteamericano (carne deshuesada enfriada) para el sector gastronómico vinculado al mercado de extranjeros radicados en China, al turismo internacional y a consumidores locales de altos ingresos. Este sector se encuentra en plena expansión en las ciudades de primera línea (Cantón, Pekín, Tianjin, Shanghai y Shenzhen) y en las ciudades emergentes de segunda línea, con motivo del auge económico del país y de eventos internacionales”.⁵⁹⁵

En cuanto a las barreras arancelarias en este mercado, China aplica los siguientes aranceles e impuestos a la importación de carnes:

Tabla 3. Aranceles e impuestos a la importación de carnes en China

Posición	Descripción	Derecho Importación	I.V.A.
0201.10.00	Carne bovina fresca o refrigerada. En canales o medias canales fresca o refrigerada	20 %	13 %
0201.20.00	Carne bovina fresca o refrigerada. Los demás cortes (trozos) sin deshuesar	12 %	13 %
0201.30.00	Carne bovina fresca o refrigerada deshuesada	12 %	13 %
0202.10.00	Carne bovina congelada. En canales o medias canales	25 %	13 %
0202.20.00	Carne bovina congelada. Los demás cortes (trozos) sin deshuesar	12 %	13 %
0202.30.00	Carne bovina congelada deshuesada	12 %	13 %
0206.10.00	Despojos comestibles de animales de la especie bovina, frescos o refrigerados	12 %	13 %
0206.21.00	Lenguas de la especie bovina, congeladas	12 %	13 %
0206.22.00	Hígados de la especie bovina, congelados	12 %	13 %

⁵⁹⁴ El *hot pot* consiste en una olla de agua hirviendo que se coloca en el centro de la mesa, en la cual los comensales van cocinando los ingredientes crudos, a medida que los consumen.

⁵⁹⁵ Omar E. Odarda, ob. cit., p. 1.

0206.29.00	Los demás despojos comestibles de la especie bovina, congelados	12 %	13 %
0210.20.22	Carne de la especie bovina salada o en salmuera, seca o ahumada	25 %	13 %

Fuente: Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, 2013.

Además, para poder llevar a cabo la importación de carnes se deberá haber cumplido con los siguientes pasos:

- la negociación y firma de un Protocolo de Inspección y Cuarentena entre la República Popular China y el país exportador;
- la inspección y habilitación sanitaria del establecimiento productor por parte de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular China (AQSIQ);
- la habilitación del exportador y del consignatario por parte de la Administración de Certificación y Acreditación de la República Popular China (CNCA);
- el importador debe además obtener el Registro de Importación de productos de carne y luego contar con la aprobación de un Permiso de Importación de Cuarentena para Carnes.

Frente a estos procedimientos de importación directa a China continental, es importante mencionar la existencia de un tipo de comercio informal que, entre muchas otras mercancías, también concierne a los productos cárnicos: el llamado *canal gris* entre China y la Región Administrativa Especial de Hong Kong. La permeabilidad de las fronteras entre ambas regiones, las restricciones sanitarias y demás obstáculos al comercio directo con China permiten esta triangulación con Hong Kong que representaría casi el 30% más de lo que reporta la Aduana china, tomando como base las estadísticas de los países exportadores.⁵⁹⁶ La importancia de esta triangulación es una prueba del rol de Hong Kong como puerto de traslado y

⁵⁹⁶ *Ibíd.*, p. 2.

almacenamiento y como uno de los centros re-exportadores más grande del mundo.⁵⁹⁷

Países competidores

Por otro lado, al considerar el estado del mercado se deberá tomar en cuenta a los países productores de carne vacuna que resultan competidores de Argentina en el mercado chino:

En 2012 las importaciones chinas de carne vacuna ascendieron a 61.384 toneladas por un valor de U\$S 254 millones, evidenciando un crecimiento del 205% y 166% respectivamente. Australia, Uruguay, Brasil y Nueva Zelanda dominaron el mercado con el 39%, 37%, 14% y 12%, respectivamente. Otros países habilitados a vender carne vacuna a China son Argentina, Canadá, Chile y Costa Rica, tras la conclusión de sus respectivas negociaciones sanitarias.⁵⁹⁸

En adelante, se considerarán como países competidores de Argentina a Australia, Uruguay, Brasil y Nueva Zelanda, por su importancia en las importaciones chinas, y se realizarán algunas consideraciones con respecto a Estados Unidos.

1. Australia

Este país ha logrado consolidarse como uno de los principales proveedores de carne vacuna a nivel mundial sobre todo gracias a su continuado estatuto sanitario de país *libre de aftosa sin vacunación*.

⁵⁹⁷ Las menudencias crudas argentinas son actualmente ingresadas a China continental por medio de Hong Kong debido a que el ingreso de menudencias vacunas frescas a China continental permanece cerrado para nuestro país.

⁵⁹⁸ Omar E. Odarda, Omella Bonansea y Hernán Viola, ob. cit, p. 3.

Con respecto a la República Popular China, el comercio bilateral es facilitado por el Acuerdo marco de cooperación económica y comercial, firmado en 2003. Además, la posible conclusión de un tratado de libre comercio (TLC), en negociación, fortalecería la posición dominante que tiene Australia en el mercado chino de carne bovina.

En un nivel técnico, y en comparación con nuestro país, los costos del flete marítimo internacional hacia China son comprensiblemente más bajos, no existen costos importantes de fletes internos y el tiempo de tránsito es más reducido. Sumado a esto, todos los impuestos internos son reembolsables para las exportaciones, lo que reduce aún más los costos de las mismas.

En líneas generales, Australia no posee restricciones sanitarias para el ingreso de sus productos cárnicos a China, con excepción de ciertas menudencias; y se ha visto beneficiada por los inconvenientes y suspensiones sanitarias de competidores como Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos. Por lo cual, este país prácticamente ha monopolizado el mercado de carnes importadas de China. Luego de varios años de ser el proveedor principal, los consumidores chinos se han acostumbrado a consumir el bife australiano de alta calidad, proveniente de animales alimentados con granos.⁵⁹⁹

2. Nueva Zelanda

Las características generales de las exportaciones cárnicas de Nueva Zelanda son muy similares a las australianas, aunque con diferencia de dimensiones. Igualmente posee el estatus sanitario *libre de aftosa sin vacunación* y, con respecto a China como destino de exportaciones, el flete marítimo es barato, el *transit time* es corto y los costos de flete interno son escasos, así como también todos los impuestos internos son reembolsables para las exportaciones.

Nueva Zelanda posee asimismo un acuerdo marco de cooperación económica y comercial con China, firmado en 2004, y no tiene restricciones sanitarias, salvo por algunas menudencias, para el ingreso de sus productos cárnicos

⁵⁹⁹ *Ibíd.*, p. 11.

a China.⁶⁰⁰ Incluso la conclusión del Tratado de Libre Comercio con China en 2008 creó nuevas oportunidades de negocios para los exportadores de carne neozelandeses.

3. Uruguay

Uruguay ha implementado en la última década una fuerte política de inserción internacional. Como consecuencia, se han realizado grandes esfuerzos para simplificar los procedimientos de exportación, el gobierno ha brindado un fuerte apoyo para promover las exportaciones y se ha trabajado para consolidar el estatus sanitario *libre de aftosa sin vacunación*.

En comparación con nuestro país, el flete marítimo internacional y *transit time* hacia el mercado chino poseen iguales características, aunque sus fletes internos son más baratos.

De acuerdo a los importadores y consumidores chinos, la carne uruguaya no tiene un nivel tan alto de reconocimiento como la australiana y es por ello generalmente más barata.⁶⁰¹

4. Brasil

Brasil también ha logrado consolidarse como uno de los principales proveedores de carne vacuna a nivel mundial, dependiendo su status sanitario de las diferentes zonas y estados.

Si bien, comparativamente con Argentina, el flete marítimo internacional y *transit time* hacia la República Popular China son similares, Brasil posee mayores costos de fletes internos. En contraposición, uno de los mayores beneficios de los exportadores brasileños es que los impuestos internos son

⁶⁰⁰ Ídem.

⁶⁰¹ Ídem.

reembolsables para las exportaciones y los servicios de documentación ofrecidos por el Ministerio de Agricultura no tienen costos para el exportador.

En la actualidad, las importaciones desde Brasil se encuentran suspendidas en China debido a que, en el mes de diciembre de 2012, se hizo pública la confirmación de un caso de *vaca loca*. Refería a un animal que había sufrido muerte súbita en 2010, en el estado de Paraná, y que era portador de la proteína que causa encefalopatía espongiforme bovina.⁶⁰²

5. Estados Unidos

Desde fines del año 2003, a causa de un brote de BSE, el mercado chino permanece cerrado para la carne bovina estadounidense. A pesar de que se han llevado a cabo numerosas negociaciones bilaterales para revertir esta situación, los resultados han sido infructuosos ya que las autoridades chinas aún no han aceptado comprar bajo riesgo mínimo de la enfermedad. Por su parte, las autoridades estadounidenses no han aceptado las limitaciones chinas de edad de los animales, las condiciones sanitarias no compatibles con la normativa de la OIE y las limitaciones de productos de alto valor y de ciertas menudencias.⁶⁰³

El cierre de las importaciones de carnes bovinas estadounidenses en la República Popular China representó una nueva perspectiva de grandes posibilidades para el resto de los países exportadores, debido a su gran volumen. Sin embargo, Argentina no ha podido aprovechar las ventajas de esta situación debido a las restricciones internas a las exportaciones.

⁶⁰² “Ni la ‘vaca loca’ afectó a Brasil”, Diario La Nación, Buenos Aires, 12 de enero de 2013.

⁶⁰³ Omar E. Odarda, ob. cit., ps. 11-12.

Debilidades y potencialidades argentinas

En Argentina, la *política de inserción internacional* respecto al comercio cárnico ha sido distinta al resto de sus competidores ya que tradicionalmente se ha priorizado el mercado de consumo interno. Las exportaciones vacunas fueron ganando importancia recién desde el año 2000 en adelante, debido a la mejora del estatus sanitario del sector, lo cual abrió mercados previamente inaccesibles. Sumado a esto, la debilidad del dólar estadounidense a nivel mundial, que impactó en nuestro país a partir de la política de intervención del Banco Central, permitió a los frigoríficos locales ganar competitividad en términos relativos a otros países competidores que no mantuvieron sus monedas atadas al dólar estadounidense (caso de Australia, Nueva Zelanda, Brasil y Europa, entre los principales).⁶⁰⁴

En cuanto al *status sanitario*, nuestro país ya ha podido consolidarse como libre de fiebre aftosa con vacunación y libre de BSE, lo cual representa una ventaja relevante al momento de superar las barreras sanitarias de importación.⁶⁰⁵ A esto se suma la *calidad* de nuestras carnes, que representa una de las principales potencialidades argentinas.

En los *niveles técnicos y de costos*, los exportadores de nuestro país cuentan con algunas dificultades que se describirán a continuación, tomando como referencia el “Estudio sobre logística y costos de exportación en el comercio internacional de carne vacuna”,⁶⁰⁶ realizado por el IPCVA. Es importante aclarar que dichas dificultades son solucionables en el corto plazo con mera voluntad política y colaboración de las partes.

⁶⁰⁴ Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, “Estudio sobre logística y costos de exportación en el comercio internacional de carne vacuna- Análisis comparativo con países competidores”, Documento de trabajo N° 6, Buenos Aires, 2008, p. 239.

⁶⁰⁵ A inicios del año 2013, la OIE reconoce como zonas libres de aftosa sin vacunación a las regiones de Argentina denominadas Patagonia Norte B (parte de Neuquén y de Río Negro) y Patagonia Sur (Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), y a los altos valles cordilleranos del departamento de Calingasta, en San Juan. En el marco del Plan Nacional de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través de su Resolución 141/2013, instruyó al SENASA el dictado de las normas reglamentarias con el objetivo de lograr el estatus sanitario “Libre de Fiebre Aftosa que No Practica la Vacunación” de la zona denominada Patagonia Norte A. En tal sentido, el organismo sanitario dictó su Resolución 82/2013 que establece los requisitos para lograr tal reconocimiento en la OIE.

⁶⁰⁶ Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, ob. cit., p. 239.

Por empezar, existe alta concentración de operaciones de exportación en el puerto de Buenos Aires, lo que genera simultáneamente la escasa utilización de otros puertos nacionales y el alejamiento de los frigoríficos del interior de las terminales portuarias; todo esto aumenta los costos de fletes internos. Dichos costos se incrementan aún más por las reglamentaciones de limitación de peso para el tránsito por las rutas nacionales.

En las exportaciones desde Argentina, a diferencia de otros países, existen costos adicionales no reembolsables, que aumentan el precio del producto y restan competitividad en el mercado internacional. Actualmente, se paga un impuesto a las exportaciones de carne vacuna que asciende a 15% del valor FOB, al tiempo que el sector perdió el reintegro de impuestos indirectos; éste estuvo vigente hasta noviembre de 2005. Por otra parte, aunque el Impuesto al Valor Agregado es reembolsable, esto no sucede con otros impuestos como el impuesto a los ingresos brutos.

En Argentina también se aplican restricciones cuantitativas para las ventas al exterior, siendo que limitar el volumen de las exportaciones resta competitividad a las plantas exportadoras argentinas, porque impide una apropiada amortización de los mayores costos asociados a las inversiones en instalaciones, equipamiento y habilitaciones necesarias para exportar.

Por último, es importante mencionar que la tramitación administrativa para las exportaciones de carne vacuna es más complicada y dificultosa en Argentina que en los países competidores. La política que imparte el gobierno nacional respecto de la promoción de exportaciones denota un aspecto negativo al momento de comerciar carnes vacuna y sus subproductos con el extranjero a través de ROEs y permisos de embarque.⁶⁰⁷

Como se ha observado en este apartado, comparativamente nuestro país cuenta con algunas desventajas hacia el mercado chino, como el costo del flete

⁶⁰⁷ Mediante la Resolución N° 31/2006, publicada en el Boletín Oficial el día 30 de enero de 2006, el Ministerio de Economía y Producción dispuso la creación de un Registro de Operaciones de Exportación (ROE) en el cual deberán registrarse todas las operaciones de exportación de carne de animales de la especie bovina. Los exportadores de carne bovina deberán registrar las operaciones a través del procedimiento previsto por la Resolución Conjunta N° 12/2006 y N° 42/2006, a fin de que la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, dé curso a las mismas.

y el tiempo de tránsito que, debido a su ubicación geográfica no son posibles de modificar. Sin embargo, existen otras características negativas que pueden ser revertidos como los costos de flete internos; la concentración de exportaciones en un sólo puerto; los elevados costos e impuestos indirectos; las restricciones cuantitativas y las trabas burocráticas a los permisos de exportación. Es decir, por medio de voluntad por parte del gobierno nacional, cooperación entre los sectores exportadores involucrados y colaboración de las empresas de logística interesadas, estos puntos podrían transformarse. Esto, sumado a la elevada calidad de las carnes argentinas, compatible con las pautas de consumo chinas, y al status sanitario nacional, que ha mejorado en los últimos años, permitiría un mejor posicionamiento del sector vacuno argentino en el mercado cárnico de la República Popular China.

Conclusión

En base a lo anteriormente analizado, Argentina aún tiene el desafío fundamental de *posicionarse en el mercado chino de carnes*; lo cual dependerá del accionar del gobierno y de los sectores privados involucrados. Sin embargo, nuestro país cuenta con buenas perspectivas al respecto.

En cuanto a las barreras arancelarias y cuotas de importación, Argentina no se encuentra tan bien posicionada como Australia y Nueva Zelanda, que cuentan con acuerdos comerciales bilaterales con la República Popular China. Pero es importante destacar el hecho de que al 2013 han sido habilitadas y autorizadas 20 plantas productoras argentinas para la exportación de carne bovina por las autoridades chinas. Asimismo, por las autoridades chinas la posibilidad y voluntad política de que este número se incremente es inminente.

En esta línea, se han sorteado los inconvenientes sanitarios y el actual estatuto de país libre de fiebre aftosa y libre de BSE permite superar las restricciones para-arancelarias de los países importadores dadas por las medidas sanitarias y fitosanitarias. Otras de estas restricciones consisten en requisitos de embalaje, envase y etiquetado, cuya adaptación dependerá de los propios exportadores.

Además, como indicamos en el apartado anterior, las autoridades y los distintos sectores interesados deberían profundizar las políticas superadoras de

limitaciones técnicas (logísticas, arancelarias, cuotas de exportación, costos, etc.). Así se aprovechará la elevada calidad del producto en la diferenciación de los demás competidores.

Las condiciones mundiales son, en la actualidad, favorables a los exportadores de carne vacuna, debido a la disminución de la producción interna en los países desarrollados y al aumento del consumo por habitante en los países en desarrollo. Con respecto a China, el aumento del consumo de carne y menudencias, por encima de la oferta interna, potencia este punto. Por eso: “Las condiciones actuales favorecen al comercio de carne vacuna y potenciarlas implica comprender el proceso de globalización, donde la especialización es la principal arma de diferenciación de los jugadores nacionales”.⁶⁰⁸

Frente a esta realidad, se ha interrogado en este trabajo acerca de cuáles fueron los factores que impidieron desplegar el potencial argentino en las exportaciones de productos cárnicos vacunos hacia ese destino y que imposibilitaron el pleno desarrollo del comercio bilateral.

Desde el punto de vista político, se destaca en 2006 la ruptura del impulso en las políticas comerciales llevadas a cabo por los anteriores gobiernos argentinos a favor del mercado exterior cárnico. Es decir, han existido continuidades, como mantener el alto perfil de las cuestiones económicas, la visión pragmática en la relación hacia China y la búsqueda de diversificación de las exportaciones a este destino, pero la voluntad de impulsar la producción vacuna y expandir sus exportaciones no ha sido perpetuado en el tiempo. Podemos notar que el impulso inicial de los presidentes Alfonsín, Menem y De la Rúa en la lucha contra la aftosa y el alcance de un mejor estatus sanitario no fue posteriormente aprovechado debido a las restricciones internas impuestas a las exportaciones bovinas durante la presidencia de Néstor Kirchner. Asimismo, durante dicha presidencia y su posterior se ha buscado constantemente maximizar las exportaciones de productos de alta tecnología, lo cual ha repercutido en detrimento de las exportaciones primarias. A pesar de esto, es loable el hecho de que el primer ingreso de carne argentina a China se produjo durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

⁶⁰⁸ Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, ob. cit., p. 19.

Desde otra perspectiva, se ha considerado la falta de coordinación para una acción conjunta entre los diferentes actores de la cadena productiva y del proceso exportador. En este ámbito, existen actores de naturaleza diversa. Entre los privados: frigoríficos, establecimientos productores y asociaciones civiles sin fines de lucro; entre los públicos: organismos y dependencias, sobre todo nacionales. Incluso existen agencias de promoción comercial de carácter mixto, con importantes roles. Y a pesar de que cada uno de éstos promueve e impulsa a su manera el comercio hacia China, no se han registrado más que esporádicas interacciones entre ellos. Y la carencia de una coordinación conjunta se ha visto reflejada en la falta de peso del sector exportador vacuno sobre las decisiones gubernamentales.

Por último, entre las eventualidades que han impedido desarrollar el potencial exportador argentino de carnes vacunas, la más importante ha sido el problema de la aftosa. Los brotes de esta enfermedad, sobre todo en agosto del 2000 y febrero de 2006, produjeron importantes intermitencias en las habilitaciones hacia China y en el estatus sanitario de nuestro país a lo largo de los años.

A través de estos puntos, hemos corroborado la hipótesis inicial de que el potencial de Argentina como exportador de productos cárnicos no ha sido desarrollado en el mercado de la República Popular China durante el período estudiado. Sin embargo, a pesar de que los tres factores arriba mencionados han obstaculizado las exportaciones vacunas hacia dicho destino, los mismos son reversibles y pueden transformarse en ejes que potencien el mercado bilateral. Ya sea por medio de voluntad política gubernamental, por medio de una actuación coordinada de los eslabones de la cadena productiva con los organismos de fomento o a través del logro de estatus sanitarios superadores.

En conclusión, Argentina y su sector cárnico deberán enfrentar el doble desafío de *posicionarse en el mercado chino* y de *escalar en la cadena de valor agregado de sus productos*, para así llegar a maximizar su gran potencial. Nuevas expectativas surgen en este sentido desde la firma del protocolo bilateral en 2010, las primeras exportaciones comerciales en 2012 y la actual estimación de que las exportaciones de carne bovina argentina a China. Éstas podrían llegar a unas 4.500 toneladas para fines de 2013 y aspirar a capturar en un futuro cercano un 15% del total de importado.⁶⁰⁹

⁶⁰⁹ Omar E. Odarda, Ornella Bonansea y Hernán Viola, ob. cit, p. 5.

Bibliografía

- Acuerdo de Cooperación sobre Sanidad Animal y Cuarentena entre la República Argentina y la República Popular China, Beijing, 16 mayo 1988; Ley 23785. Mayo 1990.
- “Argentina, país libre de aftosa sin vacunación”, en Diario Página 12, Buenos Aires, 25 mayo 2000.
- Barcos, Luis Osvaldo, El mercado de alimentos en Asia, *Revista Ponencias*, Instituto “Estanislao Zeballos” de Estudios Internacionales, CERIDER, Rosario, diciembre 1997-febrero 1998.
- Becher y Asociados S.R.L. Auditores y Consultores, *Mercado de la carne e industria frigorífica*, reporte sectorial año 1 nro 1; Buenos Aires, mayo 2008.
- Cardozo, Gustavo A., *China y Argentina en la política bilateral, 1989-2006*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia-Pacífico, número 25, Buenos Aires, 2007.
- Cesarín, Sergio y Moneta, Carlos (compiladores), *China y América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo ¿Una segunda Ruta de la Seda?*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID-INTAL, Buenos Aires, 2005.
- Cesarín, Sergio, *China-Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Asia-Pacífico, número 33, Buenos Aires, 2007.
- Comunicación del AQSIQ del 5 de julio de 2011, Pekín, Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, 2011.
- Comunicado de Prensa conjunto con motivo de la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Sr. Tang Jiaxuan, a la República Argentina, Buenos Aires, 18 octubre 2002.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *República Popular China. Herramientas para exportar. Un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina*, CEPAL, Buenos Aires, febrero 2004.
- Fuentes, Victoria Telma, *Informe sobre la política exterior argentina. Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Relaciones con Asia y África.*, Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Estudios e Investigaciones N° 28, Buenos Aires, septiembre 2006.
- “Ingresó de Paraguay ganado con aftosa”, en Diario La Nación, Buenos Aires, 9 agosto 2000.
- Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina, *Estudio sobre logística y costos de exportación en el comercio internacional de carne vacuna- Análisis comparativo con países competidores*, PEEA-UCA, Buenos Aires, 2008.
- Instituto de Relaciones Internacionales, *Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de De La Rúa y Duhalde. Las relaciones exteriores del Gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003)*, Serie Estudios e Investigaciones n° 29, Buenos Aires, junio 2008.
- “La carne Argentina desembarcó en Chinas y el IPCVA propició la primera exportación”, IPCVA, Buenos Aires, noviembre 2011.

- Kirchner, Néstor; *Discurso de Asunción Presidencial*, Buenos Aires, 25 mayo 2003.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, *Negotiations for the Accession of the People's Republic of China to the WTO*, Buenos Aires, 11 marzo 2000.
- Minutes of meeting between the Administration of Animal and Plant Quarantine of the People's Republic of China and the Animal Quarantine Delegation of the Republic Argentina, Beijing, 10 septiembre 1997.
- “Ni la "vaca loca" afectó a Brasil”, Diario La Nación, Buenos Aires, 12 enero 2013.
- Odarda Omar E., Bonansea Ornella y Viola, Hernán, *República Popular China: Carne Bovina*, DOC/CAP/008-2013 Rev.1, Consejería Agrícola (MAGyP), Embajada Argentina en la República Popular China, Beijing, 8 de abril de 2013.
- Odarda, Omar E., *El mercado chino de carne vacuna*, DOC/CAP/015-2007, Consejería Agrícola en China (SAGPyA), Embajada Argentina en la República Popular China, Pekín, diciembre 2007.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Reconstruyendo el inicio de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China*, Revista Iberoamericana de Estudios de Asia Oriental, 2008, 1: 23-52.
- Oviedo, Eduardo, *Crisis de Multilateralismo y Auge de la Diplomacia Bilateral en la Relación Mercosur-China*, VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico, REDEALAP, Buenos Aires, 12 y 13 octubre 2005.
- Palabras pronunciadas por Su Excelencia el Señor Embajador de China Doctor Chen Chieh, en ocasión de la firma del Tratado de Amistad entre la República de China y la República Argentina, República Argentina, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, 10 febrero 1947.
- Protocolo entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y la Administración General de Cuarentena, Inspección y Supervisión de la Calidad de la República Popular China sobre los Requisitos Sanitarios Veterinarios y Cuarentenarios para la Carne Bovina Sin Hueso que se exportará desde la República Argentina hacia la República Popular China, Beijing, 30 noviembre 2010.
- “Rusia busca reemplazos a la carne argentina”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 4 abril 2006.
- Simonoff, Alejandro, *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*, Confines 5/10, Buenos Aires, agosto-diciembre 2009.
- Zabala, Juan Pablo, *Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de De La Rúa y Duhalde. Relaciones con Asia y África*, Instituto de Relaciones Internacionales, Serie Estudios e Investigaciones n° 29, Buenos Aires, junio 2008.

Capítulo IX

Argentina y los derechos humanos en la República Popular China: la incongruencia entre el tratamiento doméstico y la política exterior argentina, desde 1983

Alejandro Francisco Musacchio

Introducción

Los derechos humanos (DDHH) representan una temática relevante a nivel global fundamentalmente a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando tiene lugar un consenso entre los Estados y traducida en el posterior tratamiento del asunto en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Como resultado, se han creado instrumentos internacionales que figuran como pilares en la defensa de tales derechos por la comunidad internacional.

En la República Argentina, luego de siete años de autoritarismo y a partir del retorno a la democracia en 1983, hablar de DDHH ha implicado un compromiso estatal y social de no retorno a tan sangrienta etapa de la vida nacional y de privilegio de las instituciones democráticas por encima de todo. El Estado procura, en la medida de lo posible, llevar justicia a las víctimas de la violencia instaurada en aquel tiempo. Sin embargo, hemos podido apreciar que no siempre tal principio de defensa acérrima de los derechos fundamentales ha sido la guía de la política exterior de nuestro país: otros aspectos se han privilegiado a la hora de

llevar adelante las relaciones internacionales. Es el caso de los vínculos establecidos con naciones relevantes para el gobierno argentino, como la República Popular China. Pese a formar parte del sistema de la ONU –ocupando inclusive un asiento permanente en el Consejo de Seguridad–, China ha mostrado grandes deficiencias en torno a la garantía de los DDHH de su población.

La elección de esta entidad soberana asiática responde a la importancia estratégica que la misma representa para los sudamericanos; ambos actores mantienen vínculos bilaterales ininterrumpidos desde el establecimiento mismo de las relaciones diplomáticas, pese a la ya mencionada política deficitaria china respecto a los DDHH en su interior.

El objetivo del presente trabajo es demostrar que ha existido una incongruencia manifiesta entre el tratamiento doméstico de tales derechos que los gobiernos argentinos han llevado a cabo y la ausencia de dicho tratamiento en la diplomacia establecida hacia Pekín.

En el primer apartado, se pondrá de relieve la concepción del Derecho Internacional Contemporáneo respecto a los DDHH, así como los instrumentos convencionales que regulan tal cuestión. Esto servirá como marco para conocer cuáles son estos derechos y cómo están definidos en tales documentos, que son la máxima expresión de esa concepción.

Seguidamente, daremos cuenta de la política doméstica de DDHH instrumentada por los gobiernos argentinos a partir de 1983, que abarcan las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. No se tomará el período correspondiente a los mandatos de Fernando de La Rúa y Eduardo Duhalde por entender que establecen una continuidad con el menemismo y que no han aportado hitos significativos respecto a la temática.

Luego, evidenciaremos detenidamente las embestidas contra los derechos fundamentales de su población, llevadas a cabo por el régimen comunista de China desde la década de 1980 en adelante.

Finalmente, en el cuarto apartado nos introduciremos de lleno en las relaciones diplomáticas que la República Argentina ha mantenido con el gobierno chino y evidenciaremos la referida contradicción entre política interna y exterior en el abordaje de los DDHH.

El recorte temporal escogido responde a la importancia que han adquirido estos últimos en nuestro país, a partir de la vuelta a la democracia en 1983. Además, durante ese tiempo también se han presentado importantes acontecimientos relativos a la materia en la República Popular China, como los sucesos en la Plaza de Tiananmen de 1989.

Los derechos humanos en el Derecho Internacional Público Contemporáneo

Podemos afirmar que el respeto por los DDHH se presenta hoy en día como uno de los pilares fundamentales del Derecho Internacional Público (DIP) contemporáneo. Es a partir de la Segunda Guerra Mundial que los mismos cobran capital importancia, teniendo en cuenta las flagrantes violaciones cometidas durante tan cruenta conflagración. De este modo, Pastor Ridruejo dice que una de las particularidades del DIP moderno es su carácter humanista y social, ya que “se interesa por la protección de los derechos fundamentales del hombre y no sólo de la definición de los mismos sino también de los mecanismos procesales para su defensa”.⁶¹⁰

Ya a partir de las Revoluciones Norteamericana (1776) y Francesa (1789) comienzan a acuñarse conceptos como el de Derechos Fundamentales del Hombre. Pero sólo después de la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional toma verdadera conciencia de la importancia del respeto por los DDHH como bastión para la convivencia entre los individuos del mundo. Esto da lugar, a través de la ONU, a un proceso de codificación e institucionalización de la temática nunca antes realizado. Estamos una vez más ante otra de las características del DIP contemporáneo que lo diferencia de su antecesor, el DIP clásico: una mayor institucionalización que se manifiesta en la creación de organismos internacionales, inclusive con competencias de carácter político, que limitan en cierto modo el poder estatal. Se trata de organismos que se presentan como un canal adecuado en materia

⁶¹⁰ José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2001, p. 61.

de cooperación y desarrollo.⁶¹¹ Además, se logra una mayor codificación que genera que “los tratados resultantes de conferencias diplomáticas multilaterales tengan mayor peso que en el pasado como fuentes del Derecho Internacional Público”.⁶¹² En este sentido, el tratado instituyente de las Naciones Unidas -la Carta de San Francisco- se refiere al respeto por los DDHH de la siguiente manera:

- **Preámbulo:** reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad entre hombres y mujeres.
- **Artículo 1:** declara como propósito la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos.
- **Artículo 55, inciso c:** la ONU promoverá el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos.
- **Artículo 56:** establece el compromiso de los Estados miembros de tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la ONU, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.
- **Artículo 62, inciso 2:** se señala como función del ECOSOC (Consejo Económico y Social) la de hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y a la efectividad de tales derechos y libertades.⁶¹³

Es importante mencionar que ningún Estado puede alegar jurisdicción interna cuando se trata de una cuestión de DDHH.

A continuación, se examinarán los tres principales instrumentos de Naciones Unidas que regulan la temática: la Declaración Universal, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶¹¹ Idem.

⁶¹² Idem.

⁶¹³ Organización de las Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas, 2012. <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml> (16 de mayo de 2013).

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

En 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas crea la Comisión de los DDHH y le encarga la tarea de preparar un proyecto que culminaría con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A continuación vemos algunas características de la Declaración.

El sujeto destinatario de la Declaración es la persona individual. Define los más importantes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que toda persona goza, pero no instaure ningún otro derecho de reclamación de particulares ante instancias internacionales ni establece ningún otro mecanismo jurídico de control.

No es *per se* obligatoria para los Estados miembros de la ONU aunque, según Ridruejo, se trata de “la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad, representada en las Naciones Unidas, cuyos principios no pueden desconocer sus miembros”.⁶¹⁴ Además, como bien sabemos, los miembros de la organización pueden tomar medidas conjuntamente para castigar o sancionar a quienes opten por violar los derechos fundamentales.

Lo dicho anteriormente refleja el grado de importancia que reviste el respeto por los DDHH para el DIP. Esto lleva necesariamente a preguntarnos hasta qué punto se han preocupado los países integrantes de las Naciones Unidas - especialmente los del Consejo de Seguridad, órgano capaz de imponer sanciones por evidenciar las políticas de Naciones que han violentado los derechos de las personas o, mejor dicho, por penalizarlas. Es sabido que los Estados que velan principalmente por la defensa de los DDHH, al menos en su retórica, son, en primer lugar, las potencias occidentales: Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y Alemania. En segundo lugar se encuentran algunos de sus aliados en el mundo, países que han decidido llevar a cabo una política acorde con el respeto de los mismos: demás Estados de la Unión Europea (cabe destacar que el Tratado de Roma establece el respeto por los DDHH como condición irrenunciable para sus miembros), países de la Commonwealth (cuyos miembros se comprometen voluntariamente a cumplir la Declaración de Principios de la Mancomunidad firmada en Singapur en 1971 y ratificada en la Declaración de

⁶¹⁴ José Antonio Pastor Ridruejo, Ob. cit., p. 203.

Harare veinte años después, la cual reconoce la importancia del respeto por los DDHH), entre otros.

2. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Ambos han sido adoptados por la Resolución 2.200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966 y entraron en vigor el 23 de marzo de 1976. A diferencia de la Declaración Universal de los DDHH, que carece de carácter vinculante para los Estados, estos instrumentos gozan de fuerza jurídica para obligar a las partes contratantes.

El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos hace referencia a derechos tales como:

...la libertad de circulación, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio imparcial y la presunción de inocencia, a la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión y opinión, derecho de reunión pacífica, libertad de asociación y de participación en la vida pública, en las elecciones y la protección de los derechos de las minorías. Además prohíbe la privación arbitraria de la vida, las torturas y los tratos o penas crueles o degradantes, la esclavitud o el trabajo forzado, el arresto o detención arbitrarios y la injerencia arbitraria en la vida privada, la propaganda bélica y la instigación al odio racial o religioso.

Este Pacto cuenta además con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 diciembre de 1966, el cual faculta al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. También cuenta con el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto

*Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 15 de diciembre de 1989, destinado a abolir la pena de muerte.*⁶¹⁵

En el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, éste intenta resguardar tres categorías de Derechos Humanos: “El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, el derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental, y el derecho a la educación y el disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico”.⁶¹⁶

Es importante mencionar que dichos Pactos constituyen, junto con la Declaración Universal, la Carta Internacional de los DDHH; ésta, junto a una serie de convenciones relativas a temáticas particulares, constituye el Sistema de Protección Universal de los DDHH. Tales convenciones son:

- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1961).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (1990)⁶¹⁷

Asimismo, dentro del sistema de la ONU tienen lugar seis comités que se encargan de supervisar la defensa de los DDHH (establecida ésta en los citados instrumentos):

⁶¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos, 2007. <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/ciddh.htm> (16 de mayo de 2013).

⁶¹⁶ Idem.

⁶¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, Los Derechos Humanos y las Naciones Unidas, Nueva York 2000, <http://www.un.org/spanish/geninfo/faq/hr2.htm> (16 de mayo de 2013).

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- El Comité de Derechos Humanos.
- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- El Comité contra la Tortura.
- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- El Comité de los Derechos del Niño⁶¹⁸.

Por último, mediante voto unánime en el año 1993 la Asamblea General estableció la creación del cargo de Alto Comisario para los Derechos Humanos, “que coordina el programa de la ONU sobre derechos humanos y fomenta el respeto universal hacia éstos”.⁶¹⁹ El mismo es nombrado por el Secretario General de la organización y debe ser aprobado por la Asamblea General.

Los derechos humanos en la política doméstica de la República Argentina a partir de 1983

El 24 de marzo de 1976 se produce un hecho que marcará a fuego la historia de la República Argentina en la temática de los DDHH: la Junta Militar, encabezada por el general Jorge Rafael Videla (Ejército), el almirante Emilio Eduardo Massera (Armada) y el brigadier general Orlando Ramón Agosti (Fuerza Aérea), derrocó al gobierno constitucional de la entonces presidente María Estela Martínez de Perón. Así, dio inicio a una etapa conocida como Proceso de Reorganización Nacional. Tal como lo relata Luis Alberto Romero:

...el caos económico de 1975, la crisis de autoridad, las luchas facciosas y la muerte presente cotidianamente, la acción espectacular de las organizaciones guerrilleras..., el terror sembrado por la Triple A, todo ello creó las condiciones para la aceptación de un golpe de

⁶¹⁸ Idem.

⁶¹⁹ Idem.

*Estado que prometía restablecer el orden y asegurar el monopolio estatal de la fuerza.*⁶²⁰

En otras palabras, la cúpula militar se proponía restablecer dicho orden doméstico mediante la represión armada para cortar de raíz con el violento escenario característico de aquella época mediante la eliminación de los actores involucrados –reales o sospechosos–.

Según testimonia el informe realizado por la Comisión Nacional Sobre Desaparición de Personas (CONADEP), a las agresiones llevadas adelante por los grupos terroristas civiles, las Fuerzas Armadas en el poder contestaron con una mayor beligerancia. Se apoyaron en “el poderío y la impunidad del Estado absoluto, secuestrando, torturando y asesinando a miles de seres humanos”.⁶²¹

La denominada *guerrilla* actuó con un terrorismo propio de organizaciones delincuentes y hubiera sido merecedora del más severo juzgamiento. Pero el régimen militar argentino utilizó directamente el aparato estatal para cometer abusos y atropellos de toda índole –inclusive contra ciudadanos inocentes–. Violó una diversidad de principios establecidos en los instrumentos internacionales antes mencionados: la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los DDHH y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Principios también fijados en la misma Constitución Nacional, cuyos derechos en ella consagrados fueron directamente suprimidos para la población. Todo ello bajo el pretexto del restablecimiento del orden en el país.

Durante el tiempo de duración del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se llevaron a cabo, además, decisiones estratégicas erróneas como la guerra con Gran Bretaña, en 1982, por la soberanía de las Islas Malvinas. Dicho conflicto costó la vida de cientos de soldados argentinos, muchos de ellos de escasa preparación y mal equipados, que asistieron a dar la vida por su patria. Más adelante, mediante el llamado Informe Rattenbach, se indicará la responsabilidad absoluta de los jefes de las Fuerzas Armadas en la decisión de recuperar el

⁶²⁰ Luis Alberto Romero, *Breve Historia Contemporánea de la Argentina 1916-1999*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, p. 207.

⁶²¹ Nunca Más, *Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)*, 20ª edición, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995, p. 7.

territorio malvinense. Un claro objetivo, entre otros, fue mejorar la imagen pública del gobierno militar –ya deteriorada y en progresiva decadencia– de manera de permanecer en el poder más allá del costo que pudiera implicar tal medida.

Finalmente, y en pleno proceso de retroceso y resquebrajamiento, el entonces presidente de facto General Reinaldo Bignone fijó elecciones democráticas para el 30 de octubre de 1983, en las que resulta vencedor el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR), Raúl Alfonsín. Culminaba una etapa oscura y sangrienta de la historia argentina en materia de DDHH.

1. La política de derechos humanos a partir de 1983: el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

El nuevo primer mandatario asumió la presidencia de la República Argentina el 10 de diciembre de 1983. En un momento en el cuál la sociedad miraba con fundada desconfianza a la institución estatal –por el período recientemente vivido–, Alfonsín se propuso dotar a la Nación de un Estado de Derecho sólido, basado en una idea de civilidad fundada sobre un orden pacífico, equitativo y transparente. Un Estado que conformara una identidad política basada en principios éticos y cuya defensa de la democracia se consolidase por encima de los intereses particulares de cada grupo social. De esta manera, el gobierno primeramente colocó como prioridad la eliminación del autoritarismo enquistado en las instituciones, las prácticas y la conciencia en general: otorgó una importancia fundamental a la política en materia de cultura y educación a través del fomento de la pluralidad, el rechazo a las posturas dogmáticas y la modernización cultural. Esto implicó consecuencias directas en materia de DDHH, como el impulso a la libertad de expresión en los diversos medios de comunicación, decisión que permitió la presencia de diferentes voces de opinión. Por el lado educativo se promovió la democracia dentro de la universidad y el ámbito científico: se motivó el pluralismo en las instituciones académicas y el retorno al país de numerosos intelectuales que se encontraban en el exilio producto del régimen militar. Éstos, a su vez, se fueron incorporando a la política y participando en los medios de comunicación y en la misma función pública; así se complejizó y profundizó el debate respecto de los

diversos temas.⁶²² En el ámbito externo, se suscribieron y ratificaron varios instrumentos internacionales relativos a la temática, entre los que se destaca la Convención Americana sobre los DDHH de 1969. Argentina se adhiere el 2 de febrero de 1984 y la ratifica el 5 de septiembre del mismo año.⁶²³

Asimismo, la administración radical se propuso esclarecer los hechos sombríos que se habían desarrollado durante la dictadura militar, para lo que crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas por intermedio del Decreto Presidencial N° 187/83. Para efectuar la correspondiente investigación, la Comisión recibió denuncias y pruebas acerca de los acontecimientos. Fueron remitidas a la justicia cuando se hallasen relacionadas con "...la presunta comisión de delitos..."; interesaba "...averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas y toda otra circunstancias relacionada con la localización de las mismas".⁶²⁴

Para lograr la mayor objetividad posible en la misión encomendada y asegurar un sólido funcionamiento por parte de la CONADEP, se constituyeron diferentes departamentos, al frente de los cuales habría un encargado designado:

*El Departamento de Declaraciones, bajo la responsabilidad de la señora Graciela Fernández Meijide; el Departamento de Documentación y Proceso de Información, bajo la responsabilidad de Dr. Daniel Salvador; el Departamento de Procedimiento, bajo la responsabilidad del Dr. Raúl Aragón; el Departamento de Asuntos Legales, bajo la responsabilidad del Dr. Leopoldo Silgueira. Resulta importante destacar que, al constituirse la Comisión, el 29 de diciembre de 1983, fue elegido como Presidente de la CONADEP el escritor Ernesto Sábato.*⁶²⁵

La pesquisa arrojó como resultado un minucioso informe denominado "Nunca Más" que dejó establecido que durante dicha etapa "los derechos humanos fueron violados en forma orgánica y estatal por la represión de las Fuerzas Armadas. Y no violados de manera esporádica sino sistemática, de manera siempre la misma,

⁶²² Luis Alberto Romero, ob. cit., p. 245.

⁶²³ José R. Sanchís Muñoz, Historia Diplomática Argentina, Eudeba, Buenos Aires, 2010.

⁶²⁴ Arrondo, César, Raúl Alfonsín: su política de derechos humanos, 2012. <http://www.ucr.org.ar/historiadores-radicales/noticias/raul-alfonsin-su-politica-de-derechos-humanos> (31 de mayo de 2013).

⁶²⁵ César Arrondo, ob. cit., s/n.

con similares secuestros e idénticos tormentos en toda la extensión del territorio”.⁶²⁶ De este modo, “la Comisión compiló más de 50.000 páginas de documentación, la cual, fue entregada al Presidente Alfonsín el 20 de diciembre de 1984, sirviendo de fuente documental para... el posterior juicio que se llevó adelante contra las Tres Juntas militares y dirigentes guerrilleros que violaron los derechos humanos”.⁶²⁷ Este proceso judicial fue iniciado el 22 de abril de 1985; fueron sus jueces Carlos Arslanián, Jorge Torlasco, Ricardo Gil Lavedra, Andrés D'Alessio, Jorge Valerga Araújo y Guillermo Ledesma. La sentencia definitiva tuvo lugar el 9 de diciembre del mismo año, luego de 17 semanas, y finalizó con las condenas a cadena perpetua de los siguientes integrantes de las Fuerzas Armadas: Jorge Rafael Videla, Emilio Massera, Roberto Viola, Armando Lambruschini, Raúl Agosti, Rubén Graffigna, Leopoldo Galtieri, Jorge Anaya y Basilio Lami Dozo; ocupaba el rol de fiscal de acusación Julio César Strassera.⁶²⁸ A nuestro modo de ver, para completar este importante hecho que procura acercar justicia para tantas víctimas de aquellos tiempos hubiera correspondido un juzgamiento igualmente severo para quienes participaron de las organizaciones y operaciones guerrilleras. Éstas no dudaron en cometer acciones terroristas para concretar sus planes de lucha armada durante los gobiernos peronistas (1973-1976).

De allí en adelante, la Justicia argentina se propuso avanzar más allá e investigar y encauzar no solamente a la cúpula de la jerarquía militar, sino también a oficiales de diversos grados denunciados por las acciones llevadas a cabo entre 1976 y 1983. Esto irritó a sectores de las Fuerzas Armadas que, apoyados por segmentos de la ciudadanía que reivindicaban las acciones de la dictadura, comenzaron a presionar al gobierno nacional para que colocara un límite a estos juzgamientos; aducían que no todos los integrantes del régimen castrense exhibían las mismas responsabilidades. En algunos casos, hasta solicitaban la amnistía de aquellos que habían sido condenados.

La respuesta del presidente Alfonsín ante el descripto clima de tensión implicó la sanción de la ley de Punto Final, cuya sanción se produjo en diciembre de

⁶²⁶ Nunca Más, ob. cit., p. 8.

⁶²⁷ César Arrondo, ob. cit., s/n.

⁶²⁸ El Historiador, 22 de abril de 1985 - Se inicia el juicio a las juntas militares, 2013. http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/raul_alfonsin/fragmento_acusacion_fiscal_strassera.php (1 de junio de 2013).

1986 con el número 23.492. Ésta “fijó un plazo límite –60 días a partir de su promulgación– para iniciar acciones penales contra militares y civiles por violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar”,⁶²⁹ luego del cual se *ponía fin* a tal posibilidad. Fue evidente falta de acompañamiento de tal normativa por parte de los diferentes actores políticos, por diversas razones:

*...la derecha, peronista y liberal, por ser partidaria de una amnistía completa; los sectores progresistas, incluyendo al peronismo renovador, por no cargar con sus costos políticos. Estos fueron altos, y sus resultados terminaron siendo contraproducentes, pues solo se logró un alud de citaciones judiciales y enjuiciamientos, que en lugar de aligerar el problema lo agudizaron.*⁶³⁰

Este clima no hizo más que debilitar al gobierno frente a aquellos partidarios de la antigua administración de facto, descontentos con los juicios promovidos. Como resultado, el 16 de abril de 1987 tuvo lugar el llamado *Levantamiento de Semana Santa*, llevado a cabo por un sector militar denominado *Carapintadas*, en alusión a la característica utilización en sus rostros de crema facial mimética. El principal núcleo fue la toma del edificio de la Escuela de Infantería de Campo de Mayo por parte de hombres leales al teniente coronel Aldo Rico, quien se resistía a una citación judicial en su contra por haber participado en una represión de un movimiento obrero-popular durante el anterior régimen. Este hecho se extendió durante tres días, hasta el 19 de abril, y fue absolutamente rechazado y repudiado por la ciudadanía nacional, lo que a las claras mostraba el deseo de la población de no retornar a los difíciles y violentos momentos vividos no hacía mucho tiempo atrás. El procedimiento del golpe de Estado estaba plenamente desacreditado como vía de ejercicio de la política y en ello había una opinión unánime de la sociedad en su conjunto. Como consecuencia, los distintos actores de la sociedad civil –partidos, sindicatos, patronales y asociaciones de toda clase– suscribieron un Acta de Compromiso Democrático por medio del cual respaldaban el orden institucional vigente; esto sirvió como escudo protector al entonces gobierno del presidente Alfonsín. Así, “la reacción masiva e instantánea permitió evitar desertiones y ambigüedades, y cortó toda posibilidad de apoyo civil a los amotinados. La civilidad

⁶²⁹ Alfonsín: “no me sentiré agraviado si anulan las leyes del perdón”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 7 de junio de 2003. <http://old.clarin.com/diario/2003/06/07/p-00601.htm> (12 de junio de 2013).

⁶³⁰ Luis Alberto Romero, ob. cit., p.250.

se movilizó, llenó las plazas del país y se mantuvo en vigilia durante los cuatro días que duró el episodio”.⁶³¹

Finalmente, el gobierno llegó a un acuerdo con los insurrectos; esto dio lugar a un segundo instrumento legal: la ley de Obediencia Debida, bajo el número 23.521 que establecía “la no imputabilidad de delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y policiales, en tanto hayan actuado por obediencia debida a sus superiores”,⁶³² en el período comprendido entre 1976 y 1983.

Posteriormente, se produjeron dos levantamientos castrenses más en contra del mandatario radical: uno en Monte Caseros (provincia de Corrientes) nombrado *Operación Dignidad*, en enero de 1988, con Aldo Rico como protagonista –fugado de prisión domiciliaria, decretada en diciembre del año anterior–. Entre sus objetivos se distinguen: 1. Exigencia de cumplimiento de lo acordado en la pasada Semana Santa; 2. Resolución de la situación procesal de Aldo Rico, y 3. Impulso renovador de Rico y sus Carapintadas. El episodio culminó con las fuerzas leales al presidente argentino obligando a los rebeldes a rendirse.⁶³³

La segunda de las revueltas tuvo más que ver con una cuestión de celos y poder al interior de la institución militar ya que perseguía, entre otros objetivos, forzar la salida del entonces comandante del Ejército el general José Caridi. También pretendía “...la extensión de los beneficios de la ley de obediencia debida para todo el personal militar –exceptuando a las Juntas condenadas– y una amplia amnistía para todos los uniformados que se habían sublevado en dos oportunidades junto a Aldo Rico”.⁶³⁴ El gobierno, luego de deliberar, concedió el conjunto de peticiones a los amotinados y puso fin a la sedición.

Fue muy importante la impronta *alfonsinista* de los años inmediatamente posteriores al Proceso de Reorganización Nacional. Sus propuestas y acciones marcaron a fondo una política destinada a una recomposición social sustentada en el respeto por los DDHH y en una justicia condenatoria de los

⁶³¹ *Ibíd.*, p. 251.

⁶³² Boletín Oficial del Congreso de la Nación Argentina, 9 de junio de 1987. http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_11.pdf (21 de junio de 2013).

⁶³³ Luis Mera, *Los Carapintada*, Redacción Popular – Ideas para la Unidad Latinoamericana, 2012. <http://www.redaccionpopular.com/content/los-carapintadas> (21 de junio de 2013).

⁶³⁴ *Idem.*

responsables de lo acontecido en el sangriento pasado reciente; de esta manera, dicha situación no permanecería impune. Igualmente, Alfonsín debió colisionar con sectores de la sociedad –principalmente militares y el establishment económico– que se sentían afectados por tales medidas y que de algún modo se esforzaron por colocar trabas y obstáculos al incipiente proceso de democratización iniciado por la administración radical. Esta gestión procuraba restablecer la plena confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales como garantes de los hasta entonces suspendidos derechos civiles y políticos.

De todas maneras, pese a los mencionados acontecimientos que tenían por objeto jaquear y amedrentar al mandatario y rememoraban frescos episodios golpistas, la población argentina se manifestó en contra de tales estrategias: se evidenció un total repudio y se expresó la negativa de volver a una época considerada como un retroceso en materia de organización nacional. La gente y los actores de la Sociedad Civil, en su mayoría, respaldaron y resguardaron al gobierno de Raúl Alfonsín de cualquier efectividad en la aplicación de estos planes desestabilizadores. Pese a esto último, el temor a un posible fraccionamiento social en momentos en que se buscaba modificar las características de un país amoldado a prácticas castrenses, llevó al presidente a negociar con sus opositores en busca de equilibrio. Se privó tal vez de profundizar las acciones en relación al juzgamiento de quienes con su participación contribuyeron a gestar las flagrantes atrocidades acaecidas durante el régimen de facto.

2. El gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999)

Transcurridos los seis años de mandato radical, resultó electo el justicialista Carlos Saúl Menem en la Presidencia de la Nación; asumió el cargo el 8 de julio de 1989 con el 47,5% del sufragio popular. Su política en torno a los derechos fundamentales puede ser analizada desde dos aristas: una es su discontinuidad respecto de la decisión de proseguir con los procesos judiciales y condenas contra los militares llevados a cabo por su antecesor; la otra, tal vez contradictoria a tal fin, es el compromiso con la temática evidenciado en la reforma de la Constitución que se efectuó en 1994: entonces, se introducen los DDHH de tercera y cuarta generación (del consumidor, ambientales y a la información) y se

otorga una jerarquía por encima de las leyes a una lista de tratados internacionales suscriptos por el país en la materia.

El primero de estos aspectos, a nuestro entender conlleva una explicación relacionada con el difícil contexto interno en el cual los mismos sectores que ejercían presión sobre Alfonsín prosiguieron con dicha actitud respecto del nuevo presidente. Mientras que la prioridad de este último se orientaba hacia una reconciliación de los diferentes sectores de la sociedad a través del perdón y del olvido, a diferencia del anterior radicalismo gobernante que primaba la justicia y la memoria como mecanismo para recomponer el entramado social –aunque, como vimos, decidió no ir más a fondo ante los obstáculos presentes–. De este modo, coincidimos con Marcos Novaro en que la estrategia de pacificación menemista:

*...supuso cerrar definitivamente la revisión del pasado y los juicios, como paso para asegurarse la obediencia firme de los uniformados en vista a los objetivos que realmente importaban: la integración al mundo unipolar que resultara de la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento del bloque soviético, y la adecuación del aparato estatal a una nueva etapa de expansión capitalista.*⁶³⁵

El segundo aspecto es una consecuencia de los denominados Pacto de Olivos y Pacto de la Rosada, ambos de 1993, por medio de los cuales los entonces líderes del PJ –Partido Justicialista– (Menem) y de la UCR (Alfonsín) acordaban la mencionada reforma de la Carta Magna. Consensuaban un intercambio de puntos que ambos se comprometían a incluir en el nuevo texto. Así como, por ejemplo, el dirigente radical tuvo que aceptar la reelección presidencial por un sólo período, el justicialismo accedió a la petición de otorgar rango por sobre las leyes nacionales a una nómina de diez tratados de DDHH, enumerados en el Artículo 75 – inciso 22. Éstos eran: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;

⁶³⁵ Rodolfo Enrique Diringer, Liderazgo político y Derechos Humanos: los gobiernos de Menem y Kirchner en perspectiva comparada, en Revista de Ciencia Política N° 16, agosto de 2012. <http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art6.php> (8 de julio de 2013).

la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.⁶³⁶

Tales instrumentos legales, según dicho artículo:

*...en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*⁶³⁷

Por otra parte, ponderamos la incorporación de los ya referidos derechos de tercera y cuarta generación “considerados trascendentales a partir de fines de la década de los ochenta: el derecho al medio ambiente sano (Art. 41), los derechos de consumidores y usuarios (Art. 42), y el reconocimiento retroactivo de los derechos de los indígenas (Art. 75 Inc. 17)”⁶³⁸.

Podríamos afirmar, en consecuencia, que la inclusión de estos últimos en el texto de la Carta Magna, así como la acción de jerarquizar internamente los principales instrumentos internacionales en la materia, son logros que deberían ser adjudicados al expresidente Raúl Alfonsín. Téngase en cuenta que fueron propuestas desde su espacio para ser negociadas con el peronismo oficialista y que dieron lugar a la citada reforma del año 1994. El entonces primer mandatario Carlos Menem, como expresamos anteriormente, instauró un quiebre respecto a la política de memoria y justicia de quien lo antecediera: se mostró más interesado en adoptar una estrategia de reconciliación nacional a través del olvido, que se tradujo en indultos y

⁶³⁶ Constitución de la Nación Argentina, 1994, Información Legislativa del Ministerio de Economía de la Nación Argentina (INFOLEG-MECON). <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> (6 de julio de 2013).

⁶³⁷ German Bidart Campos, El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, en Abregú M, Courtis Ch, comps., La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998, s/n.

⁶³⁸ ¿Intereses o derechos individuales homogéneos?, Colegio de Abogados de Río Cuarto, Córdoba, 2013. <http://www.carc.org.ar/revista/> (11 de julio de 2013).

excarcelaciones de militares condenados durante el anterior gobierno. Esta decisión responde a un pragmatismo político claramente evidenciado en palabras de Rodolfo Diringuer:

...los indultos marcaron el comienzo de un profundo cambio para la Argentina indisolublemente ligados a las profundas transformaciones de la economía política estructural, y le permitieron –a Menem– conformar una coalición económico-social y política marcadamente heterogénea que se encolumnó detrás de su liderazgo sin cortapisas. Sin ese apoyo difícilmente hubiese podido lograr sus objetivos reformadores.⁶³⁹

No obstante y pese a este último gesto de *perdonar* a los responsables del genocidio, cuestiones internas dentro de las Fuerzas Armadas llevaron a un nuevo levantamiento carapintada en diciembre de 1990, llevado adelante en diversos lugares: Regimientos de Patricios, Edificio Libertador, fábrica de tanques TAMSE y los Regimientos de Villaguay y Concordia: todos ellos vinculados a sectores descontentos liderados por el coronel Mohamed Alí Seineldín, que pugnaban por una mayor cuota de poder al interior de la cúpula militar. La administración justicialista no dudó en encarar directamente una dura represión contra los rebeldes –con un saldo aproximado de 21 fallecidos–, a diferencia de los radicales que decidieron negociar en cada insurrección que les tocó atravesar sin disparar un sólo tiro. Observamos así interesantes contrastes en ambos períodos desde 1983: enjuiciamientos-negociación (UCR) y amnistía-represión (PJ).

Así, pese a que no nos hallaríamos en condiciones de adjudicar precisamente al menemismo el impulso de iniciativas relevantes en la defensa de los DDHH, sí debemos reconocer que la citada reforma constitucional de 1994 –con la ya mencionada importancia en la temática– gozó de implementación en el marco de su presidencia. Los posteriores mandatos de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde no implicaron avances significativos en la materia; sería infructuosa la búsqueda de aportes de relevancia. En el caso del primero, por el contrario, ha sido acusado de los fallecimientos de víctimas a causa de las represiones realizadas en el año 2001, con motivo de las movilizaciones sociales que culminaron con su retirada del poder. Además, también rechazó la cooperación internacional de la República Argentina en

⁶³⁹ Rodolfo Enrique Diringuer, ob. cit., s/n.

materia de derecho penal, firmando el Decreto N° 1581 del 17 de diciembre de 2001, “...que establecía el rechazo de todas las peticiones de extradición por delitos cometidos durante la última dictadura”.⁶⁴⁰

El posterior ascenso del kirchnerismo conllevará una marcada profundización en el abordaje de la problemática, que ocupará un lugar destacado en la agenda gubernamental.

3. La etapa kirchnerista (2003-actualidad)

La llegada de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003 implicó el ocaso definitivo de la citada estrategia de reconciliación puesta en práctica desde la presidencia de Carlos Menem. El santacruceño, desde el inicio de su administración, se identificó con los principios de *memoria, verdad y justicia* respecto del tratamiento de los hechos ocurridos durante el Proceso de Reorganización Nacional. Hizo de los derechos fundamentales una bandera política y sello característico de su gestión. Tal afirmación se ve reflejada, en las siguientes acciones:

*...en la primera semana descabezó la cúpula del renacido Partido Militar, en la segunda promovió el juicio político contra la mayoría automática en la Corte Suprema. Y pidió al Congreso la ratificación de la convención internacional que determina la imprescriptibilidad de la desaparición forzada de personas y la declaración de nulidad de las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida.*⁶⁴¹

Como consecuencia, en el mes de agosto de 2003 el Congreso de la Nación declaró nulas ambas normativas: hecho que tuvo su repercusión en la práctica, por ejemplo, con la posterior cifra de 820 miembros de las fuerzas militares y de seguridad procesados y 196 condenados en el período que va desde ese año

⁶⁴⁰ Francesc Relea, Un paso contra la impunidad de los crímenes de la represión, Diario El País de España, Edición América, Madrid, 26 de noviembre de 2001.
http://elpais.com/diario/2001/12/26/internacional/1009321206_850215.html . (10 de julio de 2013).

⁶⁴¹ Rodolfo Enrique Diringer, ob. cit., s/n.

hasta 2010.⁶⁴² El giro enarbolado por el presidente argentino resultó determinante ya que obligó a todo el arco político del Partido Justicialista a rever su postura de continuar con la estrategia menemista en materia de pasado y DDHH. Por otra parte, “la renovación de la Corte Suprema apoyada por casi todo el espectro político, garantizaba la continuidad de una posición jurídica favorable al enjuiciamiento de crímenes considerados de lesa humanidad”.⁶⁴³ Esta situación se complementa con el importante acercamiento a históricos organismos defensores de la causa a los que se les asegura un espacio para el diálogo y la expresión de sus necesidades. Se trató de una postura que revelaba una clara posición ideológica: el país no podrá avanzar y redefinirse si no mira cara a cara su historia y cierra viejas heridas que aún no han cicatrizado. El bálsamo, si se quiere, para aliviar tales lesiones sería un Estado abocado a la plena colaboración para el conocimiento de la verdad sobre los hechos y a impartir justicia en favor de los damnificados. No se conformará solamente con culpar a las Fuerzas Armadas de lo acontecido en los años `70 –postulado del menemismo–, sino que en nombre del Estado nacional pedirá perdón a las víctimas del terrorismo de aquella época –siempre estatal, jamás refiriéndose a las organizaciones guerrilleras–.

En este sentido, es posible establecer un rápido repaso de los principales gestos que Kirchner llevó adelante en relación a la temática y que se encuentran íntimamente relacionados con este pensamiento:

A la semana de asumir descabeza la cúpula del ejército y recibe a las Madres de Plaza de Mayo (08/06/2003). Al mes deroga el decreto de De la Rúa y restablece la cooperación internacional en materia penal (decreto 420/03 del 25/07/2003). Ese año el Congreso Nacional declara nulas las leyes de impunidad y en diciembre, el día internacional de los derechos humanos, en una nueva edición de la Marcha de la Resistencia por los DDHH, convoca otra vez a las Madres a la Casa Rosada. El nuevo aniversario del golpe militar (24/03/2004) lo encuentra dando un discurso en la ESMA y transformando el lugar en Museo de la Memoria, mientras retira los

⁶⁴² Idem.

⁶⁴³ Idem.

*cuadros de los generales de la dictadura. En diciembre de 2007 se produce la primera sentencia desde la reapertura de los juicios.*⁶⁴⁴

Estas medidas han sido acompañadas por una decisión de terminar con el prolongado paso del neoliberalismo (1989-2001) como política económica y social predominante en la Argentina y que resignaba en manos del mercado la satisfacción de importantes necesidades sociales. Se promovió la instauración de un Estado presente y protector de los derechos fundamentales de sus habitantes: salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación. Y se procuró resguardar a la población de la opresión de las fuerzas del mercado. Como ejemplo, es de destacar la generosa inversión que dicho gobierno realizó y realiza en el sector educativo respecto de las magras cifras de las anteriores administraciones. O el incremento de los salarios de los trabajadores por vía de las negociaciones paritarias con las entidades gremiales. Igualmente, finalizando el período en cuestión, el país comenzó a evidenciar altos índices de inflación en su economía, lo que redujo significativamente el impacto de dicha recomposición salarial y de asignaciones efectuada.

El 10 de diciembre de 2007 asume Cristina Fernández de Kirchner como sucesora de su esposo en el cargo de primer mandatario argentino, teniendo en cuenta la negativa de aquel a postularse para una posible reelección. Básicamente, su impronta fue la de establecer una estrategia de continuidad respecto de lo realizado por su antecesor, y profundizar a su vez las acciones en esa dirección. El discurso expresado en el Día Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 2011 refleja su visión al respecto:

Yo no me voy a cansar de repetir que los derechos humanos no son ni de izquierda ni de derecha; son simplemente –nada más y nada menos que eso– los derechos humanos, los que distinguen a la condición humana y los que nos hacen respetar la vida y la integridad personal y moral de cada ciudadano y de cada ciudadana en el marco de la Constitución y las leyes; la Constitución, las leyes, también nuestra democracia y también la generación de nuevos derechos sociales que

⁶⁴⁴ Idem.

*permitan restituir también derechos que habían sido perdidos al trabajo, a la educación, a la seguridad.*⁶⁴⁵

Así, la presidente estimuló el seguimiento de los juicios por lesa humanidad contra los militares, a la par que ensayó medidas para profundizar el proceso de mejora social de la ciudadanía. Una de las más emblemáticas es la puesta en práctica del proyecto propuesto por la opositora Elisa Carrió, que estableció el beneficio de la Asignación Universal por Hijo “para todos los menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados o trabajen en la economía informal”.⁶⁴⁶ La misma fue extensiva a partir de mayo de 2011 “a las madres embarazadas a partir del tercer mes de gestación”.⁶⁴⁷ Del mismo modo, también procedió a la actualización de todo el paquete de subsidios y ayudas sociales, así como a trabajar para recomponer salarialmente al arco de los trabajadores y de los jubilados.

En contraposición, pese a estas importantes medidas, Fernández de Kirchner no ha logrado establecer un control efectivo sobre el proceso inflacionario –que además es distorsionado con dudosas estadísticas por parte del INDEC-,⁶⁴⁸ que rápidamente mengua los positivos efectos de tales disposiciones. Además, su administración es acusada por sectores opositores de discrecionalidad en el uso de los fondos públicos al no distribuir de acuerdo a criterios justos de coparticipación federal el correspondiente dinero y obra pública destinados a provincias con gobiernos no alineados al kirchnerismo. Esto necesariamente repercute de manera negativa en parte de la población argentina que se ve afectada por una puja eminentemente política. Por otro lado, también existe una ambigüedad en las actuales críticas del oficialismo nacional hacia la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la que acusa de corporativa e influenciada por poderes económicos. Amén de que su composición actual responde precisamente a una decisión en su momento tomada por Néstor Kirchner para dotarla de una mayor independencia e imparcialidad. El giro de la mandataria se produce luego de ciertos fallos que

⁶⁴⁵ Cristina Fernández de Kirchner, Palabras de la Presidenta en el Día Universal de los Derechos Humanos, Casa Rosada – Presidencia de la Nación Argentina, diciembre de 2011. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/4035> (10 de julio de 2013).

⁶⁴⁶ Biografía de Cristina Fernández de Kirchner, Presidencia de la Nación Argentina, 2012. <http://www.presidencia.gob.ar/la-presidenta/biografia> (10 de julio de 2013).

⁶⁴⁷ Idem.

⁶⁴⁸ Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Organismo oficial estadístico de la República Argentina.

incomodaron al Poder Ejecutivo; éstos lo llevaron a emitir un proyecto de reforma judicial, luego traducido en ley por el Congreso, que posteriormente el máximo tribunal declaró inconstitucional en sus puntos claves.

Más allá de estas últimas consideraciones, es innegable la impronta de DDHH que caracterizó y caracteriza a las administraciones kirchneristas, con decisiones históricas en un área sensible en la cual, como hemos visto, más de un gobierno dudó en comprometerse a fondo.

En el siguiente capítulo indicaremos cómo, a nuestro entender, se ha evidenciado una incongruencia entre la rigurosidad del tratamiento interno de los derechos fundamentales y la ausencia de tal rigor a la hora de entablar relaciones con la República Popular China: Estado acusado de violentar sistemáticamente dichos derechos pero que evidencia un interés estratégico para el país. Como paso previo, repasaremos aquellas faltas puntuales en las que este país ha incurrido, para luego sí abordar el tópico central del presente trabajo.

Aspectos negativos de la política interna de la República Popular China en torno a los derechos humanos

La República Popular China ha mantenido sin interrupciones, desde la Revolución de 1949, un sistema socialista totalitario caracterizado por el monopolio del poder por parte del Partido Comunista Chino (PCCH). Este sistema está basado en el unipartidismo, una ideología oficial y monopólica, sin por ello dejar de tener en cuenta la gradual flexibilidad que el régimen ha ido implementando, fundamentalmente a partir de la década de 1990.

Podemos afirmar que la concepción sobre el respeto por los DDHH promovida por este país difiere sustancialmente de la sostenida por el DIP Contemporáneo. Un hecho de trascendencia se produce en 1991 cuando, con los esfuerzos concertados de muchos especialistas en DDHH, el Gobierno chino publicó el “Libro Blanco” sobre ese tema. En éste expone, por primera vez, en forma sistemática, el punto de vista socialista con peculiaridades chinas acerca de dichos derechos. Es importante destacar el énfasis que se coloca en el respeto por los mismos, que conjuga los postulados internacionales con las condiciones nacionales

del país: la teoría de los DDHH de China no se dirige en contra de las concepciones internacionales en esta materia, que incluyen la libertad, la democracia y la igualdad. Pero China y los países occidentales tienen historias y realidades diferentes y por ello la gente de cada país asume perspectivas distintas acerca de los seres humanos, sus derechos y los sistemas legales respectivos. Mientras que Occidente ostenta una concepción individualista de los DDHH, que coloca a la persona como protagonista central, el régimen chino lo hace desde una concepción colectivista, anteponiendo al Estado por encima del individuo: en otros términos, el ciudadano está subordinado a los intereses colectivos que se encuentra representados en el Estado.

El “Libro Blanco” consta de setenta páginas, introducción y diez subtítulos. Estos se refieren al derecho a la existencia del pueblo chino; los derechos políticos obtenidos; los derechos económicos, culturales y sociales de los ciudadanos; la protección de los derechos humanos en las instituciones judiciales; la protección del derecho al trabajo; las libertades de creencia y culto; los derechos de las minorías nacionales; el control de la natalidad y la protección de los derechos humanos; la protección de los derechos humanos de los discapacitados y las actividades internacionales vinculadas a los derechos humanos.⁶⁴⁹

Coincidimos con la crítica formulada por Eduardo Oviedo a dicho documento; manifiesta que el mismo “...relativiza la noción de derechos humanos al estadio socioeconómico que atravesaba la República Popular”.⁶⁵⁰

En lo que se refiere a los tratados internacionales, China se ha afiliado a veintiuna convenciones internacionales de derechos humanos y adopta medidas para cumplir con los deberes de esas convenciones. En octubre de 1997, el Gobierno chino suscribió la Convención Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se autorizó en el Comité Permanente de la APN en febrero de 2001. En 2003, el Gobierno chino presentó, conforme a la fecha fijada, el informe sobre la ejecución de la Convención ante la ONU. Y en abril de 2005 se sometió a la evaluación de la Comisión de la ONU de los Derechos Económicos, Sociales y

⁶⁴⁹ Eduardo Daniel Oviedo, *China en Expansión*, EDUCC, Córdoba, 2005, p. 131.

⁶⁵⁰ Idem.

Culturales. En octubre de 1998, China firmó el Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.⁶⁵¹

Lo expuesto genera una necesaria contradicción para la República Popular, vista la suscripción a los referidos instrumentos en la materia, y a su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La pregunta que surge es: ¿cómo se puede juzgar el hecho de que justifique violaciones directas a DDHH, argumentando condiciones nacionales distintas a las de los pueblos occidentales? Parece algo carente de argumentación teniendo en cuenta, por un lado, su adhesión a importantes tratados internacionales y, por el otro, su calidad de miembro privilegiado dentro de la Organización. Y considerando adicionalmente que no puede alegarse jurisdicción interna para incumplir con los DDHH.

1. Tiananmen: dura embestida hacia los derechos humanos

Hacia 1978, el entonces líder chino Deng Xiaoping inició un período de apertura y reforma económica porque percibía que el país había quedado significativamente rezagado respecto al mundo desarrollado. Para ese momento, la dirigencia china se percató de que “todos sus mecanismos operaron contra la innovación y la eficiencia resignando en el largo plazo el desarrollo en la medida en que se exageraron el centralismo y la planificación”.⁶⁵² Este proceso de modernización se tradujo en reformas rurales e industriales, en la apertura externa y en la política de puertas abiertas. Como bien lo expresa el profesor Gustavo Marini:

...básicamente todas las medidas de reforma económica señaladas apuntan a tres direcciones principales: la vinculación de la economía nacional con la internacional para promover el desarrollo, la mayor satisfacción de las necesidades del pueblo destinada a corregir el escaso nivel de consumo de la época maoísta y ofrecer incentivos

⁶⁵¹ Libro Blanco del Gobierno chino, Spanish.china.org.cn (China Internet Information Center), 2009, http://spanish.china.org.cn/archive2006/txt/2005-11/17/content_2205851.htm (11 de julio de 2013).

⁶⁵² Gustavo Marini, Política Exterior de la República Popular China - Cuarta Parte (1971-1989), CERIR, Rosario, 1993, p. 40.

*para el incremento de la productividad, y los programas de descentralización en la toma de decisiones económicas.*⁶⁵³

Si bien dicho proceso de modernización fue iniciado mediante una apertura controlada en lo económico, en ningún momento se habló de una apertura del régimen político chino: éste continuaba exhibiendo un corte netamente totalitario. Prueba de ello son los sucesos que desembocaron en la matanza ocurrida en la plaza de Tiananmen en la madrugada del 4 de junio de 1989, así descriptos por Oviedo:

*Los estudiantes de Pekín y otras ciudades importantes intensificaron las manifestaciones pacíficas a finales de la década del ochenta. El origen del descontento, por lo menos en la capital (Pekín), fue peticionar a las autoridades mayor seguridad ante el asesinato de varios estudiantes. La protesta tomó cariz social y nuevos sectores, creados por la misma modernización, aparecían en escena en apoyo de aquellos. De la seguridad pasaron a las reivindicaciones políticas... recibiendo la simpatía de gran parte de los ciudadanos que aún no veía los beneficios concretos de las reformas económicas... Adeptos a darle sentido a sus protestas, el día 5 de abril los estudiantes se congregaron en la plaza Tiananmen... A partir de ese día, la plaza quedó ocupada y se montaron carpas donde los estudiantes ayunaban en señal de protesta.*⁶⁵⁴

Días antes murió un ex secretario general, Hu Yaobang, quién anteriormente había sido depuesto y representaba para los intelectuales la transición a la democracia y la oposición al conservadurismo de la dirigencia china. Inmediatamente, este grupo de intelectuales elabora lo que se denominó la Carta Pública y cuyo contenido expresaba, entre otras cosas:

...acelerar el curso democrático y la transformación del régimen político; adoptar medidas prácticas a fin de eliminar la injusticia social; resolver el estado de baja eficiencia y debilidad que existe en los niveles del Gobierno y; modificar el régimen de responsabilidades, con el objeto de que la responsabilidad colectiva y otros pretextos no sirvan para eludir la responsabilidad individual. Por último, se proponía promulgar una constitución que plasme la libertad de

⁶⁵³ *Ibíd.*, p. 45.

⁶⁵⁴ Eduardo Daniel Oviedo, *ob. cit.*, p. 119.

*palabra, de prensa y de publicar... En la madrugada del 4 de junio, el Ejército Popular de Liberación desalojó a los estudiantes de la plaza, siendo la primera vez en la historia de la Nueva China que el popular ejército participaba directamente en la represión interna. Hecho conocido como la matanza de Tiananmen.*⁶⁵⁵

Dicho acontecimiento da prueba, como se expresó anteriormente, de que la apertura económica no conllevaba necesariamente una apertura política, y que el Estado chino temía verse involucrado en una experiencia similar a la ocurrida en la Unión Soviética: una apertura sin un adecuado control estatal podría jaquear la misma existencia de la República Popular. Como dice Oviedo:

*...la modernización, entonces, no tiene como consecuencia necesaria la democratización. El fenómeno Tiananmen expresó la presión de la modernización sobre la institucionalización, respondiendo el sistema con la negación de la apertura política, cuya implicancia hubiese sido la transición de un régimen totalitario a otro democrático.*⁶⁵⁶

De lo anterior podemos inferir que, para el régimen de Pekín, la existencia del Estado está por encima de los derechos de los individuos: concepción contraria a la plasmada en los instrumentos jurídicos internacionales de los que China es parte. Para esta concepción el Estado existe y sirve para garantizar los derechos de las personas. Las voces que reclamaban al gobierno por una ampliación de sus libertades fueron acalladas con las voces de las armas.

2. Violaciones de derechos humanos luego de Tiananmen

Resulta menester afirmar que las condiciones en la República Popular China han cambiado respecto de 1989. Junto con la evolución hacia una economía de mercado, el régimen ha flexibilizado el sistema represivo característico de épocas anteriores: ha permitido incluso una limitada tolerancia hacia quienes expresan opiniones contrarias al gobierno, siempre y cuando no haya evidencia de su efectiva organización. No obstante, dirá Guy Sorman que todo el gran proceso de

⁶⁵⁵ *Ibídem*, p. 120.

⁶⁵⁶ *Ibídem*, p. 106.

modernización del país ha sido sobredimensionado y constituye un maquillaje perfecto para la real situación: mientras existe una permanente muestra hacia el mundo de una realidad caracterizada por megaciudades de gran infraestructura edilicia y por avances científicos y tecnológicos propios de una potencia desarrollada, se esconden situaciones que distan de aquella imagen que se pretende evidenciar hacia afuera.

Podría decirse, entonces, que en el gigante asiático no todo lo que brilla es oro. Si bien es cierto que luego de Tiananmen ha habido algunos cambios respecto a las anteriores violaciones contra los DDHH, y que el país fue testigo de un exitoso proceso de modernización y crecimiento económico, la República Popular China continúa lejos de las metas requeridas por los instrumentos internacionales en la materia. Entre las principales falencias acontecidas desde aquella histórica represión hasta la actualidad es posible citar:

- Situación del campo.
- Detenciones y encarcelamientos arbitrarios.
- Violaciones de DDHH en regiones de minorías étnicas.
- Supresión de la libertad de expresión y asociación.
- Pena de muerte.
- Las Madres de Tiananmen.

a. Situación del campo

La ocultación de la situación del campo por parte del gobierno es uno de los temas donde los DDHH en el país se ven sumamente afectados. Mientras Pekín se enorgullece de mostrar ciudades ricas en infraestructura y tecnología, principalmente situadas en la zona costera, tierra adentro la realidad es bien diferente. Así, por ejemplo, encontramos obreros contratados por hasta ochenta horas por semana para realizar tareas en zonas rurales; esto sufren de alojamiento y alimentación deficiente y tiene prohibido alejarse del lugar de trabajo.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Guy Sorman, China: el imperio de las mentiras, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

En el mismo sentido, la calidad de educación en el campo dista de la impartida en la ciudad; los padres deben colaborar con la provisión de infraestructura de los centros educativos así como de los materiales escolares. En la ciudad, por el contrario, en la mayoría de los casos el acceso a la educación es gratuito. Además, la remuneración de los docentes rurales es escasa y éstos son alojados en precarios lugares que no cuentan con las condiciones sanitarias ni habitacionales mínimas para permanecer en ellos.⁶⁵⁸

Finalmente, en el ámbito de la salud los campesinos, se ven prácticamente imposibilitados de acceder a los hospitales urbanos por la distancia y porque dichos efectores demandan el pago por adelantado de un monto en efectivo para garantizar el pago de los honorarios del especialista. Como resultado, las familias adquieren pesadas deudas cuando se les presenta una situación de emergencia o directamente están obligadas a recurrir a la denominada *medicina alternativa* como exclusiva opción.⁶⁵⁹

b. Detenciones y encarcelamientos arbitrarios

Estas experiencias no son nuevas ya que, en China, “se vienen practicando habitualmente detenciones de disidentes y de personas acusadas de formar grupos de oposición o de practicar la subversión por motivos políticos o religiosos desde los primeros años de la década de los cincuenta”.⁶⁶⁰ Además, son moneda corriente las arbitrariedades en torno a detenciones y encarcelamientos:

...es habitual que la policía mantenga recluidas sin cargos a personas durante meses, violando los procedimientos de detención y encarcelamiento establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Según esta Ley, la policía puede retener a presuntos delincuentes durante un plazo no superior a los 10 días antes de ser formalmente detenidos (acusados) o puestos en libertad. Después de la detención,

⁶⁵⁸ Idem.

⁶⁵⁹ Idem.

⁶⁶⁰ Violaciones de derechos humanos en la República Popular China: Resumen sobre las preocupaciones de AI en 1991, Amnistía Internacional de los Estados Unidos, 2007. s/n <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=B4BA852A537F481F802569A600600C83&lang=s> (11 de julio de 2013).

la investigación debe durar como máximo cinco meses y medio, plazo tras el cual se debe decidir si se procesa o se otorga la libertad a un detenido. En la práctica, estos plazos se ignoran con frecuencia... Además, existen leyes y reglamentos que estipulan las diferentes formas de detención administrativa que se usan con frecuencia para detener a los disidentes. Una forma de detención administrativa, conocida como ‘refugio e investigación’ (shourong jiancha), permite a la policía detener a personas sin cargos durante períodos de hasta tres meses, por la mera sospecha de que puedan haber cometido delitos. La policía puede imponerla sin ningún tipo de supervisión o revisión judicial, violando las disposiciones contra la detención y encarcelamiento arbitrarios del Derecho y la Constitución de China. El plazo máximo de tres meses a menudo se incumple.⁶⁶¹

A este conjunto de arbitrariedades se suman los llamados delitos contrarrevolucionarios que son definidos como “todo acto cometido con el objetivo de derrocar el poder político de la dictadura del proletariado y el sistema socialista”⁶⁶² y que muchas veces son utilizados por las autoridades chinas como pretexto para detener a personas bajo sospecha. De más está aclarar que cualquier persona que establezca alguna propaganda o agitación, entendida por el Gobierno como contrarrevolucionaria, será encarcelado inmediatamente y hasta ejecutado.

c. Violaciones de derechos humanos en regiones de minorías étnicas: El caso del Tíbet

China es un país compuesto por diversas etnias –56 en total–, siendo la *Han* la más numerosa al constituir el 92% de toda la población del país.⁶⁶³

Lejos de reinar la igualdad entre la etnia dominante y el resto, persiste en la Nación china una situación de constante violación de los derechos de las minorías: un caso ejemplar es lo que acontece en la región del Tíbet. Esta región fue ocupada por el Ejército Popular de Liberación en 1950 y anexada al territorio chino.

⁶⁶¹ Idem.

⁶⁶² Idem.

⁶⁶³ Población y etnias, en Diario del Pueblo en línea, República Popular China, 2000.
<http://spanish.people.com.cn/spanish/articulos/geo/G103.html> (11 de julio de 2013).

Luego, en 1959, su principal figura gobernante, el Dalai Lama, huye a la India. Desde ese entonces, el gobierno de China implantó en el Tíbet una política de represión sistemática para apaciguar a un pueblo descontento que hasta hoy en día reclama su independencia.⁶⁶⁴

La población tibetana ha protestado pacíficamente desde la ocupación de su territorio: se basa en cinco principios de paz expresados por el Dalai Lama:⁶⁶⁵

- Transformación del Tíbet en una zona de paz.
- Freno a la política china de transferencia de población de colonos al Tíbet que representa una amenaza para la propia existencia de los tibetanos como pueblo.
- Respeto por los derechos humanos fundamentales y las libertades democráticas de los tibetanos.
- Restauración y protección del medio ambiente y eliminación de la producción de armas nucleares y cierre de todos los cementerios de residuos nucleares del Tíbet.
- Inicio de negociaciones sobre el futuro estatuto del Tíbet y de las relaciones entre los tibetanos y los chinos

Resulta demás decir que el Gobierno chino se ha negado a escuchar las demandas y hasta la actualidad reprime sin contemplaciones cualquier manifestación tibetana que signifique un cuestionamiento a su autoridad. Para añadir, no solamente se opone a una concesión de autonomía a la región, sino que además ha realizado una transferencia masiva de población china al Tíbet: algo que incrementa el foco de conflicto con la población local.

⁶⁶⁴ Informe: Aniversario del levantamiento del pueblo tibetano en 1959, en Casa del Tíbet, 2002.
<http://www.casadeltibetben.org/noticias/derechos/informe.html> (12 de julio de 2013).

⁶⁶⁵ Idem.

d. Violaciones de derechos humanos en regiones de minorías étnicas: El caso de Xinjiang

Otro acontecimiento que ha constituido una clara violación de los derechos de las minorías ha sido la represión acontecida en Xinjiang durante el 5 de julio de 2009. En esta región:

...alrededor de la mitad de sus habitantes son Uigures –de la religión musulmana-. Sin embargo, después de una intensiva política de colonización interna auspiciada por Pekín, los Han constituyen más de un 45 por ciento de la población actual de la región y son mayoritarios en las ciudades... Históricamente conocida como el Turquestán del Este, la región está más integrada en Asia Central que en China... en un principio, los Uigures canalizaban sus legítimas pretensiones (participación en la explotación de los recursos regionales, plena igualdad con los Han y libertad cultural y religiosa) a través de partidos laicos y democráticos como el Partido del Turquestán del Este o la Organización para la Liberación Uigur. Sin embargo, la represión indiscriminada del régimen chino y la eliminación de sus dirigentes empujó a los jóvenes uigures a integrar organizaciones integristas dispuestas a extender el radicalismo en una etnia tradicionalmente moderada. De hecho, en la actualidad, las reivindicaciones del Grupo Islámico del Turquestán del Este o del Movimiento Islámico del Este del Turquestán (considerada por la ONU y Estados Unidos como una organización terrorista) se centran en la independencia, la creación de un emirato y la aplicación de la ley islámica en toda la región.⁶⁶⁶

Dentro de este marco, el 5 de julio de 2009, tuvo lugar una protesta que solicitaba el esclarecimiento de la muerte de dos ciudadanos uighures en una pelea con chinos han que había tenido lugar en una fábrica de juguetes. Los manifestantes procedieron a la quema de vehículos y a ejercer diversos tipos de agresiones que provocaron el fallecimiento de personas de la mencionada etnia han.

⁶⁶⁶ Juan Carlos Galindo, Xinjiang: La represión oculta en el Oeste de China, en Solidaridad.net, 2004. <http://www.solidaridad.net/noticias.php?not=1802> (11 de julio de 2013).

Ante esta situación, las fuerzas del orden público intervinieron y dejaron un saldo de alrededor de 800 heridos y 156 víctimas fatales.⁶⁶⁷

La importancia estratégica de dicha región, para el Gobierno chino, radica en que:

*Xinjiang limita con Kirguizistán, Pakistán, Kazajstán y Afganistán. Es decir, es la frontera natural de China con Asia Central, territorio indispensable para el futuro del gigante asiático. En efecto, China ha pasado en poco tiempo de ser autosuficiente en materia energética a convertirse en uno de los primeros importadores mundiales de crudo y gas. En 2003, China importó 60 millones de toneladas de fuel. Los oleoductos y gasoductos que llevarán petróleo y gas desde Irán y Kazajstán hasta la próspera costa este de China han de pasar obligatoriamente por Xinjiang.*⁶⁶⁸

Por tal motivo, es poco probable que el régimen comunista preste atención a los reclamos independentistas de la población uigur; si es necesario, acudirá a la represión sistemática para mantener el *status quo* territorial.

e. Supresión de libertad de expresión y asociación

Este problema no es nuevo. En este sentido, es muy importante entender la concepción de DDHH que sostiene China: un ejercicio de los mismos que no atente contra la seguridad y estabilidad del régimen político de la República Popular. De esta manera, “a muchos grupos e individuos de China se les niega por sistema su derecho a la libertad de expresión y de asociación en cuanto las autoridades intuyen una amenaza en el ejercicio de tal derecho”.⁶⁶⁹

⁶⁶⁷ Represión a minoría uigur en China deja 156 muertos, en Laprensa, La Paz – Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de julio de 2009. http://www.laprensa.com.bo/noticias/07-0709/noticias.php?nota=07_07_09_mund2.Php (11 de julio de 2013).

⁶⁶⁸ Juan Carlos Galindo, ob. cit., s/n.

⁶⁶⁹ República de China: Malestar laboral y supresión de los derechos de asociación y de expresión, Amnistía Internacional de los Estados Unidos, 2002. <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=9B28D9864559F800C1256BC9003571B4&lang=s> (12 de julio de 2013).

Un claro ejemplo de lo mencionado es la situación de trabajadores que se manifiestan descontentos por las condiciones laborales en las que se desenvuelven:

...en muchos casos, las protestas pacíficas de los trabajadores por pagos y subsidios han degenerado en batallas campales, saldadas con heridos y detenciones, entre los trabajadores y agentes de policía armados a quienes se había llamado para sofocar las protestas. Se ha detenido a activistas sindicales, muchos de los cuales han recibido reprimendas. Algunos han sido condenados a largas penas de cárcel.⁶⁷⁰

A su vez, y por la Ley de Sindicatos de la República Popular de China, están prohibidos terminantemente los sindicatos independientes. El artículo 12 de esa ley estipula que la representación de los trabajadores chinos es ejercida de modo exclusivo por la Federación China de Sindicatos (All-China Federation of Trade Unions – ACFTU).

La función de este organismo radica en:

...ayudar a la dirección de las empresas, y no hacer prácticamente nada por la representación de los trabajadores. Los trabajadores están prácticamente indefensos, a pesar de que la mayoría está afiliada a la ACFTU. El sindicato impone a los obreros la disciplina de la dirección en lugar de luchar por los intereses de los trabajadores. Los trabajadores chinos saben pues que no pueden contar con la ACFTU. Saben que este sindicato va mano a mano con el establishment chino, una contradicción que emana del hecho que el representante sindical local es frecuentemente el patrón de la fábrica y, al mismo tiempo, el secretario de la sección local del Partido Comunista Chino (CCP).⁶⁷¹

La violación del derecho a la libertad de expresión se hace evidente, también, en la represión del gobierno de Pekín hacia quienes practican el Falun

⁶⁷⁰ Idem.

⁶⁷¹ China y la clase obrera, en International Federation of Worker's Education Association (Federación Internac. de Asociaciones de Educación de Trabajadores), 1999.
http://www.ifwea.org/spanish/journal /0299/china_and_labour.html (13 de julio de 2013).

Gong: se trata de una actividad originaria de China, cuya fundación data del año 1992, y cuyo contenido se compone de:

*...un conjunto de cinco ejercicios de meditación y busca desarrollar los corazones y el carácter de los practicantes de acuerdo a los principios de Verdad, Compasión y Tolerancia... Las enseñanzas tratan temas con asuntos tales como la cultivación de la virtud y el carácter, los estándares morales de diferentes niveles, y la salvación de todos los seres conscientes.*⁶⁷²

La dirigencia china persigue a los practicantes de dicha actividad, quienes:

*...son generalmente encarcelados bajo detención administrativa sin juicio alguno: frecuentemente se rehúsan a dar sus nombres para proteger a sus familias. Como miembros de un prohibido culto demoníaco padecen de severos tratamientos en particular, frecuentemente a manos de los demás prisioneros e incluso de prisioneros de Falun Gong que se hayan retractado (para demostrar su rechazo a la práctica).*⁶⁷³

Según explica la página FalunInfo.net, el régimen comunista justifica su persecución al calificar a la disciplina como un peligro para el conjunto social.

La persecución policial a Falun Gong data de mediados de la década de los '90, pero oficialmente tuvo su inicio con la protesta del 25 de abril y el posterior "Incidente de Zhongnanhai". En dicha jornada:

...más de 10.000 practicantes de Falun Dafa en China, fueron a la Oficina de Apelaciones del Consejo de Estado en la calle Fuyou en Beijing (Pekín), para hacer una apelación legal. Ellos esperaban pedir a las autoridades que liberaran a los practicantes de Falun Dafa que habían sido arrestados por los oficiales de seguridad

⁶⁷² Introducción a Falun Gong, Centro de Información de Falun Dafa, abril de 2008. <http://spanish.faluninfo.net/topic/22/> (12 de julio de 2013).

⁶⁷³ Edward Mc Millan-Scott, La Persecución a Falun Gong en China es un Genocidio, De Oriente a Occidente: Un Puente entre la cultura Oriental con la Occidental, 2009. <http://deorienteaooccidente.wordpress.com/2009/05/14/la-persecucion-a-falun-gong-en-china-es-un-genocidio/> (12 de julio de 2013).

pública de Tianjin. Después que el Primer Ministro Zhu Rongji, líder oficial del Consejo de Estado, salió personalmente y se reunió con los practicantes, se alcanzó una resolución aceptable para ambos, el Gobierno y los practicantes. Sin embargo, después del Incidente del 25 de abril, el presidente de China, Jiang Zemin, usó dos documentos secretos para acusar a Falun Dafa de dos crímenes –que habían conspirado con fuerzas extranjeras y que eran dirigidos por antiguos funcionarios informantes del Partido Comunista. A pesar de no tener ninguna evidencia que lo corroborara, Jiang se decidió por una persecución policial.⁶⁷⁴

De allí en adelante, la persecución se ha tornado sistemática. El Gobierno chino ha utilizado cualquier método para culminar con la práctica y difusión de dicha disciplina que resulta –bajo percepción del régimen– una amenaza para la estabilidad y el orden interno de la República Popular.

f. Pena de muerte

La pena de muerte o pena capital es un instrumento considerado vital por el gobierno chino a la hora de ejercer un control riguroso sobre los posibles desórdenes sociales; se trata de una apelación directa al terror. En consecuencia, China se presenta, a nivel mundial, como el país líder en ejecuciones oficiales, sin contar las encubiertas por el Estado.

Si bien se han realizado numerosos pedidos por parte de diferentes organizaciones mundiales de DDHH para su abolición, lejos se está de producir tal acontecimiento; así lo expresó el premier chino Wen Jiabao: “sobre la base de las condiciones nacionales de China, es imposible anular la pena capital –añadiendo que– la mitad de las naciones del mundo todavía adoptan la pena máxima”.⁶⁷⁵ Aquí podemos desglosar estas palabras en dos aspectos: uno se refiere a las ‘condiciones nacionales’ de las que hablamos al principio, en las que prima la seguridad del Estado por sobre cualquier práctica de DDHH. En otras palabras, habrá un respeto de los derechos de los individuos siempre que no exista una percepción de amenaza

⁶⁷⁴ Introducción a Falun Gong, ob. cit., s/n.

⁶⁷⁵ Premier: China no suprimirá pena de muerte, en Xinhuanet, Beijing, 2005. http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2005-03/14/content_90769.htm (11 de julio de 2013).

contra la entidad estatal. Esto puede dar lugar a arbitrariedades teniendo en cuenta la ambigüedad del concepto de *amenaza*. En segundo lugar, Wen Jiabao hace referencia a otros países de la comunidad internacional que hacen uso de la pena capital –entre ellos los Estados Unidos de Norteamérica– para justificar su retención. Es éste quizás un argumento que reviste poca importancia dado que China, por más que el resto del mundo disponga la abolición de la pena de muerte en sus sistemas locales, no necesariamente va a cambiar su postura. A nuestro entender, el argumento de las necesidades internas del régimen es determinante.

g. Las Madres de Tiananmen

Tal como su nombre lo indica, Las Madres de Tiananmen es una organización conformada por “madres y parientes que buscan mantener vivo el recuerdo de sus seres queridos muertos en junio de 1989”.⁶⁷⁶ Intentan luchar contra el silencio impuesto por la dirigencia de la República Popular, la que procura en todo momento minimizar los verdaderos alcances de lo acontecido en Tiananmen. De esta manera:

*...cada 4 de junio –día en que se conmemora el aniversario de la represión-, el presidente chino recibe una carta. La escriben las familias que perdieron hijos bajo las ruedas de los tanques o por disparos de balas en las calles de Pekín en 1989 y termina siempre con una pregunta: ¿Cuánto tiempo debemos esperar para encontrar justicia?... la carta anual de las Madres de Tiananmen, nunca atendida por Pekín, pide que se cree una comisión de investigación, que los resultados se hagan públicos y que se dé a conocer el número de víctimas y sus nombres. Les ofende, por encima de todo, que los dictadores chinos hayan descrito a sus hijos como criminales, justificando su ejecución en la necesidad de salvar la patria de indeseables.*⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ Veinte años después de Tiananmen, el Gobierno sigue amordazando el debate, en IFEX – Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión, Toronto, 2009. http://www.ifex.org/china/2009/06/03/tiananmen_20_anniversary/es/ (13 de junio de 2013).

⁶⁷⁷ No quiero morir sin que se haga justicia a mi hijo, en diario El Mundo, 4 de junio de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/04/internacional/1244099955.html> (13 de julio de 2013).

Como consecuencia, durante los últimos veinte años estas personas han sido víctimas de presiones y arrestos por parte del gobierno chino que “las acusa de dejarse utilizar por la propaganda extranjera, exigiendo que den carpetazo a la matanza y olviden lo ocurrido a pesar de que algunas de ellas jamás recuperaron el cadáver de sus hijos”.⁶⁷⁸

La incongruencia de la República Argentina en el tratamiento doméstico de los derechos humanos y la política exterior instrumentada hacia la República Popular China a partir de 1983

1. El gobierno de Alfonsín

La política exterior de la administración de Alfonsín tuvo entre sus objetivos centrales la reinserción nacional en el mundo luego de un período de aislamiento. Éste había sido causado, entre otros motivos, por la agresiva estrategia internacional llevada adelante por el anterior gobierno castrense y sus flagrantes abusos en materia de DDHH a nivel interno. Así, el país debía hacer frente a las consecuencias de la derrota en la reciente Guerra de Malvinas contra Gran Bretaña y a las tirantes relaciones e hipótesis de conflicto con los vecinos Brasil y Chile, que nos habían colocado al borde del enfrentamiento armado con este último. También había que enfrentar los vaivenes de permanecer con Estados Unidos, acudir a los No Alineados o coquetear con la Unión Soviética, de acuerdo a la coyuntura específica.

Ante la ausencia de un claro rumbo en las relaciones externas argentinas, el presidente radical optó por posicionar nuevamente a la Nación en el mapa mundial, situación que evidentemente lo llevó a contradicciones como las mencionadas. Por una parte, en el discurso su posicionamiento defendió una “política exterior que fomentase la paz y armonía entre los pueblos basada en

⁶⁷⁸ Idem.

principios morales”.⁶⁷⁹ Pero, por otra parte, buscó diversificar al máximo posible los vínculos argentinos fuera de sus fronteras: situación que en algunos casos pudo llevar a la interrelación con actores cuyas prácticas permanecían fuera del marco estipulado a nivel discursivo; esto la mencionada contradicción.

De esta manera, y pese a que privilegiaba los DDHH como un postulado determinante para su gestión pública interior e internacional y a nivel discursivo, en la relación con la República Popular China no dio suficientemente cuenta de los mencionados hechos y privilegió la cuestión estratégica de tales vínculos por encima de los principios humanitarios que deberían haber guiado tales lazos. Así, durante su presidencia profundizó lazos con el régimen comunista, que incurre desde hace tiempo en violaciones sistemáticas de derechos fundamentales: situación que se agrava al tener en cuenta el serio protagonismo que esta potencia ostenta en la Organización de las Naciones Unidas –de la cual nuestro país también es miembro– y organismo defensor de los DDHH por excelencia. Los instrumentos citados en la primera parte de este trabajo dan cuenta de tal afirmación. Según Oviedo, para el gobierno radical “la promoción de las relaciones con China... era parte de la estrategia de reinserción internacional y la búsqueda de una mayor autonomía de acción”.⁶⁸⁰

En el caso particular del gigante asiático, desde el punto de vista político el gobierno nacional se encargó de promover y cultivar vínculos mediante misiones institucionales oficiales. Hubo también un estrechamiento de relaciones entre el Partido Comunista chino y la UCR. Todo esto determinó la generación de grupos de amistad entre ambas naciones, firmas de convenios y programas para la promoción del intercambio recíproco en materias de interés, así como la celebración de consultas políticas de carácter periódico destinadas al análisis del contexto internacional.⁶⁸¹ En el plano de los intereses soberanos nacionales, Alfonsín tuvo gestos de apoyo para el ingreso de Pekín al Sistema del Tratado Antártico y la

⁶⁷⁹ María Delicia Zurita, *La política exterior de Alfonsín (1983-1989)*, en Alejandro Simonoff (compilador), *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, Edulp, La Plata, 2010, s/n.

⁶⁸⁰ Eduardo Daniel Oviedo, *La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 15 de noviembre de 2000. <http://www.cari.org.ar/pdf/argentina-asia.pdf> (15 de julio de 2013).

⁶⁸¹ Idem.

radicación de dos centros chinos de investigación en esa zona. También apoyó la demanda oriental por la soberanía de las islas Nansha (Spratly) y el Mar del Sur de China. Mientras que respecto de la cuestión del Tíbet y de la masacre de Tiananmen, el mandatario argentino escogió el principio de la no intervención en los asuntos internos, juzgando que se trataba de problemas domésticos. En contrapartida, la República Popular China dio su respaldo a la posición argentina de reclamo por la restitución de su soberanía sobre las Islas Malvinas.⁶⁸² En materia de ciencia y tecnología, los Estados firmaron un acuerdo para la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear.

Además, se rubricaron convenios bilaterales sobre ámbitos como “la cooperación aeroespacial, el intercambio tecnológico-agropecuario, la sanidad animal, las compras de carbón mineralizado para SOMISA y térmico para Agua y Energía y SEGBA, y la puesta en marcha de una granja experimental modelo, en la que China cedía unas 2000 hectáreas y la Argentina proveía la tecnología”⁶⁸³ –esta última nunca llevada a cabo–.

Finalmente, en el aspecto económico, se presentaron obstáculos para lograr resultados inmediatos como la carencia de competitividad china en rubros centrales para la importación argentina, el sobredimensionado lugar ocupado por los productos primarios en las exportaciones de nuestro país, la capacidad limitada de China para adquirir exportaciones sensibles para la Argentina y la rigidez en la política cambiaria de ambas naciones.⁶⁸⁴ No obstante ello, las partes se esforzaron por alcanzar entendimientos que tendrían sus frutos a futuro como se describe a continuación:

La mutua identificación política permitió sentar las bases de una promisorio relación económica atendiendo a la complementariedad entre ambos países; las ventas argentinas de cereales y alimentos tendrían promisorio futuro en un mercado de tenue apertura hacia el capitalismo con indudables beneficios internos para una Argentina expuesta a restricciones económicas producto de los bajos precios de

⁶⁸² Idem.

⁶⁸³ Andrés Cisneros y Carlos Escudé, Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000.
<http://www.argentina-rree.com/14/14-068.htm> (15 de julio de 2013).

⁶⁸⁴ Idem.

*los commodities exportables y adicionales exigencias presupuestarias derivadas del alto endeudamiento externo... Conscientes de la relevancia que en décadas por venir el mercado chino adquiriría para las exportaciones agroalimentarias argentinas, son firmados acuerdos para la apertura de un Consulado General y Centro de Promoción en la ciudad de Cantón (capital de la provincia de Guangdong, sur del país). Proyecto que, finalmente, ha de concretarse durante el año 2010.*⁶⁸⁵

Sobre el escenario multilateral, Oviedo manifestará que “los funcionarios diplomáticos de la cancillería estimaban que las coincidencias entre las posiciones de ambos gobiernos respecto de cuestiones internacionales alcanzaban a más de un ochenta por ciento de las votaciones de cuestiones planteadas en organismos internacionales”.⁶⁸⁶

La mencionada profundización de lazos del gobierno de Alfonsín con un país deficitario en materia de DDHH como China da cuenta de la incongruencia entre el discurso oficial en defensa de los derechos fundamentales y la omisión de la temática a la hora de entablar relaciones estratégicas con este Estado. Así, estaríamos en condiciones de afirmar que resultó más importante para el presidente argentino cumplir con el objetivo de posicionar internacionalmente a la Nación que los medios utilizados a tal fin: prueba de ello es la inobservancia de los DDHH como condición para promover vínculos con entidades estatales consideradas relevantes. Esta situación surge como consecuencia de un pragmatismo que privilegiaba el cuidado en los vínculos externos nacionales debido a intereses económicos y políticos. Tal situación ameritaba dejar a un lado los principios defendidos cuando fuese necesario. Resulta pertinente la reflexión de Eduardo Oviedo respecto del lugar ocupado por la temática en las relaciones sino-argentinas, al manifestar que los atropellos a tales derechos han sido “considerados desde el

⁶⁸⁵ Sergio Cesarín, China y Argentina: mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral, Observatorio de Política Exterior Argentina (CEPES) – Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2010. http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2009/Sem_Fes_CEPES25_3_10/Relacion_Argentina_China.pdf (15 de julio de 2013).

⁶⁸⁶ Eduardo Daniel Oviedo, Entrevista al Dr. Eduardo Daniel Oviedo sobre la relación bilateral Argentina–China, 2011, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC), Córdoba (Argentina). <http://geic.files.wordpress.com/2011/05/entrevista-eduardo-oviedo.pdf> (13 de julio de 2013).

punto de vista argentino como perteneciente al ámbito de los asuntos internos del Estado... en aras de no perturbar el vínculo comercial”.⁶⁸⁷

2. El gobierno de Menem

El giro en la estrategia de política exterior que ensayó Carlos Menem desde su llegada al Sillón de Rivadavia en 1989, y que Escudé categoriza como *realismo periférico*, goza de una estrecha relación con el contexto internacional vigente en esos días y en el cual la República Argentina debía insertarse. Por aquellos años, consumada la caída del Muro de Berlín, se vislumbraba como inminente la desintegración del bloque de Estados del socialismo real al ingresar en etapa de crisis terminal la superpotencia que lo encabezaba: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ese marco presagiaba el siguiente período denominado por muchos académicos como *nuevo orden internacional* y caracterizado por la incontestable hegemonía de los Estados Unidos. El gobierno menemista buscó el posicionamiento internacional argentino a través de un estricto alineamiento y alianza con esta poderosa Nación compartiendo a rajatabla las estipulaciones y posiciones por ella adoptadas. Primó el convencimiento de que una excelente relación con los norteamericanos le supondría a su administración beneficios en materia de desarrollo económico así como un importante prestigio internacional, “ofreciendo al mundo una imagen democrática, occidental y confiable”.⁶⁸⁸ De esta manera, según Sanchíz Muñoz, para Menem la histórica oposición a los lineamientos estadounidenses trajo al país más dolores de cabeza que beneficios.

A fin de materializar este acercamiento, Argentina siguió los lineamientos del denominado Consenso de Washington: enfoque que primaba medidas como la liberalización total del comercio, las privatizaciones de los servicios públicos –entendiendo que la empresa privada es más eficiente y no implica gastos al Estado–, la desregulación del mercado con mínima intervención

⁶⁸⁷ Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010, p. 398.

⁶⁸⁸ José R. Sanchíz Muñoz, ob. cit., p. 500.

estatal, la promoción de la inversión extranjera en territorio nacional, entre otras. En materia política y militar, acompañó la mayoría de los pronunciamientos de Estados Unidos en los organismos internacionales así como sus intervenciones armadas en diferentes partes del mundo.

Más allá de esta decisión de crear vínculos más cercanos con el poder hegemónico planetario, el gobierno menemista no descuidó sus relaciones con otras partes del mundo: desde las tradicionales con Europa, hasta las vecinales con América Latina que proseguían su sendero desde los acercamientos iniciados por su antecesor Raúl Alfonsín.

Puntualmente, respecto a los vínculos proyectados hacia la República Popular China, es pertinente mencionar que Menem asume su presidencia en momentos en los que recientemente habían tenido lugar los ya mencionados acontecimientos de Tiananmen. Estos habían propiciado sanciones por parte de Europa y los Estados Unidos contra el régimen de Pekín. Pese a su alineamiento pro-norteamericano, el presidente argentino se inclinó por la continuidad de la política de no intervención en los asuntos internos chinos llevada adelante por la anterior administración radical y no acompañó la posición de las potencias occidentales en cuanto a la aplicación de medidas punitivas. En una dirección opuesta, se optó por cultivar la relación bilateral con la República Popular, por ejemplo, mediante un acuerdo de cooperación en el ámbito de la energía nuclear para usos pacíficos.⁶⁸⁹ La posterior visita del gobernante sudamericano amplió el gesto de amistad y constituyó la primera presencia de un mandatario de Occidente en China luego de lo sucedido en la Plaza de Tiananmen.⁶⁹⁰ Este encuentro “posibilitó la apertura de canales de diálogo entre altos oficiales de gobierno, agilizó las consultas políticas y aumentó el número y frecuencia de visitas efectuadas por funcionarios y representantes gubernamentales de ambos países”.⁶⁹¹

Misma actitud será la adoptada por Argentina en las Naciones Unidas en referencia a las acusaciones de violaciones de DDHH perpetradas dentro del gigante asiático. Según Eduardo Oviedo, “la posición del gobierno ha sido de

⁶⁸⁹ Eduardo Daniel Oviedo, *La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales*, p. 14.

⁶⁹⁰ *Idem.*

⁶⁹¹ Sergio Cesarin, *ob. cit.*, p. 5.

sistemática abstención, distanciándose de la potencia hegemónica... Política exterior confirmada bajo la gestión presidencial del doctor De la Rúa”.⁶⁹²

En otros ámbitos, asistimos a la profundización de los lazos bilaterales que derivaron en convenios en materia comercial, económica, de inversiones, cultural, judicial, científico-tecnológica y de seguridad. La presente coyuntura se consolida, a su vez, mediante el apoyo argentino para el ingreso chino a la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁶⁹³

Una característica fundamental del vínculo sino-argentino durante la década de los '90 consistió en el rol activo llevado adelante por el sector empresarial de ambos Estados. Producto de los procesos de apertura económica que transitaban tanto China como Argentina atractivas oportunidades fueron detectadas en lo que concierne a comercio, finanzas e inversiones. Lo dicho se sustenta en tres pilares centrales a la hora de explicar el aumento del intercambio recíproco: “i) la alta complementariedad económica entre una Argentina agroindustrial frente a la China industrial, ii) una sobrevaluada moneda nacional bajo la ley de convertibilidad y, iii) los competitivos precios de manufacturas y equipos importados de China”.⁶⁹⁴

El acercamiento bilateral se complementó en el marco de las iniciativas de integración regional. La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, regionalismo del que Argentina es parte junto a Brasil, Paraguay y Uruguay, dio pie al régimen de Pekín para instrumentar una calculada estrategia de expansión comercial en el Cono Sur. Esto generó la atención del empresariado chino hacia un bloque de gran potencialidad en la demanda de bienes procedentes del gigante asiático, así como en la radicación de sus firmas en Sudamérica, muchas de las cuales se hallaban en pleno proceso de transnacionalización. En consecuencia, en 1997 China y el Mercosur acuerdan el establecimiento del llamado Mecanismo de Diálogo.⁶⁹⁵

Analizando la coyuntura descrita podemos inferir que, dentro de la agenda bilateral presidencial y en relación al régimen chino, los DDHH no ocuparon

⁶⁹² Eduardo Daniel Oviedo, *La política exterior argentina hacia...*, p. 15.

⁶⁹³ Idem.

⁶⁹⁴ Sergio Cesarin, *ob. cit.*, p. 6.

⁶⁹⁵ Idem.

un lugar destacado. Carla Oliva, a nuestro criterio, explicará de manera satisfactoria este fenómeno:

La oposición a condenar a las autoridades comunistas por la violación de los derechos humanos en China es una decisión política que se asocia a intereses de índole económica puesto que un clima político positivo y distendido en el nivel multilateral fortalecería los vínculos políticos–diplomáticos en el nivel bilateral y, por ende, contribuiría a lograr el objetivo de los últimos, vinculado al atractivo del mercado chino.⁶⁹⁶

Como mencionamos anteriormente, a diferencia del gobierno de Alfonsín, el menemismo no hizo de los DDHH una bandera política de gestión interna. Sin embargo, los tratados referidos a la temática fueron incluidos en la reforma constitucional de 1994 y aún con jerarquía superior a las leyes; asimismo, se observó un fuerte discurso pro-occidental y democrático que establecía una especie de espejo con Estados Unidos. Pero en la práctica, un aspecto central –como lo son los derechos fundamentales– de la Carta Magna nacional y de la posición de los países de Occidente fue relegado. Esto es evidente a la hora de diseñar e instrumentar la diplomacia con actores que representan importantes intereses fundamentalmente económicos, comerciales y financieros para la República Argentina: actores que ostentan una política de garantías civiles y sociales deficitaria a nivel doméstico, según lo estipulado en los citados convenios internacionales de los que nuestra Nación es parte. La defensa del modelo neoliberal y la proyección estratégica del país, en todo caso, justificaban apartarse de los principios constitucionales que operan como Ley Suprema de la Nación.

3. El gobierno de Néstor Kirchner

Hacia finales de la década de los '90 y principios del 2000 comienzan a evidenciarse claramente signos de agotamiento del modelo neoliberal en Sudamérica. Ejemplos de esta situación son las crisis acontecidas en Brasil en 1998

⁶⁹⁶ Carla Oliva, La valoración del mercado como núcleo de la política argentina hacia China, En La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?, CERIR, Rosario, 2001, p. 194.

y en Argentina en 2001 que obligaron a sendos países a optar por una fuerte intervención estatal para equilibrar la delicada situación económica y social que atravesaban. Autores como Atilio Borón infieren que, luego de un extenso período hegemónico, las ideas y políticas propias del neoliberalismo comenzaron a adentrarse en un estado de contracción debido al contexto de crisis económica evidenciado en la mencionada década; esto fue consecuencia de los defasajes producidos por la apertura irrestricta a bienes, capitales y servicios extranjeros.⁶⁹⁷ Según Calvo Salazar, “los efectos negativos del neoliberalismo sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza fueron especialmente evidentes en los países que, por haber sido golpeados con mayor dureza por la crisis de la deuda de 1982, habían adoptado programas de ajuste estructural promovidos por agencias financieras internacionales”.⁶⁹⁸

Así, los hechos invalidaron de modo categórico los postulados defensores del Consenso de Washington y del alineamiento automático hacia los Estados Unidos, al tiempo que:

*...movimientos sociales de izquierda variopintos han pasado a ser fuerzas políticas fundamentales en diferentes países, como lo muestran, entre otros, la influencia dominante de los movimientos indígenas boliviano y ecuatoriano, la movilización de los campesinos sin tierra brasileños y el poder de la protesta de los desempleados o piqueteros argentinos en las postrimerías del colapso económico de diciembre de 2001 en su país.*⁶⁹⁹

Puntualmente, en América del Sur esta situación se reflejó en los ascensos al poder de los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela –2 de febrero de 1999–, Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil –1 de enero de 2003– y de Néstor Kirchner en Argentina –25 de mayo de 2003–. Posteriormente, lo hicieron Evo

⁶⁹⁷ Atilio Borón, La Izquierda Latinoamericana a comienzo del Siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2004. http://investigadores.uncoma.edu.ar/cehepyc/publicaciones/Conferencia_A.Boron.pdf (22 de julio de 2013).

⁶⁹⁸ Cindy Calvo Salazar, La Nueva Izquierda Latinoamericana: características y retos futuros, Revista Reflexiones N° 88, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Costa Rica, 2009. <http://www.latindex.ucr.ac.cr/reflexiones-88-1/04-CALVO.pdf>, p.60 (22 de julio de 2013).

⁶⁹⁹ César Rodríguez Garavito, La Nueva Izquierda en América Latina, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005, p. 18.

Morales en Bolivia –22 de enero de 2006–, Michelle Bachelet en Chile –11 de marzo de 2006–, Rafael Correa en Ecuador –15 de enero de 2007–, Fernando Lugo en Paraguay –15 de agosto de 2008– y José Alberto Mujica Cordano en Uruguay –1 de marzo de 2010–.

La llegada del kirchnerismo al gobierno supuso, entonces, un cambio importante en la orientación de política exterior del Estado argentino. Tal como lo establece Alejandro Simonoff, los objetivos prioritarios del ideario kirchnerista eran los de volver a posicionar a la Argentina en el sistema internacional y devolver a nuestra patria el ejercicio pleno de sus facultades soberanas fuera de sus fronteras.⁷⁰⁰ En consecuencia, las relaciones carnales fueron hechas a un lado y se promovió una estrategia de vinculación externa diversificada con actores considerados relevantes para los intereses nacionales. Podría argumentarse que se transitó del reconocimiento de un mundo unipolar con el predominio absoluto de Estados Unidos y el consiguiente patrón de relaciones exclusivas y prioritarias con este país, a otro de características multipolares: se había detectado la existencia de múltiples jugadores con los cuales sería beneficioso el estrechamiento de lazos, por lo que se instaura una jerarquía de cuestiones por área sin restarle importancia a ningún actor.

Néstor Kirchner esbozó un esquema de críticas al posicionamiento estadounidense de defensa de los lineamientos del Consenso de Washington hacia la región, con la consecuente negativa percepción del intervencionismo norteamericano. Esto generó un terreno propicio para la ampliación de nuevos espacios de oportunidades. Allí es donde se inserta la estrategia nacional hacia el continente asiático, priorizando la inserción económica mediante una complementación comercial.⁷⁰¹ En este sentido, se buscaba:

...profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo; diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado;

⁷⁰⁰ Alejandro Simonoff, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, Universidad de La Plata, La Plata, 2010, s/n.

⁷⁰¹ Julieta Zelicovich, *Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN, Japón e India durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010)*. Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Buenos Aires, 27 de marzo de 2011. <http://www.caei.com.ar/working-paper/las-relaciones-econ%C3%B3micas-de-argentina-con-china-asean-jap%C3%B3n-e-india-durante-el> (25 de julio de 2013).

*desconcentrar las ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios del comercio exterior se derramen sobre todas las ramas productivas.*⁷⁰²

Teniendo en cuenta este posicionamiento, la República Popular China se ha vislumbrado como un socio de consideración para el potencial establecimiento de “alianzas estratégicas funcionales al logro de mayor autonomía política externa y maximización de ventajas económicas”⁷⁰³ para el país sudamericano. Así, la Nación asiática adquiere un papel central fundamentalmente en el intercambio comercial. Según Cesarín, “las palabras del ex Presidente Kirchner, ‘...a través de China, buscar en Asia una palanca para la reindustrialización de la Argentina...’, reflejan las expectativas por contar con un socio extrarregional poderoso que compense la distancia ideológica abierta con EE.UU.”.⁷⁰⁴ Los chinos se volvieron trascendentales en las compras de soja argentina así como de productos provenientes del complejo oleaginoso, a la vez que Pekín satisfacía dos aspectos para su propio beneficio: “la necesidad e interés de empresas chinas en diversificar fuentes de abastecimiento de materias primas y reciclar capitales de inversión (*Go out Policy*) hacia América latina y el Caribe (ALC) por vía gubernamental o a través de sus ETN’s”.⁷⁰⁵ Para el año 2005, el mercado oriental ya ocupaba el puesto número cuatro entre los principales destinos de las exportaciones argentinas.⁷⁰⁶ A su vez, es importante mencionar el reconocimiento argentino del gigante asiático como economía de mercado en el Memorando de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre Cooperación en materia de Comercio e Inversiones.⁷⁰⁷

⁷⁰² Néstor Kirchner, Discurso de Néstor Kirchner - Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa, El Historiador, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003. http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php (25 de julio de 2013).

⁷⁰³ Sergio Cesarin, ob. cit., p. 9.

⁷⁰⁴ Idem.

⁷⁰⁵ Idem.

⁷⁰⁶ Cardozo, Gustavo A. Cardozo, China y Argentina en la política bilateral 1989-2006, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Buenos Aires, abril de 2007. <http://www.caei.com.ar/working-paper/china-y-argentina-en-la-pol%C3%ADtica-bilateral-1989-2006> (22 de julio de 2013).

⁷⁰⁷ Sergio Cesarin, ob. cit., p. 10.

Desde el punto de vista económico-comercial, hemos apreciado que China ya constituía un actor de peso para el anterior menemismo, pero siempre desde un diagrama de vínculos determinado por el alineamiento irrestricto a los Estados Unidos. Por el contrario, el kirchnerismo no contaba con esta barrera a la hora de profundizar su acercamiento a la potencia; los orientales se presentaban como el contrapeso ideal para contrabalancear la influencia *yanqui* en Latinoamérica. Si bien afirmamos una continuidad en la relevancia de este socio, advertimos el diferente contexto entre uno y otro período.

En el aspecto político-diplomático, continuaron las visitas oficiales como la de Néstor Kirchner a la República Popular en 2004 y la del líder Hu-Jintao a la Argentina en ese mismo año. Entonces, rubricaron acuerdos en los ámbitos de “cooperación espacial, turismo, actividades ferroviarias, educación y complementación económica y comercial”.⁷⁰⁸ Posteriormente, en el año 2006, los representantes de ambos Estados firmaron un memorándum de cooperación en materia de seguridad alimentaria, temas sanitarios y fitosanitarios, mientras que en el año siguiente suscribieron respectivos convenios para cooperar en materia de salud y ciencias médicas y en seguridad y defensa.

En lo relacionado a la temática de las violaciones de DDHH por parte del régimen comunista, el kirchnerismo ha sostenido la postura de no intervención en los asuntos internos, absteniéndose de condenas pese a la fuerte impronta que dicho asunto evidencia a nivel doméstico.⁷⁰⁹ Coincidimos con Cesarín en que este posicionamiento respondería a un enfoque pragmático nacional, que supone el cuidado de que “China no sea objeto de críticas en razón de que la directa imputación que el país efectuara, traería aparejadas medidas de retaliación con negativas consecuencias económicas”.⁷¹⁰ Oviedo argumenta que “la posición argentina respecto a la ‘cuestión china’, el Tíbet y el problema de violación de los derechos humanos en China siguieron subordinados al interés económico y al negocio diplomático en el ámbito multilateral... El principio de no intervención en

⁷⁰⁸ Kirchner y Hu Jintao firmaron convenios, en Diario La Nación, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004. <http://www.lanacion.com.ar/654329-kirchner-y-hu-jintao-firmaron-convenios> (22 de julio de 2013).

⁷⁰⁹ Sergio Cesarin, ob. cit., p. 13.

⁷¹⁰ Idem.

asuntos internos argumentó la posición sobre derechos humanos”.⁷¹¹ Así, a partir de 2003 Argentina “ha demostrado cooperación con el gobierno chino, en amplia contradicción con su política interna. Para el gobierno nacional, entre la defensa a los derechos humanos en China y las posibilidades comerciales que genera el país asiático, opta por esta última. Sabiendo que si apoya la primera podría perturbar la segunda”.⁷¹²

4. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Cristina Fernández de Kirchner asume al poder el 10 de diciembre de 2007 –sucediendo a su esposo Néstor Kirchner y evidencia una absoluta continuidad en la política diagramada e instrumentada por su predecesor. Esto se manifestó en el viaje de la mandataria a la República Popular China en el mes de julio de 2010. En todo el período que transita desde su asunción hasta la actualidad el gobierno de Fernández de Kirchner ha suscripto numerosos acuerdos con este país. Estos van desde el intercambio comercial e inversiones hasta la cooperación y asistencia técnica en áreas como la ciencia y tecnología, cultura, defensa, salud, justicia y energía atómica, entre otras. Este Estado asiático continúa ocupando un lugar de suma relevancia en la agenda nacional fundamentalmente en lo que concierne al aspecto económico-comercial de las relaciones internacionales argentinas, lo que no implica el dejar de explorar otros nichos de interés común que puedan ser identificados.

Por lo expuesto, podemos afirmar una vez más que durante la etapa del kirchnerismo la República Argentina ha proseguido con la incongruencia entre el tratamiento doméstico de la temática de los DDHH y la política exterior llevada adelante hacia China: Nación que violenta estos derechos en su interior, pero que representa un atractivo beneficioso para el gobierno argentino. Fundamentalmente porque el movimiento creado por el entonces presidente Néstor Kirchner ha hecho de la defensa de los principios universales de convivencia humana, reflejados en los

⁷¹¹ Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, ob. cit., p.469.

⁷¹² Eduardo Daniel Oviedo, *Entrevista al Dr. Eduardo Daniel Oviedo...*, p. 3.

referidos instrumentos de las Naciones Unidas, una bandera política de identificación propia y de posicionamiento ideológico. Su manifestación fundamental es el reclamo de justicia para las víctimas de la represión militar puesta en marcha por el Proceso de Reorganización Nacional durante los años setenta.

Resulta pertinente observar el contraste entre tal postura a nivel interno y aquella sostenida a la hora de entablar vínculos externos con el gigante asiático: la no intervención en los asuntos internos de tal entidad soberana es priorizada por encima de la observancia que ella realiza sobre los derechos fundamentales puertas adentro. El interés gubernamental de no dañar las relaciones diplomáticas y principalmente comerciales con un mercado líder en la región del Asia-Pacífico se juzga prioritario como para justificar un retroceso o excepción a la hora de poner en práctica uno de los argumentos más representativos del pensamiento kirchnerista: la reivindicación del respeto por los DDHH a la hora de llevar adelante cualquier acción de gestión pública.

Sintetiza esta posición lo expresado por el legislador nacional por Mendoza Guillermo Carmona, perteneciente al Frente Para la Victoria (FPV), durante una entrevista periodística que le fuera efectuada en abril de 2013. En tal oportunidad, el diputado remarcó el enfoque predominantemente económico-comercial de las relaciones entre Argentina y China y justificó –relegando visiblemente a un segundo plano en importancia– la posible existencia de diferencias en otras materias como, por ejemplo, los derechos humanos en el ámbito doméstico de cada nación:

*Argentina y la República Popular de China el año pasado han cumplido 40 años de relaciones diplomáticas, y los vínculos políticos, económicos, culturales se han intensificado significativamente. Pero esa estrecha vinculación que mantenemos con China no implica que suscribamos a las políticas que puertas adentro lleve adelante el gobierno de la república popular. Sí sostenemos una posición, como lo hacemos en la relación con distintos Estados de distintas regiones, de respeto en lo que puede ser considerado asuntos internos.*⁷¹³

⁷¹³ Carmona, Guillermo, Argentina ha tomado una nueva posición mundial, en Periódico La Gran Época, Nueva York, 22 de abril de 2013.
<http://www.lagranepoca.com/27831-argentina-ha-tomado-una-nueva-posicion-mundial>

Según Oviedo:

...la gestión de Cristina Fernández adoptó una posición proclive al gobierno de la RPCCH en materia de derechos humanos. La expresión más acabada de esta afirmación resultó ser el paso de la antorcha olímpica por la ciudad de Buenos Aires sin reiterar los incidentes suscitados por las manifestaciones pro-Tíbet en su recorrido internacional en Europa y Estados Unidos hasta llegar a la ciudad de Beijing, sede de los Juegos Olímpicos de 2008. Buenos Aires fue la única ciudad de América Latina, y de países de habla hispana, que recibió el paso de la antorcha olímpica, un gesto simbólico del gobierno chino con connotaciones políticas significantes.⁷¹⁴

Posteriormente, en 2009 la Argentina optó por el silencio ante la ya mencionada represión del régimen chino sobre la minoría Uighur en Xinjiang.⁷¹⁵

Por último, un particular hecho relacionado con los DDHH amenazó con afectar las relaciones bilaterales:

En diciembre de 2005, la visita de Luo Gan⁷¹⁶ a la Argentina sorprendió a la opinión pública local con el penoso incidente de pugilato protagonizado entre manifestantes de Fa Lun Gong y otros ciudadanos chinos frente al Congreso Nacional. Estas manifestaciones, adversas al régimen chino, habían comenzado en Argentina desde principios de siglo, pero tomó gran dinamismo a partir de la visita de Hu Jin Tao en 2004, cuando manifestantes expresaban repudio al líder chino frente a la Casa Rosada al momento que era recibido por el presidente Kirchner. Por eso, la invitación realizada a este miembro permanente del Buró Político del Partido Comunista Chino para visitar Argentina... ha sido una decisión inapropiada del gobierno, habida cuenta de las acusaciones por violación a los derechos humanos sobre miembros de Fa Lun Gong que pesaban en su contra.⁷¹⁷

⁷¹⁴ Eduardo Daniel Oviedo, Historia de las Relaciones..., p.477.

⁷¹⁵ Idem.

⁷¹⁶ Miembro del Comité Permanente del Buró Político del Partido Comunista de China entre 1998 y 2003 (Oviedo, 2010, p.446).

⁷¹⁷ Eduardo Daniel Oviedo, Historia de las Relaciones..., p. 466.

La cuestión se agravó cuando, en el mes de enero de 2006, el juez argentino Aráoz Lamadrid dio curso a una demanda presentada por la presidente de la Asociación Estudio de Falun Dafa Fu Liwei y emitió una orden de captura internacional contra Luo Gan y Jiang Zemin.⁷¹⁸ Para la aceptación de dicha demanda, el juez se basó técnicamente en los acuerdos a los que Argentina ha adherido en materia de DDHH y que se encuentran establecidos en su texto constitucional, por lo que resultan superiores en jerarquía a las leyes. A su entender se trataba de crímenes y delitos contra la humanidad en su conjunto; no importa que fuesen cometidos fuera de las fronteras nacionales que establecían su jurisdicción.

El régimen chino estableció más tarde su postura en un asunto en manos de la justicia española. Afirmó, por un lado, el carácter difamador, falso y desestabilizador de las acusaciones realizadas por parte de Falun Gong contra el gobierno oriental y, por el otro, que los tribunales internos de un país carecían de competencia para juzgar una situación acontecida en territorio extranjero. Según Eduardo Oviedo, si bien China no efectuó una expresa declaración sobre la cuestión de Luo Gan, podría aplicarse la misma doctrina que en el caso ibérico. Sí Pekín solicitó al Poder Ejecutivo nacional el tomar cartas en el asunto, como una manera de forzar el desbaratamiento del proceso judicial iniciado.⁷¹⁹

Finalmente, Aráoz Lamadrid decidió renunciar a su cargo. Argumentó presiones insostenibles para el ejercicio independiente de su actividad, mientras que un tiempo después el juez a cargo de la causa Rodolfo Canicoba Corral procedió a revocar la orden de captura internacional establecida por el anterior magistrado sobre Luo Gang y Jiang Zemin “bajo el argumento de ser prematura”.⁷²⁰ Así se destrabó un conflicto que amenazaba con afectar las relaciones bilaterales sino-argentinas.

Además de la ya establecida importancia económico-comercial de esta potencia para nuestro país podría agregarse el balance que el gobierno argentino efectúa acerca del costo político que podría involucrar una denuncia de los asuntos

⁷¹⁸ Fue Secretario General del Partido Comunista Chino desde 1989 hasta 2002, y Presidente de la República Popular China desde 1993 hasta 2003. Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las Relaciones...*, p. 477.

⁷¹⁹ *Idem.*

⁷²⁰ *Ibíd.*, p. 478.

internos chinos. Más que nada teniendo en cuenta la estrategia de condena internacional que el kirchnerismo materializa hacia muchas decisiones de los Estados Unidos y sus aliados. Además, desde la asunción de Néstor Kirchner, Argentina se ha esforzado por aproximarse a países como Cuba, Irán y Venezuela, que son duramente cuestionados por Occidente respecto al trato impartido por sus respectivos regímenes hacia su población y calificados todos ellos de anti-democráticos. El criticar a China sería, entonces, contraproducente para el posicionamiento que el país defiende en sus relaciones internacionales, más allá de funcionar y mostrarse al mundo como un Estado regido por la democracia. En adición, ambos se necesitan para apoyarse mutuamente en causas nacionales sensibles que involucran a actores foráneos de peso, como los estadounidenses y británicos: el status territorial de Taiwán por el lado asiático y la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas en el terreno sudamericano. Respecto de esto último, dirá Oviedo que:

...el motivo fundamental de la solidaridad argentina, además del acceso de bienes al mercado chino o la atracción de potenciales inversiones, debe encontrarse en el apoyo chino a la cuestión Malvinas y, fundamentalmente, al rol que la RPCH tiene como miembro permanente del Consejo de Seguridad, siendo la única de las cinco naciones que gozan de ese privilegio que apoya el reclamo argentino en el ámbito multilateral.⁷²¹

Conclusión

Estaríamos en condiciones de sostener que la hipótesis del presente trabajo ha sido suficientemente probada. Se constató efectivamente la incongruencia entre el profundo tratamiento doméstico de la temática de los DDHH en la República Argentina a partir de 1983 y la política exterior de acercamiento que la misma ha llevado adelante hacia la República Popular China: país que ha evidenciado –y evidencia– violaciones de dichos derechos contra su población. Tal

⁷²¹ *Ibíd.*, p.471.

situación se sustenta en la prioridad que los gobiernos argentinos han otorgado a los intereses fundamentalmente comerciales, propios de los vínculos con este Estado, que ameritaron relegar a un segundo plano la mencionada cuestión para no dañar esa relación estratégica.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín se realizan los juicios internos contra las juntas militares gobernantes durante el Proceso de Reorganización Nacional –intentando llevar justicia a las víctimas de la represión–. Pero paralelamente se sostiene una política de no intromisión en los asuntos internos de China, habida cuenta de los atropellos denunciados dentro de sus fronteras y de las condenas internacionales de los que era víctima el gigante asiático.

A partir del mandato de Carlos Menem, más allá de la diferente perspectiva de su administración respecto del pasado castrense argentino, tuvo lugar un hecho de trascendencia histórica para los antecedentes nacionales en la materia: la reforma constitucional de 1994 concedió a los DDHH jerarquía superior a las leyes, así como su incorporación al articulado de la Carta Magna. En contrapartida, el posicionamiento menemista frente a la Nación oriental no varió respecto de su predecesor sino que, por el contrario, se esforzó por profundizar los vínculos con tal actor.

Con el kirchnerismo en el poder a partir de 2003 asistimos a una vuelta al centro de la escena de los derechos fundamentales ya que constituyen una bandera política e ideológica del movimiento que marcará decididamente el rumbo interno en materia de gestión. No obstante, habrá una firme decisión de reforzar los lazos con Pekín, a partir de la estrategia de diversificación de vínculos internacionales y posicionamiento exterior independiente defendida por los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Más allá de las particularidades de cada período histórico, existen dos afirmaciones a nuestro entender contundentes: en primer lugar, en todo el período abarcado las relaciones con el régimen chino resultaron sumamente importantes para el interés nacional. En la época alfonsinista, por la búsqueda de re inserción externa argentina luego de un marcado aislamiento generado por el Proceso de Reorganización Nacional. Durante el menemismo, con su impronta neoliberal, al procurar la diversificación de mercados y atraer bienes e inversiones desde afuera genera una política de puertas abiertas hacia el mundo. Y en tiempos del kirchnerismo, en el caso específico de China, prioriza un acercamiento político

como táctica para la adquisición de una mayor autonomía internacional y se diferencia claramente de la anterior etapa de alineamiento automático hacia Estados Unidos.

Lo expuesto habla a las claras de un interés gubernamental por jerarquizar mayormente las relaciones exteriores aunque se descuide un aspecto de suma trascendencia para la República Argentina como lo han sido los DDHH a partir de 1983. Esto genera ciertas dudas acerca del verdadero compromiso de los gobernantes del país con este asunto más allá de los discursos y acciones domésticas que puedan haberse instrumentado. Formulamos entonces la siguiente pregunta: ¿el interés de gobierno amerita el abandono de los principios defendidos? La corriente realista de las relaciones internacionales respondería afirmativamente, mientras que el idealismo lo haría de modo negativo. He aquí un viejo debate que permanece bajo la consideración de cada uno.

Para finalizar, se citan aquí dos frases que expresarían lo expuesto en este trabajo. Una de autoría de Eduardo Oviedo en su ya citado libro “China en Expansión”, y que resulta muy ilustrativa al respecto: “la política de derechos humanos está determinada por la interdependencia entre la política –agregaríamos también la economía– y el derecho, pero más aún la subordinación del segundo a la primera”. La otra, pertenece al célebre filósofo Aristóteles: “La única verdad es la realidad”.

Bibliografía

- Alfonsín: “no me sentiré agraviado si anulan las leyes del perdón”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 07 de junio de 2003. <http://old.clarin.com/diario/2003/06/07/p-00601.htm> (12 de junio de 2013).
- Arrondo, César, *Raúl Alfonsín: su política de derechos humanos*, 2012. <http://www.ucr.org.ar/historiadores-radicales/noticias/raul-alfonsin-su-politica-de-derechos-humanos> (31 de mayo de 2013).
- Bidart Campos, Germán, *El artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional*, en Abregú M, Courtis Ch (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1998.
- Biografía de Cristina Fernández de Kirchner*, Presidencia de la Nación Argentina, 2012. <http://www.presidencia.gob.ar/la-presidenta/biografia> (10 de julio de 2013).

- Boletín Oficial del Congreso de la Nación Argentina, 9 de junio de 1987. http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_11.pdf (21 de junio de 2013).
- Borón, Atilio, *La Izquierda Latinoamericana a comienzo del Siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos*, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, 2004. http://investigadores.uncoma.edu.ar/cehepyc/publicaciones/Conferencia_A.Boron.pdf (22 de julio de 2013).
- Calvo Salazar, Cindy, *La Nueva Izquierda Latinoamericana: características y retos futuros*, Revista Reflexiones N° 88, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Costa Rica, 2009. <http://www.latindex.ucr.ac.cr/reflexiones-88-1/04-CALVO.pdf> (22 de julio de 2013).
- Cardozo, Gustavo A., *China y Argentina en la política bilateral 1989-2006*, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Buenos Aires, abril de 2007. <http://www.caei.com.ar/working-paper/china-y-argentina-en-la-pol%C3%ADtica-bilateral-1989-2006> (22 de julio de 2013).
- Cesarín, Sergio, *China y Argentina: mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral*, Observatorio de Política Exterior Argentina (CEPES) – Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2010. http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2009/Sem_Fes_CEPES25_3_10/Relacion_Argentina_a_China.pdf (15 de julio de 2013).
- China y la clase obrera*, en International Federation of Worker's Education Association (Federación Internacional de Asociaciones de Educación de Trabajadores), 1999. http://www.ifwea.org/spanish/journal/0299/china_and_labour.html (13 de julio de 2013).
- Cisneros, Andrés, Escudé, Carlos, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000. <http://www.argentina-reee.com/14/14-068.htm> (15 de julio de 2013).
- Constitución de la Nación Argentina*, 1994, Información Legislativa del Ministerio de Economía de la Nación Argentina (INFOLEG-MECON). <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> (6 de julio de 2013).
- Diringer, Rodolfo Enrique, *Liderazgo político y Derechos Humanos: los gobiernos de Menem y Kirchner en perspectiva comparada*, en Revista de Ciencia Política N° 16, agosto de 2012. <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art6.php> (8 de julio de 2013).
- El Historiador, *22 de abril de 1985 - Se inicia el juicio a las juntas militares*, 2013. http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/raul_alfonsin/fragmento_acusacion_fiscal_strassera.php (1 de junio de 2013).
- Fernández de Kirchner, Cristina, *Palabras de la Presidenta en el Día Universal de los Derechos Humanos*, Casa Rosada – Presidencia de la Nación Argentina, diciembre de 2011. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/4035> (10 de julio de 2013).
- Galindo, Juan Carlos, *Xinjiang: La represión oculta en el Oeste de China*, en Solidaridad.net, 2004. <http://www.solidaridad.net/noticias.php?not=1802> (11 de julio de 2013).

- Informe: Aniversario del levantamiento del pueblo tibetano en 1959*, en Casa del Tibet, 2002. <http://www.casadeltibetbcn.org/noticias/derechos/informe.html> (12 de julio de 2013).
- Informe Rattenbach*, Comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades políticas y estratégico militares en el conflicto del Atlántico Sur, 1982, Ministerio de Economía República Argentina. <http://www.mecon.gov.ar/informacion/informe-rattenbach/> (10 de julio de 2013).
- ¿Intereses o derechos individuales homogéneos?*, Colegio de Abogados de Río Cuarto, Córdoba, 2013. <http://www.carc.org.ar/revista/> (11 de julio de 2013).
- Introducción a Falun Gong*, Centro de Información de Falun Dafa, abril de 2008. <http://spanish.faluninfo.net/topic/22/> (12 de julio de 2013).
- Kirchner, Néstor, *Discurso de Néstor Kirchner - Acto de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa*, El Historiador, Buenos Aires, 25 de mayo de 2003. http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/miscelaneas/discurso_de_nestor_kirchner_25_de_mayo_de_2003.php (25 de julio de 2013).
- Kirchner y Hu Jintao firman convenios*, en Diario La Nación, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004. <http://www.lanacion.com.ar/654329-kirchner-y-hu-jintao-firmaron-convenios> (22 de julio de 2013).
- Libro Blanco del Gobierno chino*, Spanish.china.org.cn (China Internet Information Center), 2009, http://spanish.china.org.cn/archive2006/txt/2005-11/17/content_2205851.htm (11 de julio de 2013).
- Los Derechos Humanos y las Naciones Unidas*, Organización de las Naciones Unidas, 2000, <http://www.un.org/spanish/geninfo/faq/hr2.htm> (16 de mayo de 2013).
- Marini, Gustavo, *Política Exterior de la República Popular China - Cuarta Parte (1971-1989)*, CERIR, Rosario, 1993.
- Mc Millan – Scott, Edward, *La Persecución a Falun Gong en China es un Genocidio*, En De Oriente a Occidente: Un Puente entre la cultura Oriental con la Occidental, 2009. <http://deorienteaoccidente.wordpress.com/2009/05/14/la-persecucion-a-falun-gong-en-china-es-un-genocidio/> (12 de julio de 2013).
- Mera, Luis, *Los Carapintada*, Redacción Popular – Ideas para la Unidad Latinoamericana, 2012. <http://www.redaccionpopular.com/content/los-carapintadas> (21 de junio de 2013).
- No quiero morir sin que se haga justicia a mi hijo*, en Elmundo.es, 4 de junio de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/04/internacional/1244099955.html> (13 de julio de 2013).
- Nunca Más*, Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), 20ª edición, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1995.
- Oliva, Carla, *La valoración del mercado como núcleo de la política argentina hacia China*, En La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?, CERIR, Rosario, 2001.

- Organización de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, 2012. <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml> (16 de mayo de 2013).
- Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de Derechos Humanos y Pactos*, 2007. <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/ciddh.htm> (16 de mayo de 2013).
- Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, 1959, Sitio web de la Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf> (11 de julio de 2013).
- Oviedo, Eduardo Daniel, *La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales*, Seminario de Política Exterior Argentina en Democracia: Balance y Perspectivas - Conferencias en Panel “Argentina y Asia: las Relaciones Comerciales como Base para la Profundización de la Relación Política”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 15 de noviembre de 2000. <http://www.cari.org.ar/pdf/argentina-asia.pdf> (15 de julio de 2013).
- Oviedo, Eduardo Daniel, *China en Expansión*, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2005.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010.
- Oviedo, Eduardo Daniel, *Entrevista al Dr. Eduardo Daniel Oviedo sobre la relación bilateral Argentina – China*, 2011, Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos (GEIC), Córdoba (Argentina). <http://geic.files.wordpress.com/2011/05/entrevista-eduardo-oviedo.pdf> (13 de julio de 2013).
- Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2001.
- Población y etnias*, en Diario del Pueblo en línea, República Popular China, 2000. <http://spanish.people.com.cn/spanish/articulos/geo/G103.html> (11 de julio de 2013).
- Premier: China no suprimirá pena de muerte*, en Xinhuanet, Beijing, 2005. http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2005-03/14/content_90769.htm (11 de julio de 2013).
- Relea Francesc, *Un paso contra la impunidad de los crímenes de la represión*, Diario El País de España, Edición América, Madrid, 26 de noviembre de 2001. http://elpais.com/diario/2001/12/26/internacional/1009321206_850215.html. (10 de julio de 2013).
- Represión a minoría uighur en China deja 156 muertos*, en Laprensa, La Paz – Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de julio de 2009. http://www.laprensa.com.bo/noticias/07-0709/noticias.php?nota=07_07_09_mund2.php (11 de julio de 2013).
- República de China: Malestar laboral y supresión de los derechos de asociación y de expresión*, en Amnistía Internacional de los Estados Unidos, 2002. <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=9B28D9864559F800C1256BC9003571B4&lang=s> (12 de julio de 2013).

- Rodríguez Garavito, César, *La Nueva Izquierda en América Latina*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2005.
- Romero, Luis Alberto, *Breve Historia Contemporánea de la Argentina 1916-1999*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- Sanchís Muñoz, José R., *Historia Diplomática Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 2010.
- Simonoff, Alejandro, *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, Universidad de La Plata, La Plata, 2010.
- Sorman Guy, *China: el imperio de las mentiras*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2007.
- Veinte años después de Tiananmen, el Gobierno sigue amordazando el debate*, en IFEX – Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión, Toronto, 2009. http://www.ifex.org/china/2009/06/03/tiananmen_20_anniversary/es/ (13 de junio de 2013).
- Violaciones de derechos humanos en la República Popular China: Resumen sobre las preocupaciones de AI en 1991*, Amnistía Internacional de los Estados Unidos, 2007. <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=B4BA852A537F481F802569A600600C83&lang=s> (11 de julio de 2013).
- Zurita, María Delicia, *La política exterior de Alfonsín (1983-1989)*, en Simonoff, Alejandro (Compilador), *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo*, 1ª edición, Edulp, La Plata, 2010.
- Zelicovich, Julieta, Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN, Japón e India durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010). Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo, Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Buenos Aires, 27 de marzo de 2011. <http://www.caei.com.ar/working-paper/las-relaciones-econ%C3%B3micas-de-argentina-con-china-asean-jap%C3%B3n-e-india-durante-el> (25 de julio de 2013).

Capítulo X

Las relaciones con Japón luego del 2001. Diagnóstico para la acción política

Cynthia Natalia Gómez

Introducción

Las relaciones entre Argentina y Japón son centenarias. Hubo un impulso interesante al inicio del vínculo (principalmente por posiciones políticas comunes y la inmigración recibida) y un importante acercamiento durante la década del '90. A pesar de ello, el diagnóstico que se sostiene en el presente estudio es que el vínculo bilateral se ha deteriorado durante la primera década del presente siglo.

La hipótesis que explicaría dicho deterioro está relacionada principalmente con las repercusiones de la crisis económica argentina de 2001-2002 tras la declaración de suspensión del pago de la deuda externa por parte del presidente provisional Adolfo Rodríguez Saá en diciembre de 2001. El accionar del gobierno argentino repercutió en las expectativas de la comunidad internacional al realizar una declaración contraria a la institucionalidad internacional vigente: esto generó un conflicto entre principios; es decir, entre el principio de soberanía estatal y el principio de *pacta sunt servanda*. Esa deuda en situación irregular estaba compuesta por pasivos con el gobierno japonés y por bonos en poder de ciudadanos japoneses. Estos últimos politizaron la cuestión de la deuda en cesación de pagos y

lograron que el tema financiero ascendiera en la agenda interestatal. Como consecuencia de ello, el gobierno japonés se vio impelido a defender a sus ciudadanos, en cumplimiento de sus objetivos de política exterior.⁷²² Esta situación discordante no sólo impregnó a todos los ámbitos de las relaciones bilaterales sino que la estrategia japonesa para defender a sus ciudadanos incluyó también la presión a través de las instituciones internacionales, a pesar de la existencia de intereses comunes entre ambos Estados.

Si bien el foco del análisis está puesto en el período 2001-2010 resulta útil retroceder en la historia bilateral para valorar la evolución posterior a la crisis argentina del 2001-2002. Es por ello que, para la comprobación de la hipótesis, se utiliza la comparación entre dos períodos. El primero va desde 1983 a 2001 e incluye las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando De La Rúa.⁷²³ El segundo se denomina período *pos-default* y a la vez se subdivide en dos etapas. Una primera etapa se establece desde el estallido de la crisis económica argentina (fines del 2001) hasta el primer canje de bonos (enero del 2005). La segunda comienza luego de ese canje y hasta mediados del 2010, fecha en que se produce el segundo canje de bonos. Este período incluye las presidencias de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

En todo el período *pos-default*, tanto en el ámbito multilateral como en el bilateral, se combinan estrategias de cooperación y discordia,⁷²⁴ pero se

⁷²² Según el Libro Azul de la Diplomacia del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA), el principal objetivo de la política exterior japonesa es el de asegurar sus intereses nacionales, los cuales son la seguridad y prosperidad del Japón y de los ciudadanos japoneses. Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, Libro Azul de la Diplomacia (Memoria anual), en inglés, 2001-2012. Disponible en: www.mofa.go.jp.

⁷²³ Se ha optado por comparar las relaciones con Japón solamente desde 1983 ya que a partir de allí Argentina mantiene las mismas características de todo el período bajo estudio, a saber: el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y la economía de mercado.

⁷²⁴ Según Keohane “la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas.” La discordia existe, cuando “los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas”, y donde no han logrado, por lo tanto, la coordinación de políticas. Robert O. Keohane, Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 74.

diferencian en que durante la primera etapa predomina la discordia mientras que en la segunda comienzan a aflorar cambios cooperativos.

En comparación con la década precedente, durante los primeros años del presente siglo la producción intelectual sobre las relaciones entre Argentina y Japón disminuyó considerablemente, paralelo al avance de los estudios sobre China.⁷²⁵

En el 2000, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) publicó algunos artículos sobre Japón y Argentina.⁷²⁶ En el año 2002, Pablo Tigani presenta una propuesta innovadora que vincula a Argentina y a Japón, en “Argenjapan’s. La solución de la deuda y el despegue de la economía”.⁷²⁷ En el 2003, con un enfoque similar se publica “Argenjapan’s II. Canje de bonos para tenedores japoneses”.⁷²⁸ De la Fundación Okita, en 2003 aparece “La política exterior del Japón con respecto a la Argentina: mapa de actores, temas para nuestro país y procedimientos en un medio singular” de Virgilio Tedín Uriburu e Ignacio Miró.⁷²⁹ Sobre inmigración japonesa en Argentina, la Federación de Asociaciones Nikkei en la Argentina (FANA) publicó un exhaustivo estudio sobre la “Historia del Inmigrante Japonés en la Argentina”, en 2004 y 2005.⁷³⁰ También se pueden nombrar algunos artículos, como “Japón y Argentina. Un estado presente en un país ausente. Pérdidas de posiciones en los precarios espacios compartidos” de Graciela Bonomelli, publicado por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de

⁷²⁵ En los '90 aparecen Argentina-Japón 1868-1946 de Francesca Arena de Tejedor y otros autores, Japón y la Argentina: historia de sus relaciones de José Sanchís Muñoz, Japón-América Latina: la construcción de un vínculo de Torcuato Di Tella y Akio Hosono, y Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999 de Eduardo Oviedo. También, sobre temas puntuales de la agenda bilateral, los trabajos de Carlos Moneta y Graciela Bonomelli sobresalen en el ámbito económico-comercial.

⁷²⁶ Luis María López del Carril, Expectativas de inversión y de las relaciones comerciales entre Japón y América Latina, especialmente el caso de la Argentina y Luis Del Solar Dorrego, El ingreso de la carne vacuna argentina a Japón, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina, N° 1, CARI, 2000. Disponible en www.cari.org.ar/.

⁷²⁷ Pablo Tigani, Argenjapan’s. La solución de la deuda y el despegue de la economía, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2002.

⁷²⁸ Pablo Tigani, Argenjapan’s II. Canje de bonos para tenedores japoneses, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2003.

⁷²⁹ En Fundación Okita, Asia, la gran oportunidad argentina, abril de 2003.

⁷³⁰ Federación de Asociaciones Nikkei en la Argentina, Historia del Inmigrante Japonés en la Argentina, Tomo I, Período de Penguerra, 2004, y Tomo II, Período de Posguerra, 2005.

Rosario (CERIR),⁷³¹ y los de Masaru Watanabe y Masateru Ito, en los Cuadernos del CARI.⁷³² El Centro de Estudios Japoneses de la Universidad de La Plata elaboró interesantes aportes y realizó cursos, conferencias y seminarios.

Pero tal vez el único trabajo que por su amplitud temporal y temática abarque la hipótesis que se presenta aquí es el realizado por Carlos Moneta. Si bien no muestra la variación de las relaciones bilaterales a raíz del eje financiero, en “¿Qué es lo que se perdió en el Polo Sur? Las relaciones argentino-niponas en las últimas décadas: interacciones, desencuentros y una mirada hacia el futuro”, habla de la no construcción de “...una vinculación mucho más amplia y profunda en el ámbito comercial, financiero y tecnológico, sustentada en vínculos económicos, socioculturales y políticos de una dimensión y textura distintas a las existentes”.⁷³³

En suma, la poca disponibilidad de análisis teóricos referidos a la relación bilateral en general parece reflejar el estado crítico de la misma durante la primera década del presente siglo. Hecho que llama aún más la atención si tenemos en cuenta que la región asiática ha dejado de ser algo “misterioso e inentendible” para pasar a ser uno de los atractivos tanto de la teoría como de la práctica internacional.

La deuda con Japón

La cuestión de la deuda no es un tema nuevo en la agenda interestatal sino que cuenta con varias décadas de antigüedad.

Una de las principales instituciones gubernamentales niponas involucradas en este ámbito ha sido el antes llamado Eximbank o JEXIM, cuya

⁷³¹ En Alfredo Bruno Bologna, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. II, UNR Editora, 2006.

⁷³² Eve Rimoldi de Ladmann (coord.), *Cuadernos de estudio de las relaciones internacionales Asia-Pacífico – Argentina*, CARI, Cuaderno N° 5, 2008.

⁷³³ Carlos Moneta, *¿Qué es lo que se perdió en el Polo Sur? Las relaciones argentino-niponas en las últimas décadas: interacciones, desencuentros y una mirada hacia el futuro*, en *Japão e América Latina. Economía, Estratégia e Política Externa*, coordinado por Henrique Altemani de Oliveira, Jurúa Editora, Curitiba, 2010, p. 21.

función era la de apoyar a los bancos comerciales japoneses y a otras instituciones a través de créditos, tanto al sector privado como al sector público.⁷³⁴ Entre los créditos otorgados se cuentan los concedidos a empresas japonesas para invertir en Argentina, como Marubeni Corp. y NEC. También los créditos concedidos para la Central Hidroeléctrica de Salto Grande, Hidronor, Yacyretá e YPF, y a instituciones gubernamentales, como el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior argentino (BICE).

Durante las visitas emprendidas por altos mandatarios argentinos al país de Oriente, dentro de la amplia agenda tratada, siempre se incluyeron temas financieros: se solicitaron préstamos, aperturas de líneas de crédito o refinanciación de deudas existentes.⁷³⁵ En 1994, luego de la Crisis del Tequila el gobierno japonés fue el primero en otorgar una ayuda financiera a la Argentina para contener las consecuencias de la misma.⁷³⁶

La cooperación en materia financiera se alcanzó incluso hasta el mismo año en que se desata la crisis. En mayo de 2001, durante su viaje a Japón, el canciller Rodríguez Giavarini se reunió con el titular del Banco de Cooperación

⁷³⁴ En octubre de 1999 fue sustituido por el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC) que, conforme a las políticas del gobierno, implementa acciones para facilitar la exportación de equipos y maquinarias japonesas y la importación de recursos energéticos, apoya el desarrollo de los negocios en el exterior y busca asegurar la estabilidad del orden financiero mundial.

⁷³⁵ Durante el viaje del presidente Frondizi a Japón en 1961 uno de los temas tratados fue el de la reconversión de la deuda argentina. Cuando Videla realizó su viaje en 1979 se anunció un préstamo para el BNA de US\$ 42 millones destinados a la financiación de compras en Japón de plantas industriales, equipos y servicios. En 1986, luego de la reunión del presidente Alfonsín con el primer ministro Nakasone, se anunció un préstamo de US\$ 100 millones para la compra de productos de origen japonés y, al año siguiente, de manera conjunta con el Banco Mundial (BM), el gobierno nipón aprobó la concesión de un crédito por US\$ 737 millones para proyectos petroquímicos. En la primera visita realizada en 1990 por el presidente Menem se solicitaron nuevos créditos para la compra de tecnología y maquinaria japonesas y, en su segunda visita en 1993, se anunció un importante crédito del mismo banco por US\$ 300 millones.

⁷³⁶ Tedín Uriburu y Miró señalan que “[e]l préstamo de 800 millones de dólares en buenas condiciones del entonces Eximbank de Japón (hoy JBIC) en 1995 para hacer frente a vencimientos de corto plazo ante la crisis del ‘efecto tequila’ en momentos en que el mercado internacional le era adverso para la Argentina es uno [de los ejemplos que demuestra la voluntad del Japón por contribuir con el desarrollo argentino]... La ayuda técnica para entrar al Plan Brady es otro ejemplo...” Virgilio Tedín Uriburu y Ignacio Miró, *La política exterior del Japón con respecto a la Argentina: mapa de actores, temas para nuestro país y procedimientos en un medio singular*, en Fundación Okita, *Asia, la gran oportunidad argentina*, Buenos Aires, 2003, p. 10.

Internacional de Japón (JBIC), Youseki Nagase, quien se mostró favorable a la implementación de diversas líneas de crédito.

En algunas ocasiones, la cuestión financiera se tornó un problema entre ambos países. Y en esas instancias, ambos gobiernos procuraron la cooperación por medio de la coordinación de políticas. Ejemplos de ello fueron el Acuerdo sobre Consolidación de Deudas de 1963 sobre la postergación de los plazos para el pago de deudas comerciales de residentes argentinos con acreedores japoneses. También el Acuerdo sobre Refinanciación de la Deuda de 1965, por el que también se brindó asistencia financiera en la forma de refinanciación de las deudas comerciales (además de otorgar un préstamo de U\$S 10 millones). Asimismo, los Acuerdos para la Reprogramación de la Deuda Externa Argentina de 1985, 1989, 1991, 1992 y 1993, por los cuales se refinanciaron deudas del gobierno argentino, del BNA, de Hidronor y de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Todos estos acuerdos surgieron luego de las negociaciones en el marco del Club de París (Cuadro N° 1) y han tenido como objetivo evitar la entrada en cesación de pagos de la Argentina.⁷³⁷

Ahora bien, ¿por qué luego de 2001 el tema de la deuda representó un problema para la relación bilateral siendo que ya desde la década del '60 existieron renegociaciones de la deuda entre Argentina y Japón? La respuesta se torna visible cuando se analiza la composición de la deuda declarada en *default* en diciembre de 2001 por parte del gobierno argentino de aquél entonces.

La reestructuración próxima anterior de deuda, es decir, el Plan Brady de marzo de 1992, modificó la parte acreedora de la deuda externa argentina: se produce una atomización de la misma ya que desde entonces no se trata solamente de deudas con bancos comerciales sino que también son deudas con tenedores de bonos nacionales y/o internacionales.⁷³⁸

En el caso de la deuda con Japón, a mediados de la década del '90 y principios del presente siglo, se agregó un nuevo capítulo a la misma, por medio de la emisión de bonos adquiridos por ciudadanos japoneses. Por Decreto 1341/96 del

⁷³⁷ Para mayores detalles, ver los acuerdos disponibles en página de tratados del MRECIC: tratados.cancilleria.gob.ar.

⁷³⁸ Matías Kulfas y Martín Schorr, La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración, Fundación OSDE/CIEPP, Argentina, 2003, p. 23.

Poder Ejecutivo Nacional, del 17 de noviembre de 1996, se autorizó al Ministerio de Economía a emitir títulos de deuda pública en el mercado japonés, hasta un monto de ¥ 200.000.000.000 (US\$ 1.886.792.453), por considerar “que el mercado de títulos denominados en YENES JAPONESES es uno de los más desarrollados del mundo”.⁷³⁹ En ese marco, el 20 de diciembre de 1996 se realiza la primera colocación de Letras Externas de la República Argentina en Yenes Japoneses por un monto de ¥ 50.000.000.000 (US\$ 471.698.113,20), a seis años de plazo, con una tasa del 5%, a través de *Nikko Securities Co. Ltd.* A ella le siguen tres colocaciones de Bonos Samurai: en diciembre de 1999, los de quinta serie, con una tasa anual del 5,40% y de cuatro años de plazo, colocados a través de un sindicato de bancos encabezados por *Nikko Salomon Smith Barney Limited* y comisionados por *The Bank of Tokio-Mitsubishi*; en junio del 2000, los de sexta serie, con una tasa anual del 5,125%, también de cuatro años, esta vez el sindicato de bancos estuvo encabezado por *Merrill Lynch Japan Incorporated, Tokyo Branch* y *The Nomura Securities Co. Ltd.*; y la tercera emisión, en septiembre de 2000, los de séptima serie, con una tasa anual del 4,85%, con plazo 2000-2005.⁷⁴⁰

Hasta aquí, el total emitido fue de ¥ 191.480.000.000 (US\$ 1.806.415.094 aproximadamente),⁷⁴¹ razón por la cual en octubre del 2000 se amplía el monto a ¥ 400.000.000.000 (US\$ 3.773.584.906), también por decreto del Poder Ejecutivo, n° 936/2000. “a efectos de posibilitar el acceso del TESORO NACIONAL al mercado de capitales doméstico japonés en el presente ejercicio fiscal y siguientes en forma más eficiente”.⁷⁴² Al año siguiente se registra el nuevo monto, pero no se realiza una nueva emisión.

Si bien a diciembre de 2001 el monto de la deuda en yenes era aproximadamente de US\$ 3.000 millones (solamente el 3% del total de la deuda declarada en cesación de pagos), estos tenedores individuales estaban atomizados

⁷³⁹ Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1.341/96, 17 de noviembre de 1996, disponible en www.infoleg.gov.ar.

⁷⁴⁰ Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Resolución 243/96, Resolución 397/99, Resolución 606/99, Resolución 424/2000, Resolución 689/2000, disponibles en www.infoleg.gov.ar.

⁷⁴¹ La conversión se realizó según datos del Buró de Estadísticas de Japón. Disponible en <http://www.stat.go.jp/>.

⁷⁴² Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 936/2000, 19 de octubre de 2000, disponible en www.infoleg.gov.ar.

entre 30.000 y 40.000 personas. La mayoría de ellos eran jubilados que presionaron a su gobierno (a través del Banco de Tokio-Mitsubishi, Shinsei Bank y Mizuho Corporate Bank) para lograr el repago de sus inversiones. Además, a nivel internacional lograron la concertación con otros comités de tenedores de deuda argentina.⁷⁴³ Esos reclamos tuvieron eco en el gobierno, principalmente en el Ministerio de Finanzas de Japón, el cual juega un rol de *primus inter pares* en la formación de la política exterior japonesa hacia nuestra región.⁷⁴⁴ Por ello no es casual que uno de los más duros roces se dará entre el ministro de Economía Lavagna y el ministro de Finanzas japonés, en el 2005, como se verá más adelante.

Por lo tanto, al momento en que se declaró el *default*, en diciembre de 2001, la cuestión financiera involucraba a la contraparte japonesa en distintos carriles simultáneos:

- a través de la deuda que el gobierno argentino mantenía con los organismos multilaterales de crédito (como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo) y en los que Japón, como una de las principales economías del mundo, participa en los órganos decisorios;
- por medio de las deudas a nivel bilateral directamente obtenidas del gobierno japonés. Aquí se enmarcan los créditos otorgados por el JEXIM y el JBIC y los provenientes de los flujos de cooperación internacional; y por último:
- la deuda contraída con los nacionales japoneses a raíz de la colocación de bonos en el mercado nipón (es decir, los acreedores privados).

⁷⁴³ Eso explica el efecto inmediato que tuvo la declaración del presidente Rodríguez Saá en las bolsas japonesas al otro día del anuncio, cuando las principales agencias encargadas de emitir los bonos Samurai, Nomura Holding y Nikko, tuvieron un retroceso de 2,14% y el 4,84% respectivamente, en la bolsa de Tokio. “Otro récord del riesgo país: 5.495 puntos”, en diario La Nación, Buenos Aires, 26 de diciembre de 2001, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁴⁴ Matsushita señala como una nueva tendencia en los '90 “la creciente participación del Ministerio de Finanzas en los problemas latinoamericanos... resultado lógico de la creciente importancia de la diplomacia monetaria en esta región después de la crisis de la deuda...” Hiroshi Matsushita, La diplomacia japonesa hacia América Latina en la época de Posguerra Fría: comparaciones con las etapas anteriores, en Torcuato Di Tella y Akio Hosono, Japón/América Latina. La construcción de un vínculo, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998, p. 157.

En cuanto a la negociación para salir del *default*, a pesar de que Japón ocupa un lugar de privilegio en los principales organismos multilaterales de crédito, fueron pocas las veces en que Argentina buscó su colaboración para construir una postura internacional favorable.⁷⁴⁵ Más aún en comparación con los viajes emprendidos por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía a las principales capitales europeas y norteamericana. Una de esas pocas veces fue en abril del 2002, cuando el flamante ministro de Economía Roberto Lavagna convocó a los embajadores de los países desarrollados, entre ellos al embajador japonés Toshio Watanabe.

En esa oportunidad, expuso el interés del país por comenzar las negociaciones con el FMI. La otra ocasión se dio en noviembre de 2002, cuando el subsecretario de Financiamiento Leonardo Madcur visitó Japón. Durante su viaje, se reunió con los acreedores japoneses con títulos argentinos en *default*, pero el principal objetivo era alcanzar el apoyo de Japón para destrabar las negociaciones con el FMI, el cual fue logrado en enero de 2003.

Firmado el Acuerdo Provisorio con el FMI de 2003, se comenzó la búsqueda de acercamiento con los tenedores privados. En marzo de ese año el secretario de Finanzas Guillermo Nielsen se presentó en Japón, en un auditorio de aproximadamente 1.300 personas, en donde mantuvo un encuentro de tres horas, respondió preguntas y escuchó sugerencias de todo tipo, hasta la de vender tierras argentinas para pagar la deuda.⁷⁴⁶ Además, se reunió con autoridades del JBIC, con el viceministro de Finanzas Haruhiko Kuroda y el vicecanciller Ichiro Fujisaki. En julio viajaron el secretario de Finanzas Guillermo Nielsen y el subsecretario de Financiamiento Sebastián Pallá para presidir la primera reunión del Grupo Consultivo local en el marco del diálogo con los acreedores privados.

Dentro del *road show* que emprendieron los funcionarios para presentar la Propuesta de Dubái,⁷⁴⁷ nuevamente Madcur (como secretario de

⁷⁴⁵ Se estima que existieron otras acciones diplomáticas y oportunidades en las que se reunieron los representantes de ambos países, pero no han tenido trascendencia pública.

⁷⁴⁶ “Piden que Argentina venda tierras para pagar la deuda”, en diario Clarín, Buenos Aires, 13 de marzo de 2003, versión digital. Disponible en: www.clarin.com.

⁷⁴⁷ Esta propuesta se basaba en una quita del 75% del valor nominal; el no reconocimiento de los vencimientos de interés desde el anuncio del *default*; y el canje por nuevos bonos (discount, par y cuasi par) con diferentes plazos de pago. Para un desarrollo del proceso de reestructuración de la

Coordinación Técnica), acompañado por el subsecretario Pallá, visitaron Tokio en octubre de 2003. El objetivo fue presentar más detalles de la oferta y entrevistarse con compañías comisionadas para tenedores de bonos argentinos.

Debido al rechazo generalizado hacia la Propuesta de Dubái, en junio de 2004 se lanza la Propuesta de Buenos Aires que agregaba a la anterior el reconocimiento de los intereses vencidos desde diciembre de 2001 y las *unidades ligadas al crecimiento*, según el avance económico del país. Bajo la misma, en enero de 2005 se realiza la apertura del canje de bonos. Recién el 21 de enero se abre el canje en Japón, con la participación del Banco de Tokio-Mitsubishi y, por ello, el subsecretario Pallá incluyó a Tokio en su gira para promover la operación. A pesar de que el mercado nipón era considerado uno de los más difíciles en la negociación, se alcanzó un 94% de aceptación de la oferta.

Cerrado el primer canje, la Argentina no pudo volver a los circuitos financieros. Tras el inicio de un nuevo conjunto de presiones por parte del sector burocrático del FMI, el gobierno de Néstor Kirchner decidió realizar la cancelación anticipada de la deuda con ese organismo internacional en diciembre 2005 mediante el desembolso de US\$ 9.810 millones. Este pago en efectivo al FMI generó una situación inédita para las negociaciones en el resto de los organismos multilaterales de crédito ya que Argentina quedaría por fuera del *concordato*; es decir, de la evaluación de ese organismo para el tratamiento de los préstamos en los demás organismos como el BM, el BID e incluso en el Club de París, en donde las refinanciaciones de deudas son acompañadas por una auditoría del Fondo.⁷⁴⁸

Las presiones no llegaban solamente de los organismos multilaterales de crédito. Luego del *default* de 2001, numerosos bonistas habían iniciado procesos judiciales en los tribunales de los países que habían emitido los bonos. Posteriormente al canje de enero de 2005 los tenedores que no habían ingresado (*holdouts*) continuaron las acciones judiciales, pero agregaron a su estrategia la

deuda argentina ver Fernández Alonso, José, La re inserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post default, en Alfredo Bruno Bologna, La política exterior del gobierno de Kirchner, Tomo IV, Vol. I, UNR Editora, 2006.

⁷⁴⁸ Esto habría retrasado el acuerdo entre el gobierno argentino y los gobiernos acreedores reunidos en el Club de París. En la página oficial del Club de París se lee que cualquier país que tenga un apropiado programa con el FMI y muestre la necesidad de la asistencia para la deuda del Club de Paris puede beneficiarse con las condiciones clásicas. Disponible en: www.clubdeparis.org.

inclusión de demandas en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Los tenedores privados japoneses que no habían ingresado al canje en julio de 2009 comenzaron juicios en tribunales de Tokio a través de los bancos Mitsubishi, Shinsei y Mizuho para evitar que prescribieran sus derechos. Sin embargo, en enero de 2013 el fallo en primera instancia fue favorable a Argentina y se rechazaron las pretensiones de esos bancos.

En abril de 2010, se dispuso la reapertura del canje de deuda para los títulos públicos que no habían ingresado en el canje de enero de 2005. Para la reapertura de este canje tampoco hubo demasiado interés por parte del gobierno argentino en acercarse a los bonistas japoneses. En realidad, la gira que incluye a Japón, que no estaba prevista en un primer momento, se lleva a cabo una vez comenzado el canje. Durante su viaje, el secretario de Finanzas Hernán Lorenzino se reunió con representantes de los tres bancos, entre otras entidades financieras, así como también con funcionarios de los ministerios de Finanzas y Relaciones Exteriores de ese país. Más allá de la baja cifra que debía ser canjeada y el temor a no alcanzar el 60% requerido, era necesario lograr un alto porcentaje de aceptación para evitar la continuación de las acciones judiciales. Al cierre del mismo, el secretario Lorenzino anunció que en Japón el porcentaje de aceptación, sumados los dos canjes, alcanzó el 99% de los tenedores.⁷⁴⁹

Con respecto a la deuda bilateral con el gobierno japonés, recién en mayo del 2014 se alcanzó un acuerdo con el Club de París, es decir que en todo el período bajo estudio esa deuda estuvo en situación irregular. A pesar de que constituía solamente un 4% de la deuda externa global, la situación de cesación de pagos interfirió en las relaciones bilaterales con los países acreedores y, además, dificultó el financiamiento a agentes privados interesados en invertir en el país. Japón es para Argentina el segundo acreedor más importante dentro de dicho Club (después de Alemania),⁷⁵⁰ con un monto cercano a U\$S 2.000 millones. Es por esa razón que Japón era visto como uno de los países que adoptó una postura más firme respecto de la deuda argentina: no aceptaba una quita importante y pedía que se hiciera en un sólo pago. El acuerdo plasmado en la Declaración Conjunta del 29 de

⁷⁴⁹ “La aceptación del canje en Japón llega a 99% sumando el de 2005”, en diario *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 15 de junio de 2010, versión digital. Disponible en: www.ambito.com.

⁷⁵⁰ Aunque el JBIC es el primer acreedor institucional.

mayo debe ser la base sobre la cual ambos países firmen un nuevo acuerdo para el pago de la deuda bilateral.

En conclusión, de los tres carriles que vinculan a Argentina con Japón en el ámbito financiero (tenedores privados, organismos multilaterales de crédito y deuda bilateral), aún quedaba pendiente la firma del acuerdo bilateral con el gobierno japonés basado en el acuerdo general alcanzado con el Club de París.⁷⁵¹ También merece una especial atención el desenlace que pueda tener la cuestión de los *fondos buitres* y la activación o no de la cláusula Rights Upon Future Offers (RUFO) ya que puede repercutir en los derechos de los bonistas que ingresaron en los canjes del año 2005 y 2010.

Las relaciones en el ámbito multilateral

Con el inicio del gobierno democrático de Raúl Alfonsín, la política exterior hacia la región del este asiático tomó un nuevo ritmo, principalmente hacia Japón.

En el ámbito multilateral, la coordinación política entre ambos países continuó como en las etapas anteriores.⁷⁵² Uno de los temas principales fue el referido a la cuestión de las Islas Malvinas. Durante el conflicto, si bien Japón votó afirmativamente la Resolución 502 del Consejo de Seguridad de la ONU, no implementó sanciones económicas hacia Argentina, aún en contra de las presiones recibidas por otras potencias, y mantuvo una relación de amistad con los dos contendientes.⁷⁵³ Luego del conflicto bélico, el gobierno japonés siguió votando

⁷⁵¹ Hacia diciembre de 2014, fecha de la finalización de este capítulo.

⁷⁵² Sobre historia de las relaciones bilaterales ver Sanchís Muñoz, José R., *Japón y la Argentina: historia de sus relaciones*, Editorial Sudamericana, Fundación Okita, Buenos Aires, 1997. También Eduardo Daniel Oviedo, *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, UNR Editora, Rosario, 2001.

⁷⁵³ Habría incidido allí el accionar de los inmigrantes japoneses en Argentina. Relata Onaha que “la acción de miembros de la colectividad tuvieron injerencia en asuntos vinculados a las relaciones diplomáticas entre los dos países, como en el caso de la Guerra de Malvinas. El gobierno japonés, alineado a la política británica estuvo a punto de imponer sanciones económicas a nuestro país. En esos momentos fue muy importante la acción tomada por el presidente de la Asociación Japonesa en

afirmativamente en aquellas resoluciones de la Asamblea General que instaban a las partes a negociar, mientras que se abstuvo en las votaciones en las que el Reino Unido intentó implementar el principio de autodeterminación (como en el año 1985).

Cuadro N° 1: Acuerdos bilaterales en el marco del Club de París

Negociaciones en el Club de París	Acuerdos con Japón
16 de mayo de 1956 (pagado)	Japón no participa
24 de octubre de 1962 (pagado)	Japón participa como observador. 7 de junio de 1963: Acuerdo sobre Consolidación de Deudas
26 de junio de 1965 (pagado)	5 de octubre de 1965: Acuerdo sobre Refinanciación de Deudas
16 de enero de 1985 (pagado)	Japón participa como acreedor. 12 de noviembre de 1985: Acuerdo para la Reprogramación de la Deuda Externa Argentina
20 de mayo de 1987 (pagado)	26 de diciembre de 1989: Acuerdo para la Reprogramación de la Deuda Externa Argentina en el Marco del Club de París, relativa a las Deudas Comerciales Argentinas
21 de diciembre de 1989 (pagado)	27 de febrero de 1991: Acuerdo para la Reprogramación de la Deuda Externa Argentina originada en Deudas Comerciales
19 de septiembre de 1991 (activo)	28 de enero de 1992: Acuerdo entre la Argentina y el Japón sobre la Renegociación de la Deuda en base a la Ronda del Club de París del 19/09/1991
22 de julio de 1992 (activo)	25 de agosto de 1993: Acuerdo sobre Refinanciación de la Deuda Argentina con el Gobierno del Japón dentro de la Ronda V del Club de París

Fuente: Datos del Club de París y MRECIC.

Otro hecho que muestra la cooperación en los foros multilaterales tuvo ocasión durante la segunda visita oficial del presidente Menem a Japón, en diciembre de 1993. En ese momento, el presidente se reunió con el emperador, el

la Argentina, quien consiguió que semanarios japoneses de primer orden le entrevistaran y pudo publicar también un artículo propio, en defensa de la posición argentina. A través de sus vinculaciones familiares pudo tener acceso al Parlamento Japonés y entrevistarse con miembros de la comisión de Relaciones Exteriores. Todas estas acciones contribuyeron a que Japón finalmente se abstuviera de votar. Lo importante de este hecho fue que además de que miembros de la colectividad también marcharan en apoyo de la posición argentina por las calles de Buenos Aires – hecho que no fue pasado por alto por la prensa internacional, su acción reforzó la labor de la diplomacia de estado.” Cecilia Onaha, Historia de la migración japonesa en Argentina. Diasporización y transnacionalismo, en Revista de Historia, Universidad Nacional del Comahue, N° 12, 2011.

primer ministro y otras autoridades y “expresó el apoyo argentino a la aspiración de Japón de integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como miembro permanente”,⁷⁵⁴ tema que reviste un gran interés para el gobierno nipón.

También en el marco del Club de París existió cooperación ya que, como se observa en el Cuadro N° 1, las negociaciones mantenidas a nivel multilateral tuvieron su correlato a nivel bilateral y nuevos acuerdos se generaron para la refinanciación de las deudas comerciales.

Igualmente, existió cooperación en el ámbito del Banco de Reconstrucción y Fomento del BM, a través de la firma de convenios de donación para distintos proyectos. Al parecer, estas donaciones que ha realizado el gobierno japonés han predominado en la década del '90 como se ve en el cuadro N° 2.

Luego de la declaración del *default* por parte de Argentina en diciembre del 2001 existió una clara presión por parte de Japón en defensa de los intereses de los ciudadanos japoneses en el ámbito multilateral. Esta presión fluyó por los canales de las instituciones internacionales, principalmente en los organismos multilaterales de crédito y en el G7 (grupo de presión internacional cuya influencia en los primeros resultó evidente). La política japonesa con respecto a Argentina básicamente estuvo centrada en el alineamiento con las posturas más *duras* dentro del G7, del FMI y el BM. Tales potencias demandaban un plan sustentable para la asistencia de dichos organismos, que incluyera la renegociación de los contratos de empresas de servicios públicos y una buena propuesta para la reestructuración de la deuda en *default*.

Cuadro N° 2: Donaciones de Japón a través del BIRF/BM

Decreto	Fecha	Proyecto	Monto
Decreto 1813/94	13/10/94	Financiamiento del Programa de Rehabilitación para las inundaciones	¥ 63.600.000 (US\$ 594.000)
Decreto 2211/94	15/12/94	Financiación del Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria	¥ 64.200.000 (US\$ 600.000)
Decreto 27/95	06/01/95	Financiación del Programa de Alivio de Pobreza e Iniciativas Rurales	¥ 88.000.000 (US\$ 946.000)
Decreto 482/95	04/04/95	Financiación de los Servicios de Administración Financiera de la Entidad Legal Denominada	¥ 20.600 000 (US\$ 221.000)

⁷⁵⁴ José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., p. 180.

		Backstop Fund S.A., en el marco del Proyecto de Desarrollo del Mercado de Capitales	
Decreto 805/95	08/06/95	Financiación de los costos de ejecución de la asistencia técnica, incluidos los estudios del proyecto y la preparación del Proyecto de Transporte Público Privatizado de Buenos Aires.	¥ 84.800.000 (US\$ 912.000)
Decreto 916/95	03/07/95	Financiación del Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria	¥ 26.500.000 (US\$ 285.000)
Decreto 952/95	06/07/95	Financiación de los trabajos preparatorios del Programa de Desarrollo Municipal II.	¥ 53.500.000 (US\$ 575.000)
Decreto 1022/95	07/07/95	Proyecto de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública	¥ 32.900.000 (US\$ 353.000)
Decreto 154/96	16/02/96	Financiamiento de la asistencia técnica para la preparación del Proyecto para la Reforma del Sector de Agua y Saneamiento	¥ 44.600.000 (US\$ 420.000)
Decreto 349/98	27/03/98	Proyecto de Gestión de la Contaminación.	US\$ 1.150.000
Decreto 1574/98	30/12/98	Financiación de la asistencia técnica para la preparación del Proyecto de Asistencia Técnica para el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)	US\$ 517.000
Decreto 1584/99	09/12/99	Proyecto de Manejo Sustentable de la Pesca	US\$ 935.000
Decreto 1095/2000	21/11/00	Asistencia técnica para la preparación del Proyecto de Infraestructura y Gestión de Desagües	US\$ 993.300
Decreto 524/2001	04/05/01	Proyecto de Fortalecimiento de la Asistencia Técnica en Género	US\$ 335.000
Decreto 1501/2002	16/08/02	Formulación del Proyecto de Salud Integral	US\$ 750.000
Decreto 1610/2002	30/08/02	Asistencia financiera para la preparación del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Secundaria	US\$ 607.600
Decreto 2192/2002	30/10/02	Proyecto de Asistencia para la implementación del Préstamo para la Reforma Provincial - Catamarca	US\$ 365.350
Decreto 152/2003	30/01/03	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para el proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas por Pequeños Productores.	US\$ 328.430
Decreto 1226/2003	20/05/03	Ejecución del componente de Esquema de Estrategias Ambientales del Segundo Programa de Desarrollo Municipal — PDM II	US\$ 384.400

Fuente: Infoleg, MECON.

Alcanzado el acuerdo con el FMI en septiembre de 2003, las tensiones con los funcionarios del organismo y con los gobiernos que forman parte del

directorio, resurgieron luego de la recomendación de aprobación por parte del director gerente. En la votación para la primera revisión del acuerdo en enero de 2004 Japón se abstuvo, junto con Italia y el Reino Unido, conformando así el eje *duro* dentro del organismo. Ello se debería a que después del acuerdo de septiembre de 2003 el apoyo en la aprobación de las revisiones por parte de Japón estaría supeditado a un acuerdo con los acreedores privados. Y siendo que Argentina había cumplido con las metas cuantitativas establecidas en el acuerdo con el FMI, con un crecimiento del PBI cercano al 9%, los directores del FMI (Japón entre ellos) presionaban para que se mejore la oferta de reestructuración; acusaban al gobierno argentino de obrar de *mala fe* por no mejorar la propuesta presentada en Dubái.

La aprobación de la segunda revisión en marzo de 2004 fue unánime debido a que previamente, durante la Reunión de Ministros de Finanzas del G7 en Boca Ratón, Florida, los gobiernos del G7 habían unificado posiciones sobre Argentina. Esto ocurrió a raíz de que el ministro de Economía argentino había presentado para ese entonces un borrador de carta de intención para establecer negociaciones con los acreedores privados. Ahí dejaba en claro que la oferta argentina tomaría en cuenta la sustentabilidad del pago, pero también el apoyo por parte de los tenedores de bonos argentinos.

Luego de anunciada la Propuesta de Buenos Aires en junio de 2004 la tercera revisión del acuerdo con el FMI se vinculó con una mejora de la oferta a los acreedores y la revisión de las tarifas de los servicios públicos. Bajo las reiteradas presiones del organismo, Argentina suspendió el acuerdo y la tercera revisión se pospuso. Como consecuencia de esta estrategia, el gobierno argentino logró que el FMI no interviniera en la negociación con los acreedores privados. Por lo tanto, la posterior actuación del gobierno japonés hacia la Argentina, a través de este organismo, será también distinta.

Por otra parte, también en el BM el gobierno de Japón sostuvo una postura intransigente con respecto a la Argentina. Fue el único país que se abstuvo en la aprobación de la primera parte del programa denominado Estrategia de Asistencia al País, que consistía en el desembolso de U\$S 2.000 millones durante 2004-2005 para proyectos de infraestructura, salud y recuperación económica, entre otras áreas.

No sólo en los organismos mencionados Japón buscó presionar a la Argentina sino que también lo hizo en las reuniones que mantuvo con el Mercosur.

En la cumbre en Puerto Iguazú, desarrollada en julio de 2004, el enviado del gobierno japonés Tatsuo Arima señaló que “solucionar la deuda con los bonistas privados mejoraría el clima de inversión entre nuestro país y la Argentina. Si el problema se resuelve, la confianza aumentará”.⁷⁵⁵

Cerrado el canje de deuda de enero de 2005, la mayor tensión entre ambos países tendrá lugar durante la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en abril de 2005 en Okinawa, Japón. En ella, a pesar de no haber encuentros entre los funcionarios de ambos países, existieron entrecruces verbales entre el ministro de Finanzas japonés Sadakazu Tanigaki y el ministro Lavagna. El ministro nipón se quejó de la falta de *buena fe* con la que la Argentina negoció con los bonistas y señaló que sentó un “mal precedente para otras reestructuraciones”.⁷⁵⁶ Fue respondido por Lavagna quien opinó que “la ‘mala fe’ fue la de los bancos japoneses que les vendieron a jubilados bonos destinados a inversores sofisticados”.⁷⁵⁷

A momentos de realizarse la reunión anual del FMI/BM en septiembre de ese año se consideraban recompuestas las relaciones con el FMI y disminuyeron las exigencias de Japón e Italia, luego de que el gobierno argentino manifestara su intención de reabrir el canje para los *holdouts*.⁷⁵⁸

En octubre de 2005 se aprueban nuevos créditos del BID. Entre ellos, uno por U\$S 700 millones para el Programa Familias por la Inclusión Social. Si bien existieron algunas dudas por parte de los representantes de Japón e Italia,⁷⁵⁹ el crédito fue aprobado por unanimidad por los directores del organismo. En cuanto a los préstamos destinados a la modernización del Estado (PBL por sus siglas en

⁷⁵⁵ Alejandro Di Lázaro, “Japón advierte por los bonos en default”, en diario La Nación, Buenos Aires, 7 de julio de 2004, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁵⁶ “Japón criticó la oferta argentina y amenazó con acudir al FMI”, en diario La Nación, Buenos Aires, 11 de abril de 2005, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁵⁷ Idem.

⁷⁵⁸ Martín Kanenguiser, “Para Lavagna, se recompuso la relación con el Fondo”, en diario La Nación, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2005, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁵⁹ “El director asiático planteó que el crédito al Plan Familias no se podía aprobar como un ‘programa de inversión’, sino que debía canalizarse bajo otra categoría. El director por Italia, Giorgio Leccesi, se sumó al cuestionamiento...” “Otorgó el BID US\$ 700 millones para el financiamiento del Plan Familias”, en diario La Nación, Buenos Aires, 27 de octubre de 2005, versión digital.

inglés)⁷⁶⁰ solicitados por Argentina, han enfrentado algunas animosidades por parte de Japón y los gobiernos europeos que conforman el directorio del BID. En realidad, estos países exigen que los préstamos tengan un destino específico (los PBL son de libre movilidad) y por ello el representante japonés explicó que su gobierno rechaza los créditos PBL, sin importar cuál sea el país beneficiario.⁷⁶¹

Aunque la misma postura es mantenida en el BM, el gobierno japonés votó afirmativamente los programas para Argentina en la etapa 2005-2010.

Es en el marco de las negociaciones con el Club de París en que Japón opuso una postura más rigurosa. En reiteradas ocasiones el gobierno nipón solicitó el pago por parte de Argentina, con la utilización de reservas del BCRA.

A pesar de lo expuesto anteriormente, en los organismos no relacionados con la cuestión financiera, en donde tienen presencia representantes de ambos países, se nota una creciente coordinación de políticas. Este cambio es coincidente con la ampliación de la agenda externa argentina, luego del primer canje de bonos.

Sobre ello, apunta el embajador Nagai que:

*Japón y Argentina comparten los mismos valores y esfuerzos para la preservación de la paz y la estabilidad de la sociedad internacional, contribuyendo con sus aportes a la resolución de problemas tales como el terrorismo y la promoción del desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva, el establecimiento de la paz y la lucha contra el flagelo del HIV y el SIDA, procurando siempre fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la búsqueda de estos objetivos.*⁷⁶²

En este ámbito, tanto Argentina como Japón coinciden en la postura a favor de reformar la organización. En donde difieren, es en el contenido de las

⁷⁶⁰ Policy based loan. Se trata de fondos destinados a lograr la transparencia en la gestión financiera pública. “Crédito del BID por US\$ 500 millones”, en diario La Nación, Buenos Aires, 2 de marzo de 2006, versión digital.

⁷⁶¹ Hugo Alconada Mon, “Aprobaría el BID un crédito por US\$ 500 millones”, en diario La Nación, Buenos Aires, 23 de febrero de 2006, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁶² Shinya Nagai, Argentina y Japón hoy, discurso pronunciado por el embajador de Japón en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 3 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/061003.Discurso.html>, s/n.

reformas, principalmente en lo que se refiere al Consejo de Seguridad. Japón es coherente con su búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad como lo hacía en la década del '90, mientras que Argentina actualmente no apoya su candidatura, ya que mantiene un reclamo de mayor democratización del organismo, y por ello propone un aumento de bancas no permanentes en el mencionado órgano.⁷⁶³ En cuanto al accionar de ambos, durante el 2006 fue la cuarta vez que concurren en el mismo período como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.⁷⁶⁴ En el ejercicio de ese cargo, Argentina aprobó la resolución 1.695 que condena el lanzamiento de misiles balísticos por parte de Corea del Norte, tema de primordial interés para Japón. También la resolución 1.718 que establece sanciones económicas y comerciales a ese país debido al anuncio sobre la realización de un ensayo nuclear.

El ámbito birregional constituido por el Foro de Cooperación América Latina–Asia del Este (FOCALAE) también otorgó una oportunidad para el accionar conjunto. Ambos países fueron electos coordinadores generales del foro para el período 2007-2009: Argentina elegida por Latinoamérica y Japón por Asia. En este marco se dio la reunión del ministro de Relaciones Exteriores argentino Jorge Taiana con su par japonés Taro Aso en Brasilia en agosto del 2007 y la posterior visita del canciller Taiana a Japón en enero de 2010 donde, junto con el ministro Katsuya Okada, copresidió la IV Reunión Ministerial del organismo.

También en el ámbito del diálogo entre el Mercosur y Japón en abril de 2006 el canciller Taiana se reunió con el viceministro de Relaciones Exteriores japonés Mitoji Yabunaka, quien presidía una delegación enviada a negociar con el bloque. Junto con el secretario Alfredo Chiaradía, presidieron la primera Reunión de Diálogo Económico entre ambos países. A diferencia de las reuniones previas al canje, en esa oportunidad se abarcaron otros temas de la agenda bilateral, como son las inversiones, el comercio bilateral y temas de cooperación.

En resumidas palabras, luego del *default* argentino el gobierno japonés presionó a la Argentina y la agenda en este ámbito estuvo limitada al tema de la

⁷⁶³ Con respecto a la reforma de las Naciones Unidas, Japón integra el Grupo de los 4, junto con Alemania, Brasil e India, que buscan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, mientras que Argentina forma parte del grupo Uniendo por el consenso, que se opone a dicha pretensión.

⁷⁶⁴ Los períodos coincidentes fueron: 1966-1967, 1971-1972, 1987-1988 y 2005-2006.

deuda en los principales organismos multilaterales de crédito. Luego del primer canje comienzan a aparecer signos cooperativos, a la vez que la agenda se amplía a través otros canales de diálogo como el Mercosur, la ONU y el FOCALAE.

Las relaciones en el ámbito bilateral

1. *Visitas y encuentros*

A fines de la década del '90, Sanchís Muñoz señalaba que "...las últimas décadas han visto la intensificación de las vinculaciones políticas, de las actividades diplomáticas y, principalmente, de la frecuencia de las visitas de personalidades o delegaciones de alto nivel".⁷⁶⁵ En los diferentes viajes realizados, fueron temas en común: la búsqueda de inversiones, los intentos de apertura del mercado japonés para productos argentinos y los temas financieros (aperturas de líneas de crédito, refinanciación de deudas comerciales), etc.

En 1984, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se realizó una visita dirigida por el canciller Dante Caputo. Posteriormente, el presidente Alfonsín viajó al país asiático en visita de Estado en julio de 1986, acompañado por el canciller, el ministro de Economía Juan V. Sourrouille, senadores, gobernadores y empresarios. En ese mismo año, el canciller realizó su tercer viaje al país de Oriente, nuevamente con un grupo de legisladores, gobernadores y empresarios. En 1989, con motivo del fallecimiento del emperador Showa, se envió una delegación presidida por el vicepresidente Víctor Martínez.

Hasta la fecha, Carlos Menem ha sido el único presidente argentino que viajó a Japón en tres ocasiones durante sus mandatos: en noviembre de 1990, para participar de los festejos por la entronización del Emperador Akihito; en diciembre de 1993, cuando se anunciaron medidas de asistencia financiera y la elaboración del Segundo Informe Okita; y en diciembre de 1998, con motivo de los

⁷⁶⁵ José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., p. 171.

festejos por el centenario de la firma del Tratado de 1898. Asimismo, los ministros Domingo Cavallo y Guido Di Tella realizaron varios viajes durante ese gobierno. Como vicepresidente de la Nación, Carlos Ruckauf viajó a Tokio en mayo de 1997, invitado por el gobierno japonés, para festejar los 50 años de la constitución de la Cámara de Consejeros de la Dieta de Japón.

En cuanto a las visitas provenientes de Japón, en 1994 el ministro de Relaciones Exteriores Yohei Kono visitó la Argentina. También lo hicieron miembros de la familia real japonesa: en 1991 el príncipe y la princesa Takamado. Como hecho trascendente en 1997 se recibe al emperador Akihito y a la emperatriz Michiko.⁷⁶⁶

Durante el gobierno del presidente Fernando De la Rúa solamente se llevó a cabo un viaje del canciller Rodríguez Giavarini en mayo de 2001 con el cual se buscaba lograr la apertura del mercado japonés para productos argentinos y promover inversiones japonesas en nuestro país. En “Información para la prensa” N°119/2001 del MRECIC se señala que “fortalecer vínculos con este país constituye una posición prioritaria para la República Argentina en sus relaciones exteriores”.⁷⁶⁷ Si bien no llegaron a concretarse, durante la estadía del canciller en Tokio, la canciller nipona Makiko Tanaka expresó el interés del primer ministro Joichiro Koizumi en visitar la Argentina, a la vez que invitó al presidente Fernando de la Rúa a realizar una visita oficial al país asiático.⁷⁶⁸

⁷⁶⁶ A fines de sintetizar la exposición se expone un breve repaso de las visitas realizadas. En cada una de ellas se abarcó un amplio espectro de temas bilaterales y multilaterales, además de firmarse diversos acuerdos que enriquecieron la relación bilateral. Para más detalles sobre las visitas presidenciales argentinas a Japón, desde Frondizi a Menem, ver José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., ps. 195-198, también Eduardo Daniel Oviedo, Argentina y el Este Asiático..., ps. 201-207 y 218-222.

⁷⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Información para la Prensa N° 119/2001, Rodríguez Giavarini viaja a Japón para “abrir oportunidades a los productos argentinos en la segunda economía del mundo”, 3 de mayo de 2001. Disponible en www.mrecic.gov.ar.

⁷⁶⁸ MRECIC, Información para la Prensa N° 131/2001, Tras visita a Japón “se abren interesantes perspectivas para nuestros productos”, sostuvo Rodríguez Giavarini, 13 de mayo de 2001. Disponible en www.mrecic.gov.ar.

A diferencia de este pronunciado intercambio de visitas de alto nivel, luego del año 2001 se reducen notablemente tanto en relación a la frecuencia como al nivel de la representación.⁷⁶⁹

A su vez, en los discursos del primer ministro de ese entonces y en los de sus sucesores, al momento de aludir a la región latinoamericana los países nombrados han sido Brasil, Chile y México. Y las visitas que emprendieron altos mandatarios japoneses no incorporaron a Buenos Aires como uno de sus destinos. Contrariamente a lo que expresado por la canciller Tanaka tres años antes, la gira del primer ministro Koizumi en septiembre de 2004 no incluyó a Argentina dentro de su itinerario. Sí visitó Brasil, México y Chile.

En el “Libro Azul de la Diplomacia” del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA) Argentina solamente es nombrada cuando en el mismo se explica el contexto regional americano; la crisis argentina es vista como un factor perturbador en el ámbito regional, junto con los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Como contraparte, en las memorias anuales del MRECIC, Japón aparece dentro del grupo de países denominados “los demás”, luego de algunos países latinoamericanos, Estados Unidos y Europa.

Por lo tanto, la primera etapa de las relaciones bilaterales luego de la crisis económica argentina del 2001 se caracterizó por la casi inexistencia de visitas oficiales de alto nivel. Sí han predominado los viajes a Japón por parte de funcionarios del Ministerio de Economía argentino, específicamente de la Secretaría de Finanzas, como se expuso anteriormente. El común denominador de todas ellas fue la cuestión de la negociación de la deuda y la salida del *default*; el objetivo particular de cada viaje ha variado según las necesidades surgidas para el gobierno argentino en las negociaciones con el FMI o con los acreedores privados.

De modo excepcional, en noviembre de 2003, el ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa encabezó una amplia delegación a Japón. El propósito era el de lograr la tan buscada apertura del mercado japonés a los

⁷⁶⁹ A los pocos días de la asunción del presidente Adolfo Rodríguez Saá el primer ministro Koizumi le envió una carta en la que lo felicitaba por haber sido electo presidente y donde además expresaba su deseo de que "en el desarrollo de sus funciones supere los problemas con éxito". "El primer ministro japonés expresó su apoyo a Rodríguez Saá", en diario La Nación, Buenos Aires, 27 de diciembre de 2001, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar. También en página del ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, www.mofa.go.jp.

productos argentinos. Sin embargo, el tema de la deuda devino con exclusividad en su visita. El canciller se reunió con su par Yoriko Kawaguchi, quien le solicitó "una solución justa que no sea discriminatoria" para la negociación con los particulares japoneses.⁷⁷⁰ Además, se reunió con legisladores y empresarios japoneses, y en esos encuentros mostró una postura más conciliadora, en comparación con la del ministro de Economía y del propio presidente Kirchner. Incluso pidió disculpas por la deuda en *default*, gesto que fue bien recibido por los japoneses.

En cuanto a otros ministros, en diciembre de 2004 se recibió la visita de la ministra de Medio Ambiente de Japón Yuriko Koike quien llegó a la Argentina para participar de la Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático (COP X). Asimismo, el ministro de Salud y Ambiente Ginés González García viajó en febrero de 2005 a Japón para participar de la entrada en vigencia del Protocolo de Kioto.

En la etapa 2005-2010 Argentina sigue sin ser nombrada dentro de los países relevantes para la política exterior japonesa hacia la región.⁷⁷¹

Sí hubo un cambio en el discurso de los representantes argentinos ya que ahora se retoma la consideración de los vínculos con Japón como una prioridad. Esto quedará evidenciado en septiembre de 2006, durante la celebración de la XXI Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés (CMEAJ), momento en que el canciller Taiana expresó que "las relaciones con Japón son una prioridad de la política exterior argentina, por su papel en favor de la paz y la cooperación entre las naciones y por su rol de liderazgo en Asia, continente que recibe nuestra especial atención y hacia el que se dirige más del 15% del comercio exterior del país".⁷⁷²

⁷⁷⁰ "Bielsa: "La Argentina debe pedir disculpas" a sus acreedores", en diario La Nación, Buenos Aires, 28 de noviembre de 2003, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁷¹ Sobre ese silencio opina Tokatlian que "es demasiado elocuente para no tomarlo con seriedad. A pesar de tener un intercambio comercial de unos 1.140 millones de dólares en 2006, de haber sido un buen receptor de inmigración japonesa y de tener coincidencias diplomáticas en varios temas, las relaciones bilaterales se encuentran en un punto muy bajo; en especial a raíz del default." Juan Gabriel Tokatlian, "Mirar al Japón", en diario La Nación, Buenos Aires, 6 de agosto de 2007, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁷² Jorge Enrique Taiana, La relación entre Japón y Argentina, discurso pronunciado por el ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, durante la XXI Sesión Plenaria del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2006. Disponible en: www.mrecic.gov.ar, s/n.

En comparación con el período 2002-2005, se realizaron encuentros y visitas en donde los temas tratados fueron varios aspectos de las relaciones bilaterales, y, por ende, no quedaron circunscriptos al tema de la deuda.

Como se señaló anteriormente, en agosto de 2007 hubo un encuentro entre los cancilleres Taiana y Aso en el marco del FOCALAE, y dentro de la agenda de temas bilaterales tratados se incluyeron: las inversiones japonesas en Argentina, las exportaciones al mercado japonés, energía, infraestructura y medio ambiente, la cuestión de la deuda en el marco del Club de París e incluso se consideró la posibilidad de fortalecer la relación bilateral por medio de una visita del canciller japonés a la Argentina.

En diciembre de ese mismo año el canciller Taiana recibe al delegado japonés Koji Omi, quien presidió una comitiva enviada por su gobierno para participar de las ceremonias de la asunción de la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Durante esa reunión se trataron temas de cooperación bilateral.

En enero de 2010 el canciller Taiana encabezó una importante misión política, cultural y comercial multisectorial, conformada por funcionarios, empresarios e intelectuales. Dentro de una ajustada agenda, copresidió la IV Reunión Ministerial del FOCALAE con su par japonés, el ministro Okada, quien manifestó el deseo de mantener una "relación bilateral más estrecha y diversificada" con la Argentina.⁷⁷³ Las inversiones japonesas en Argentina, como las de Toyota, Yamaha y Honda, y la adopción de la norma japonesa de televisión digital por parte de Argentina, estuvieron dentro de los temas tratados por ambos ministros. Durante su estadía también se realizó la XXII Reunión del CMEAJ y el Primer Simposio Cultural Japón-Argentina.

Además de los expuestos anteriormente, en 2009 viajó el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva Lino Barañao. Por parte de Japón, arribaron a Argentina los ministros de Agricultura, Forestación y Pesca Toshikatsu Matsuoka (en mayo de 2007) y del Interior y Comunicaciones Yoshihide Suga (en agosto del mismo año).

⁷⁷³ "Apuesta de Taiana a los acuerdos con Asia", en diario La Nación, Buenos Aires, 18 de enero de 2010, versión digital.

2. Principales temas de agenda

Los temas de la agenda bilateral fueron influidos por la cuestión de la deuda en *default*. En el año 2006, el embajador japonés acreditado en Argentina Shinya Nagai expresó que:

*...en la actualidad las relaciones bilaterales entre nuestros países están atravesando un cierto nivel de estancamiento debido a los efectos del default del estado argentino. Estos efectos trascienden la cuestión financiera, habiendo llegado a disminuir nuestro nivel de intercambio económico y comercial. Japón entiende que una pronta solución de este problema conllevará a un mayor intercambio entre nuestros países en diversas áreas, gracias a la eventual recuperación de la mutua confianza.*⁷⁷⁴

A diferencia del anterior, en un discurso pronunciado en el año 200, el embajador Hitohiro Ishida hizo hincapié en los más de 100 años de amistad entre Argentina y Japón, en los avances del comercio bilateral, en la radicación de importantes inversiones japonesas, en la cooperación conjunta en terceros países, entre otros temas; la cuestión de la deuda fue dejada de lado como cuestión que traspasa a los demás ámbitos.

a. Cooperación bilateral y triangular

Las principales modalidades de cooperación técnica entre Argentina y Japón han sido la recepción de becarios, el envío de expertos y voluntarios, la implementación de programas de cooperación técnica y de suministro de equipos y los estudios para el desarrollo. Con respecto a estos últimos, se realizaron estudios sobre energía eléctrica, recursos minerales, industria y medio ambiente; los más sobresalientes, por su amplitud, profundidad y como símbolos de la amistad bilateral, fueron el “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina

⁷⁷⁴ Shinya Nagai, ob. cit., s/n.

(Informe Okita, 1984-1986)” y el “Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina (Segundo Estudio, 1994-1996)”.⁷⁷⁵

Este tipo de cooperación no se interrumpe luego del 2001. Por el contrario, se agrega el “Paquete de Cooperación Técnica de Emergencia” que incluyó un acuerdo con la ciudad de Hurlingham, otro con la ciudad de Villa Gesell⁷⁷⁶ y un conjunto de estudios, entre ellos, la “Actualización del Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina”⁷⁷⁷ y el “Estudio sobre Cadenas Productivas Seleccionadas”⁷⁷⁸ en marzo de 2003. Asimismo, en marzo de 2002 se sumó el Programa de Voluntarios Senior, que consiste en el envío de expertos japoneses entre 40 y 69 años de edad con el fin de cooperar en el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo, a solicitud de estos últimos.

Al año 2011, el monto acumulado de la Asistencia Oficial para el Desarrollo recibida de Japón era de aproximadamente U\$S 500 millones, distribuido en la recepción de 3.500 becarios argentinos, el envío de 1.200 expertos japoneses, 1.686 participantes de misiones y 140 voluntarios *senior*. Actualmente las áreas en que se enfoca dicha cooperación son: preservación del medio ambiente, reactivación económica, desarrollo social y cooperación sur-sur.

Si bien este tipo de cooperación no ha sido discontinuada en todo el período analizado (1983-2010), el monto de la asistencia proporcionada por Japón a Argentina, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), viene disminuyendo desde principios del presente siglo.

⁷⁷⁵ Para un desarrollo de ambos estudios ver Eduardo Daniel Oviedo, *Argentina y el Este Asiático...*, ps. 203-207 y 221-222 respectivamente.

⁷⁷⁶ MRECIC, Información para la prensa nro. 15/2003, Japón brindará cooperación técnica a las ciudades de Hurlingham y Villa Gesell, 3 de Febrero de 2003.

⁷⁷⁷ La actualización del segundo informe, al igual que su antecesor, gira en torno de la expansión de las exportaciones hacia la región de Asia Pacífico, por ser considerada una herramienta para la recuperación económica argentina. El informe completo se encuentra en la página de JICA en Argentina: www.jica.org.ar.

⁷⁷⁸ El estudio abarcó las cadenas productivas de la industria del software y servicios informáticos, de la industria de la madera y el mueble y de la industria de los minerales no metalíferos.

Cuadro N° 3: Evolución de los montos de cooperación de JICA en Argentina
(en miles de yenes)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.953.00	2.074.00	1.525.00	1.428.00	1.365.00	957.91	810.55	571.00	551.06	755.26	416.28
0	0	0	0	0	0	1	0	1	8	8

Fuente: JICA.

A modo de ver de las autoridades japonesas en Argentina esa disminución no se debería a la situación discordante producida por el *default* argentino, sino por la recuperación de los indicadores económicos de la Argentina; por la prolongada recesión que sufre la economía japonesa desde fines de los '90 (que motivó la reducción del presupuesto de la ODA japonesa) y por las prioridades de la asistencia japonesa proporcionada a nivel mundial: la región asiática y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (que prioriza la asistencia en el continente africano). A pesar de ello, Japón continúa siendo uno de los principales orígenes de la cooperación internacional en Argentina.⁷⁷⁹

En cuanto a la cooperación financiera no reembolsable y los préstamos blandos han sido reducidos debido al nivel de desarrollo económico argentino.⁷⁸⁰

Dentro del primer grupo, los únicos proyectos llevados a cabo en Argentina antes del año 2001 fueron la construcción en 1983 de un nuevo edificio para la Escuela Nacional de Pesca, ubicada en Mar del Plata; la ampliación del muelle de Puerto Deseado (1987-1988) y la construcción de un nuevo edificio y equipamiento para el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), en 1992.

En mayo de 2003 se realiza una donación por parte del gobierno japonés de ayuda de emergencia por las inundaciones en la provincia de Santa Fe

⁷⁷⁹ En la página web del MRECIC, sección Cooperación Internacional Bilateral, se lee: “Las cooperaciones técnicas de accionar más destacado en Argentina son, en orden de importancia: Japón, España, Italia y Alemania.” Consultado el 20 de agosto de 2013.

⁷⁸⁰ Incluso en el año 1995 el gobierno argentino solicitó a Japón el envío de un experto en cooperación internacional con el objetivo de “recibir un adecuado asesoramiento en los requisitos necesarios para la transición de país receptor a país donante de cooperación.” Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros: Memoria detallada del estado de la Nación, 1996, p. 182 y siguiente, disponible en www.jgm.gov.ar. También viajaron 5 personas para capacitación en Japón, con el mismo objetivo.

que incluyó carpas, frazadas y demás enseres, por un valor aproximado de U\$S 138.000.⁷⁸¹

Pero es recién en marzo de 2004 que, por medio del intercambio de notas verbales entre el canciller Rafael Bielsa y el embajador japonés Shinya Nagai, se da inicio a un nuevo esquema de cooperación financiera no reembolsable denominado “Asistencia para Proyectos Comunitarios” (APC). A diferencia de los anteriores, lo implementa directamente la Embajada de Japón con fondos provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en colaboración con JICA, con la Organización para el Comercio Exterior de Japón (JETRO) y con el JBIC. Está basado en el concepto de seguridad humana como una visión amplia de la seguridad, centrada en el individuo, que incluye la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la garantía de las libertades fundamentales.⁷⁸² Concretamente, consiste en la donación de determinados montos para programas de desarrollo de gobiernos locales, hospitales, instituciones de investigación, escuelas, ONG, etc., en las áreas de salud básica, educación, medio ambiente, la mujer y el desarrollo, etc.⁷⁸³

Con respecto a los préstamos blandos, solamente se otorgó uno para el saneamiento del Río Reconquista de aproximadamente U\$S 80 millones. Este préstamo se encontraba en situación irregular ya que su tratamiento se enmarcaba dentro de las negociaciones con el Club de París.

Finalmente, en el año 2001 se agrega formalmente un nuevo tipo de cooperación: la cooperación triangular (u horizontal).⁷⁸⁴ En el trascurso del viaje del

⁷⁸¹ Japón fue el primer país en ofrecer ayuda de emergencia a través de su agencia de cooperación. Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Memoria detallada del estado de la Nación, Documentos Anexos, 2004, p. 28. También en página de JICA Argentina, “Auxilio Emergente al Desastre”, s/n, www.jica.org.ar.

⁷⁸² Shinya Nagai, “Japón y la seguridad humana”, en diario La Nación, Buenos Aires, 12 de abril de 2004, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁸³ Si bien la APC comienza en marzo del 2004, luego de un intercambio de visitas de alto nivel, y como una manera de contribuir a paliar la situación derivada de la crisis argentina, el gobierno de Japón ya había presentado en 1989 un Plan de “Asistencia Financiera para Proyectos Comunitarios” como medio para responder a las necesidades de desarrollo en países en vías de desarrollo, incluida Argentina.

⁷⁸⁴ Argentina y Japón ya realizaban acciones enmarcadas en la cooperación triangular desde el año 1996, a través del Programa de Envío de Expertos a Terceros Países sobre Piscicultura de salmónidos (Bolivia). Según el área de Cooperación Internacional del MRECI, “[e]ste esquema permite asociar a dos países, o a un país y un organismo para brindar asistencia técnica conjunta a un tercer país, para

canciller Rodríguez Giavarini se firmó el Programa de Asociación para la Cooperación Conjunta entre Japón y la Argentina (PPJA) que prevé la asistencia técnica conjunta hacia terceros países en América Latina en recursos humanos y tecnología. En este marco se llevaron a cabo proyectos PPJA en Paraguay y Perú y se realizaron las correspondientes reuniones anuales del Comité de Planificación, compuesto por funcionarios de las embajadas de ambos países, personal de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del MRECIC y personal de JICA.

En marzo de 2006 se firma el Memorándum de Continuación del PPJA para la asistencia a terceros países, como estaba previsto en el acuerdo del 2001. Se continúan los proyectos en Paraguay y Perú, y se agregan proyectos en Haití, en Bolivia y en Honduras.⁷⁸⁵

b. Comercio bilateral

Existen en el comercio bilateral un conjunto de características que se han tornado estructurales: la complementariedad comercial, la dificultad de acceso al mercado japonés y los saldos negativos para la balanza comercial argentina, entre otros.

En cuanto a la primera, se dice que las ofertas exportables de ambos países son complementarias porque existe entre Japón y Argentina un comercio interindustrial. En éste, el primero ofrece productos manufacturados y servicios de alto valor agregado, mientras que la segunda exporta materias primas, *commodities* y algunas manufacturas derivadas del mismo sector. Los principales rubros exportados a Japón son productos provenientes del sector primario: minerales de cobre, aluminio, pescados y crustáceos, mientras que los mayormente importados corresponden a las maquinarias y transporte.

su crecimiento económico y social, combinando de modo eficaz los recursos humanos, tecnológicos y financieros que ambos poseen.” MRECIC, Argentina y la Cooperación Triangular, disponible en www.mrecic.gob.ar, Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional.

⁷⁸⁵ Para un desarrollo completo de la cooperación japonesa en Argentina ver Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), Medio siglo de cooperación entre Argentina y Japón. Su historia y evolución. A tres décadas de la firma del Convenio de Cooperación Técnica, 2009. Disponible en: www.jica.org.ar.

A su vez, los productos tradicionales de exportación argentina como la carne, el trigo y las frutas frescas, han tenido dificultad para ingresar al mercado japonés y es por ello que han sido reiterados los pedidos de mayor apertura del mercado nipón, por parte de funcionarios argentinos.⁷⁸⁶ Acceder al mercado japonés es una tarea difícil. A pesar de la complementariedad mencionada, y que Argentina está incluida en la lista de países a los que Japón otorga beneficios arancelarios dentro del sistema generalizado de preferencias, existe una serie de barreras que limitan el acceso a dicho mercado. Si bien el sector primario japonés representa solamente un 1,4% del PBI de la economía japonesa, es un sector altamente protegido. Además de subsidios a la producción, existen medidas arancelarias,⁷⁸⁷ medidas fito y zoonitarias⁷⁸⁸ y una alta exigencia en materia de normas de calidad para los productos importados.⁷⁸⁹

⁷⁸⁶ Como ejemplo, en octubre de 2004 y en medio de las negociaciones por los bonistas privados, el entonces ministro de Economía argentino Roberto Lavagna señaló en una entrevista que de Japón "percibimos a veces ciertas intenciones de dar lecciones y tienen una postura proteccionista en materia de comercio." "Lavagna criticó la posición de Italia y Japón", en diario La Nación, Buenos Aires, 3 de octubre de 2004, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁸⁷ En cuanto a aranceles, "Japón muestra la estructura más compleja, que brinda poca transparencia y un mayor nivel de protección. Es así como cuenta con aranceles ad valorem, específicos, compuestos – ad valorem + específicos–, alternativos –rige el más alto entre el ad valorem y el específico–, diferenciales –cubre la diferencia entre el precio de importación efectivo y el precio oficial de importación–, y móviles –varían en relación inversa al precio de importación–." MRECIC, Oportunidades y desafíos para la Argentina en el mercado de Asia Oriental. Un estudio de impacto, serie Estudios del CEI N° 6, diciembre de 2003, p. 37. Disponible en www.cei.gov.ar. Algunos productos tienen picos arancelarios como el arroz (900%), los lácteos (620%), legumbres (530%), harina de trigo (200%), etc.

⁷⁸⁸ La carne sin procesar, uno de los mayores productos exportados a nivel mundial, se ve afectada por estas medidas. Japón exige la importación de países libre de aftosa sin vacunación, mientras que Argentina solamente llega a ser libre de aftosa con vacunación. Un caso de idas y venidas ha sido el de la exportación de limones. En abril de 2003 se conoció la noticia de que Japón autorizó el intercambio de expertos e inspectores para analizar el tratamiento a utilizar para evitar la propagación de la mosca del Mediterráneo y así dar inicio a la importación de limones y otros cítricos procedentes de Argentina. En el Informe Export.Ar N° 30 (2006) se señalaba que "[e]ste hecho marcó un punto de inflexión y, desde entonces, las exportaciones argentinas de cítricos (especialmente de limones) hacia ese mercado han ido en aumento". Norberto O. Pontiroli y Betiana Falcón, Análisis de factibilidad para el incremento de las exportaciones argentinas a Japón, Informe Export.ar N°30, agosto de 2007, p. 46. Disponible en: www.exportar.org.ar/informes_exportar.html. Pero en realidad, ello se mantiene en negociaciones: según fuentes consultadas, los envíos de cítricos no llegaron en buenas condiciones, por lo que se perdió una importante oportunidad. El 10 de julio de 2012 la cancillería argentina presentó un reclamo "por la persistencia de las trabas al ingreso de limones al mercado estadounidense y de carnes a los mercados de Estados Unidos y Japón. El cuestionamiento fue realizado ante el Comité Sanitario y Fitosanitario de la Organización Mundial del Comercio (OMC)."

Un importante avance, ha sido en relación a los productos orgánicos. En diciembre de 2006, el gobierno japonés reconoció la equivalencia del sistema de certificación argentino a los productos orgánicos. Así, los productos de esta índole, ya certificados en Argentina, ingresan con mayor facilidad y con menores costos a ese mercado.⁷⁹⁰

Históricamente el saldo de la balanza comercial bilateral ha sido fluctuante y de montos poco influyentes en el comercio exterior de ambos países (Cuadro N° 3). Luego de la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991, su signo fue deficitario para la Argentina debido a la mayor compra de bienes de capital y el encarecimiento de nuestra oferta exportable frente a otros competidores. En el año 1998 se llega a un tope máximo en el que Japón se posiciona como un importante socio comercial de las importaciones argentinas.

Cuadro N° 4: Comercio bilateral Argentina-Japón 1983-2001 (*en miles de dólares*)

Año	Exportaciones (A)	Importaciones (B)	Saldo (A-B)	Comercio bilateral (A+B)	% en relación al intercambio argentino	% en relación al intercambio japonés
1983	376.599	307.285	69.314	683.884	5,54%	0,25%
1984	271.153	375.870	-104.717	647.023	5,10%	0,21%
1985	360.800	265.400	95.400	626.200	5,13%	0,20%
1986	391.062	336.675	54.387	727.737	6,29%	0,21%
1987	223.907	441.470	-217.563	665.377	5,46%	0,17%
1988	216.456	225.186	-8.730	441.642	3,05%	0,10%
1989	270.000	180.400	89.600	450.400	3,27%	0,09%

MRECIC, Información para la prensa N° 225/12, La Argentina reclama contra el proteccionismo de Estados Unidos y el Japón en la OMC, 10 de julio de 2012. Disponible en www.mrecic.gov.ar.

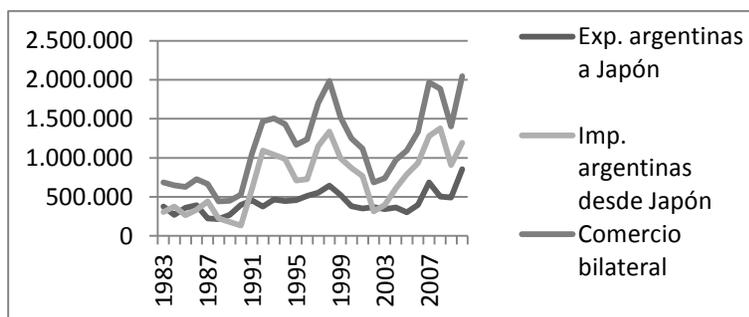
⁷⁸⁹ A modo de ejemplo, a pesar de que Argentina es un gran exportador de soja, Japón considera que la producida en Argentina cuenta con un alto contenido graso y prefiere importarla de otros mercados que, además, no utilizan materias transgénicas. Norberto O. Pontiroli, y Betiana Falcón, ob.cit., p. 44.

⁷⁹⁰ A pesar de que existe un organismo internacional referente en la materia (la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica o IFOAM, por sus siglas en inglés), falta aún un sistema internacional armonizado de normas para la producción orgánica. Es por ello que en cada país existen empresas certificadoras que realizan los análisis de calidad, pero ello no es suficiente para ingresar al mercado japonés. Desde abril de 2001, todo alimento orgánico que ingrese a Japón debe contar con la norma JAS (Japan Agricultural Standard) otorgada por el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca japonés (MAFF, por sus siglas en inglés) que certifica con un sello toda la producción agropecuaria ecológica. Con la equiparación lograda, en diciembre de 2006 Argentina se inserta dentro del selecto grupo (además de Estados Unidos, Australia, Italia, Reino Unido y Holanda) y con posibilidad de sortear la doble certificación de productos orgánicos.

1990	395.000	133.000	262.000	528.000	3,21%	0,10%
1991	453.502	601.996	-148.494	1.055.498	5,21%	0,19%
1992	374.972	1.094.726	-719.754	1.469.698	5,42%	0,26%
1993	466.792	1.038.585	-571.793	1.505.377	5,03%	0,25%
1994	445.246	985.973	-540.727	1.431.219	3,82%	0,21%
1995	457.289	710.530	-253.241	1.167.819	2,84%	0,15%
1996	512.455	725.305	-212.850	1.237.760	2,60%	0,16%
1997	554.434	1.149.866	-595.432	1.704.300	3,00%	0,22%
1998	643.454	1.337.767	-694.313	1.981.221	3,43%	0,30%
1999	523.403	995.427	-472.024	1.518.830	3,11%	0,21%
2000	379.065	870.094	-491.029	1.249.159	2,42%	0,14%
2001	350.846	767.256	-416.410	1.118.102	2,38%	0,15%
2002	369.529	314.049	55.480	683.578	1,97%	0,09%
2003	344.024	395.846	-51.822	739.870	1,70%	0,09%
2004	362.821	612.349	-249.528	975.170	1,71%	0,09%
2005	304.185	788.794	-484.609	1.092.979	1,58%	0,10%
2006	398.009	932.837	-534.828	1.330.846	1,65%	0,11%
2007	687.243	1.279.264	-592.021	1.966.507	1,95%	0,15%
2008	505.058	1.378.132	-873.074	1.883.190	1,48%	0,12%
2009	493.393	909.017	-415.624	1.402.410	1,48%	0,12%
2010	854.714	1.191.241	-336.527	2.045.955	1,64%	0,14%

Fuentes: José R. Sanchís Muñoz, op. cit., pág. 216, Fundación Export.ar, INDEC y Centro de Economía Internacional (MRECIC).

Gráfico N° 1: Comercio bilateral Argentina-Japón 1983-2010 (en miles de dólares)



Fuente: datos del Cuadro N°4.

Luego de la crisis argentina del 2001-2002 el total del intercambio comercial disminuye abruptamente. Y recién en el año 2006 se superan los montos

del 2000, aunque siguen siendo menores a los de la década del '90. En realidad, lo que provoca las mayores variaciones en el intercambio bilateral es la caída de las importaciones argentinas de bienes japoneses (consecuencia directa de la salida de la convertibilidad y el encarecimiento del dólar): las exportaciones argentinas a ese mercado se mantienen superiores a los U\$S 300 millones. En el Gráfico N° 1 se ve que las exportaciones argentinas disminuyen levemente, mientras que las importaciones muestran un descenso abrupto. Por este hecho, en el año 2002 la balanza comercial bilateral arrojó el primer saldo favorable para nuestro país en 12 años,⁷⁹¹ acontecimiento que no ha vuelto a repetirse.

Aunque luego del primer canje de bonos el comercio bilateral comienza a repuntar hasta lograr un máximo histórico en 2010, el porcentaje del intercambio bilateral en relación al intercambio total de la Argentina con el mundo permanecerá por debajo de los dos puntos porcentuales; es decir que no alcanzará el porcentaje previo a la crisis argentina (2,42%). Sobre ello, señala Jorge Marchini que "[l]a participación bajó; años atrás la Argentina era dueña del 1% de la demanda nipona...el intercambio era mayor antes, cuando había más problemas en cuanto a los medios de transporte".⁷⁹² Siguiendo esta idea, se ve claramente en el Cuadro N° 4 que la importancia que el intercambio bilateral representa para ambos países tiene una marcada tendencia decreciente, aunque con grados de relevancia disímiles.

Además de estas características estructurales, durante la primera década del presente siglo se produce un cambio relevante en el comercio bilateral. Hasta comienzos del siglo, el principal socio comercial de Argentina en la región del este asiático era Japón. Según Girado, con respecto a la región del este asiático "[e]l comercio con Japón explicó el 27% de nuestras ventas y el 32% de nuestras compras en el comercio acumulado 1991-2000, China el 24% y 25%, y Corea el 7% y 17%, ambos respectivamente".⁷⁹³ Durante la primera etapa *pos-default*, Japón es desplazado por China como principal socio comercial en la región y, posteriormente,

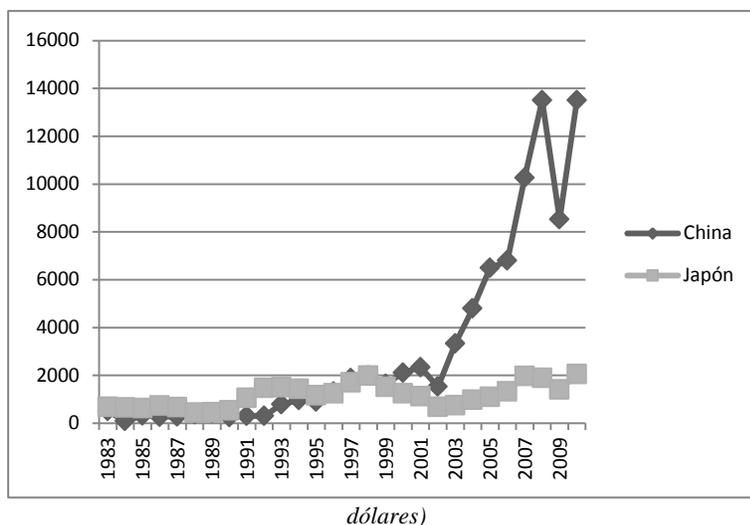
⁷⁹¹ En 1990 la balanza comercial había tenido un superávit comercial de U\$S 262 millones, también como resultado de la disminución de importaciones de mercaderías japonesas. José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., p. 216.

⁷⁹² Galli, Emiliano, "Japón, bocado de negocios mundial", en diario La Nación, Buenos Aires, 21 de mayo de 2002, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁷⁹³ Gustavo A. Girado, Comercio Argentina/Asia Pacífico. Una carrera de obstáculos, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 2003, p. 43.

no sólo por ese país: en el año 2005, el mercado nipón ocupó el quinto puesto como destino asiático de las exportaciones nacionales (después de China, India, Malasia y Corea) y decimotercero como comprador del mercado argentino.

Gráfico N°2: Comercio global con Japón y con China 1983-2010 (en millones de



Fuentes: Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China, 1945-2010*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2010, INDEC, *Indec Informa*, abril 2011.

Según la Información Comercial por País (INFOCOPA/Japón) del año 2011, al finalizar el período bajo estudio Japón ocupaba el vigesimocuarto lugar como comprador de las exportaciones argentinas (1,19% de las exportaciones totales) y el noveno como proveedor (2,11% del total importado). Mientras que Argentina ocupa el puesto número 54 como mercado de destino para las ventas japonesas (0,11% de las ventas de Japón) y el puesto número 49 como proveedor para sus importaciones (0,11% de sus compras).⁷⁹⁴

Más allá de las conclusiones que se pueden arribar a partir de las cifras, cabe destacar que se han realizado esfuerzos para impulsar las relaciones

⁷⁹⁴ MRECIC, Informe evaluativo de inteligencia comercial, Japón, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, junio 2011, p. 10.

económicas. En el nivel institucional, desde la década del '60 existen principalmente dos mecanismos que trabajan para el acercamiento mutuo en temas económicos.

Uno de ellos es la antes nombrada organización para el comercio japonés, JETRO, creada en 1958, y cuyo objetivo es la promoción del comercio y las inversiones entre Japón y el resto del mundo. En 1962 estableció una oficina en Buenos Aires. Y entre los programas que implementó antes del 2001 se cuentan el "Programa de vinos finos argentinos al Japón", el de "Pieles argentinas al Japón" y el programa TANGO (Trade Promotion from Argentina to Nippon for Argentina Goods). JETRO también ha asesorado a empresas argentinas interesadas en presentar sus productos en el mercado nipón, como así también ha prestado asistencia en la participación argentina en las ferias internacionales de alimentos llevadas a cabo en Japón.

A pesar de la importancia que puede tener este mecanismo para las relaciones económicas bilaterales, desde el año 2010 la oficina de JETRO en Buenos Aires ha descendido de categoría, por lo que no cuenta con un representante enviado de Japón sino que depende de la oficina ubicada en Brasil. A la vez, tanto el personal como la oficina se han reducido y ya no se realizan programas como los mencionados anteriormente. Sí se encarga de asesorar a las pequeñas y medianas empresas japonesas interesadas en el mercado argentino, paraguayo y/o uruguayo y de brindar información básica a empresarios interesados en el mercado japonés.

El otro mecanismo relevante para el acercamiento económico con el país asiático es el CMEAJ. Como señala Bonomelli, "[l]as reuniones del Comité Mixto argentino-japonés han alcanzado a través del tiempo una importancia significativa en pos de mantener en la agenda japonesa el interés de Argentina por aumentar el comercio y las inversiones".⁷⁹⁵ Desde el año 1966, el mismo se ha reunido periódicamente y ha sido acompañado por sendos gobiernos (Cuadro N° 5). En la historia de las reuniones del CMEAJ ha habido dos grandes períodos de *impasse* durante los cuales el Comité se reunió de manera intermitente. El primero de ellos va desde el año 1970 al año 1984, período en el cual se realizaron solamente cuatro reuniones plenarias debido a la inestabilidad del sistema político argentino. El

⁷⁹⁵ Graciela Bonomelli, La política exterior argentina hacia Japón: la continuidad en la ausencia de nuevas propuestas, en Alfredo Bruno Bologna, La política exterior argentina, 1998-2001: el cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?, Tomo III, CERIR, Argentina, 2001, p. 155.

segundo *impasse*, que va desde el 2000 hasta el 2010, se debió a la situación discordante producto de la declaración del *default* del año 2001.

Cuadro N° 5: Reuniones Plenarias del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés

Año	Nro. de Reunión	Fecha de realización	Lugar
1984	VII Reunión Plenaria	20 al 21 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
1985	VIII Reunión Plenaria	29 al 31 de mayo	Tokio, Japón
1986	XIX Reunión Plenaria	18 al 19 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
1987	X Reunión Plenaria	25 al 26 de noviembre	Tokio, Japón
1988	XI Reunión Plenaria	26 al 27 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
1989	XII Reunión Plenaria	29 al 30 de noviembre	Tokio, Japón
1990	XIII Reunión Plenaria	27 al 28 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
1991	XIV Reunión Plenaria	16 al 17 de octubre	Tokio, Japón
1993	XV Reunión Plenaria	19 al 20 de abril	Buenos Aires, Argentina
1994	XVI Reunión Plenaria	10 al 11 de noviembre	Tokio, Japón
1995	XVII Reunión Plenaria	28 al 29 de noviembre	Buenos Aires, Argentina
1997	XVIII Reunión Plenaria	7 al 8 de abril	Tokio, Japón
1998	XIX Reunión Plenaria	28 al 29 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
2000	XX Reunión Plenaria	7 al 8 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
2006	XXI Reunión Plenaria	11 al 12 de setiembre	Buenos Aires, Argentina
2010	XXII Reunión Plenaria	15 de enero	Tokio, Japón

Fuente: CMEAJ.

Aunque en la etapa 2001-2005 no se reunió el Comité, sí hubo una visita en noviembre de 2003 del presidente del sector japonés del comité, Mikio Sasaki, “quien desarrolló una intensa agenda que comprendió reuniones con su contraparte argentina y autoridades de la Cancillería”.⁷⁹⁶

Luego de seis años de interrupción, se realiza en Buenos Aires la XXI Reunión del Comité Mixto Empresarial Argentino-Japonés en septiembre de 2006. Si bien es un foro privado, cuenta con el aval y la participación de autoridades del sector público y es un ámbito propicio para el relacionamiento entre ambos sectores. En esta oportunidad, el presidente del sector japonés,⁷⁹⁷ se reunió con el presidente

⁷⁹⁶ Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Memoria detallada del estado de la Nación, MRECIC, Documentos Anexos, p. 29.

⁷⁹⁷ También Presidente de la Cámara de Comercio e Industria del Japón y Presidente del Comité Latinoamericano del Keidanren.

Néstor Kirchner y con el canciller Jorge Taiana. En el discurso expuesto por este último se evidencia la búsqueda de la reactivación del vínculo bilateral cuando señala que "...se abre un período particularmente propicio para dinamizar la relación económica bilateral, camino que comenzamos a transitar en el año 2005. A partir de entonces, hemos retomado activamente los contactos a nivel diplomático".⁷⁹⁸ Seguidamente, remarcó que las relaciones bilaterales con Japón son una prioridad para la política exterior argentina, como se expuso anteriormente.

En enero de 2010 se realizó la XXII Reunión Plenaria del Comité en Tokio. En esta ocasión, viajó una amplia delegación con más de 30 empresarios y encabezada por el canciller argentino. Entre ellos, viajaron el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Héctor Méndez; el vicepresidente de la Cámara Argentina de la Construcción, Eduardo Eurnekian y representantes de algunas empresas cuyas inversiones fueron exitosas en Argentina (Toyota y NEC). También integró la comitiva la directora de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ANDI), Beatriz Nofal. Como en las anteriores reuniones del Comité, el objetivo "es crear un espacio de análisis e intercambio de ideas para profundizar la relación económica y comercial bilateral con una mirada estratégica".⁷⁹⁹ En esta ocasión, los temas que atrajeron la atención de los participantes fueron los de minería, alimentos y bebidas, ciencia y tecnología, energía, entre otros.

A esos esfuerzos de JETRO y el CMEAJ hay que sumar las visitas de delegaciones de ambos países, participaciones en ferias (como por ejemplo la participación anual en la exposición FOODEX), etc.⁸⁰⁰ Apenas cerrado el canje de enero de 2005 por el Decreto 183/2005 se declaró de *interés nacional* la participación en la EXPO AICHI 2005. Con esto se buscaba un acercamiento a los mercados asiáticos, fomentar el turismo y las exportaciones y alentar inversiones

⁷⁹⁸ Jorge Enrique Taiana, ob. cit., s/n.

⁷⁹⁹ MRECIC, Información para la Prensa N° 009/10: Taiana comienza en Japón la intensa agenda exterior de la República Argentina prevista para 2010, 10 de enero de 2010. Disponible en: www.mrecic.gov.ar.

⁸⁰⁰ Para más detalles sobre el comercio con Japón hasta la década del '90 ver José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., ps. 193-223, Gustavo A. Girado, Comercio Argentina/Asia Pacífico..., ps. 33-70, Gustavo A. Girado, Japón, su economía y vinculación con la Argentina: informe de actualización, Unidad Analítica Asia Pacífico, N° 21, junio 1997 y Graciela Bonomelli, Argentina ante la era del Pacífico. El desafío de competir en Japón, CERIR, Rosario, 1999.

provenientes de esa región. Además, la ocasión fue propicia para intentar reactivar las relaciones con el gobierno japonés.⁸⁰¹

En noviembre del 2007 una Misión Comercial Multisectorial dirigida por el secretario Chiaradía viajó a Japón y a Corea. En una entrevista realizada durante el trascurso del viaje, el secretario expresó la voluntad del gobierno argentino de firmar un acuerdo comercial con Japón.⁸⁰²

c. Inversiones

En términos generales, se puede decir que la región latinoamericana no ha sido una región privilegiada de la inversión externa directa (IED) japonesa.⁸⁰³ Hacia el año 1998, los montos de inversión japonesa en términos de stock acumulado se ubicaban en América del Norte (44%), Asia (20%), Europa (20%), América Latina (12%) y Oriente Medio (1%). Dentro de la región latinoamericana, las estadísticas oficiales mostraban a Islas Caimán y Panamá como principales receptores de IED japonesa. A pesar de esto, las encuestas realizadas por el JBIC a las empresas transnacionales japonesas dieron como resultado que los principales destinos de inversión, y con mayores perspectivas, eran México y Brasil. De ese 12% destinado a América Latina, solamente una pequeña porción le correspondió a la Argentina.⁸⁰⁴

⁸⁰¹ Sobre la misión enviada, opina Longoni que “pocas veces antes se ha visto en el extranjero un grupo tan amplio de argentinos tratando de caer en gracia al país anfitrión”. Matías Longoni, “Buscan recomponer las relaciones con Japón”, en diario La Nación, Buenos Aires, 27 de julio de 2005, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁸⁰² “Cancillería estudia la firma de un acuerdo comercial con Japón”, en diario iProfesional, Buenos Aires, 6 de noviembre de 2007. Disponible en: www.iprofesional.com.

⁸⁰³ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000, capítulo III: Japón: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe, 2001. Disponible en <http://www.eclac.org>.

⁸⁰⁴ Señala López del Carril que “la visión [que tienen los empresarios japoneses] de Latinoamérica en general y de Argentina en particular no la convierte en un destino atractivo para la inversión directa japonesa.” Luis María López del Carril, Expectativas de inversión y de las relaciones comerciales entre Japón y América Latina, especialmente el caso de la Argentina, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina, N° 1, CARÍ, Buenos Aires, 2000, p. 56

Desde la redemocratización argentina las inversiones provenientes de Japón han ido incrementándose, pero su monto, en comparación con otras procedencias y con los montos totales de IED japonesa al exterior, ha sido escaso. Según Malena, en el período 1991-1996 la IED japonesa en Argentina fue solamente de US\$ 245 millones (un 0,02% del total de las inversiones niponas en el exterior).⁸⁰⁵ A pesar de los reducidos montos, hasta esta época Japón fue el principal país de origen de la IED proveniente de la región asiática. Asimismo, en 1995 Argentina ocupaba el tercer lugar (luego de Brasil y México y antes de Chile) como receptor de IED japonesa en la región.⁸⁰⁶

Al igual que en los temas de cooperación bilateral, particular interés ha habido en el sector de la pesca: en 1981 la corporación Nippon Suisan Kaisha crea PESPASA y, en 1988, PESANTAR, ubicadas en Ushuaia (Tierra del Fuego) y en Puerto Deseado (Santa Cruz).

En los años '90, el gobierno de Menem intentó generar un ambiente propicio para los negocios. Hubieron importantes cambios tendientes a atraer IED: cambios en la legislación⁸⁰⁷ y la ampliación del mercado con la creación del Mercosur, entre otras acciones. Por parte del gobierno japonés, el Eximbank japonés no solamente concedió préstamos a las empresas y al gobierno, como se vio anteriormente, sino que también otorgó seguros de exportación y de inversiones, para aquellas empresas interesadas en arribar al país.⁸⁰⁸

Como resultado de esas políticas, en este período se realizan inversiones japonesas en Argentina en distintos rubros. Un significativo impulso se

⁸⁰⁵ Jorge Eduardo Malena, Las relaciones políticas y económicas de la Argentina con el Japón y la Gran China, 1983-1999, ponencia presentada en "Seminario de política exterior Argentina en democracia: balance y perspectivas", Conferencias en Panel: "Argentina y Asia: las relaciones comerciales como base para la profundización de la relación política", CARI, Serie de Documentos de Trabajo en Internet (DTI), DTI N° 3 / 2000. Disponible en: www.cari.org.ar/, p. 24.

⁸⁰⁶ Sin considerar a los paraísos fiscales, como las Islas Caimán, Panamá, Bahamas, Islas Vírgenes, etc. En Girado, Gustavo A., Japón, su economía y vinculación con la Argentina..., p. 33.

⁸⁰⁷ Ley de convertibilidad, ley de inversiones extranjeras, acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones, entre otras.

⁸⁰⁸ En el año 1995 el gobierno japonés elevó a US\$ 500 millones el seguro para los créditos otorgados a la Argentina para la compra de bienes de capital y tecnología (que hasta ese momento era de US\$ 100 millones). Para las exportaciones a corto plazo el seguro era automático pero hasta el 83% del monto. Para las operaciones a largo plazo la cobertura se analizaba según la operación. Gustavo A. Girado, Japón, su economía y vinculación con la Argentina..., p. 38.

dará en marzo de 1997, con la inauguración en Zárate de la 29ª planta mundial de Toyota Motor Corporation. Con su llegada, también lo hacen las autopartistas Nippon Denso y Yazaki.

Entre 1983 y 2001 los principales agentes de IED de Japón fueron las *sogo shosha* o empresas de comercio general.⁸⁰⁹ Se interesaron por la riqueza del subsuelo argentino, como lo ejemplifica la inversión realizada por Mitsubishi para la explotación de oro en Sierras de las Minas (La Rioja). Asimismo, Mitsui y Marubeni se asociaron con los sectores ferroviario, eléctrico y de telecomunicaciones, mientras que Itochu participó en la privatización del Polo Petroquímico Bahía Blanca. A diferencia de ello, las principales empresas que trajeron IED en el período posterior al *default* fueron aquellas independientes de esas *general tradings* (como, por ejemplo, Toyota). Éstas últimas, perjudicadas con la cesación de pagos declarada en 2001, recién reaparecerán en la segunda etapa *post-default* con una estrategia modificada en el país.

Hasta poco antes de la crisis económica y financiera argentina del 2001 se realizaron importantes anuncios sobre inversiones niponas. Durante el viaje del canciller Rodríguez Giavarini a Japón, la empresa NEC⁸¹⁰ anunció una inversión de más de U\$S 100 millones en la Argentina para el desarrollo de software en español, entre otros proyectos. Mientras que el CEO de Mitsubishi, y presidente del sector japonés del CMEAJ, Mikio Sasaki, “aseguró el firme interés de su empresa en invertir en el sector minero, puesto lo considera como uno de los sectores con mayor posibilidad de crecimiento”.⁸¹¹

Luego de diciembre de 2001, la situación de crisis económica en el mercado local, con el consiguiente deterioro del ambiente de negocios, actuó como

⁸⁰⁹ Como señala el informe de la CEPAL del 2000: “los dos primeros ciclos de la salida de IED japonesa en el contexto del proceso de industrialización del país orientado al exterior... fueron realizados o canalizados por las grandes sociedades mercantiles, como Mitsubishi, Mitsui, Itochu, Sumitomo, Nissho Iwai y Marubeni, mientras que las etapas ulteriores fueron implementadas por fabricantes y exportadores más independientes de automóviles (como Toyota y Honda) y artículos electrónicos (como Sony, Matsushita, Hitachi, NEC, Fujitsu y Canon).” CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000...*, p. 152.

⁸¹⁰ NEC Argentina es subsidiaria de NEC Corporation y se especializa en comunicaciones y tecnología. Se encuentra en el país desde 1978.

⁸¹¹ MRECIC, *Información para la prensa N° 128/2001*, *Invertirán cien millones de dólares en la Argentina para el desarrollo de software en español*, 10 de mayo de 2001.

factor de aversión a la inversión de empresas ya instaladas, o la entrada de nuevos inversores (*greenfield*).⁸¹²

Así como en la década del '90 fue Toyota quien sobresalió dentro de la IED japonesa en Argentina, fue la misma empresa la que sorprendentemente anunció la ampliación de su planta de Zárate, en septiembre de 2002 (momento de crisis del sector automotor), con una inversión de U\$S 200 millones.⁸¹³

Recién en el año 2003, con la recuperación de la economía argentina y el envión competitivo que provocó la devaluación de la moneda, el mercado local comenzó a ser atractivo para la inversión extranjera.

En 2004, Toyota abrió una nueva división en su planta para la importación y venta de maquinaria industrial. Y a ella la siguió Nissan, que anunció la apertura de una filial dedicada a la importación de autoelevadores y otros equipos industriales (hasta ese momento solamente operaba en el sector automotor).⁸¹⁴ Debido a la reactivación industrial del país se incorporan maquinarias para cubrir la demanda minorista nacional.

Luego del canje de bonos de enero de 2005, y en conjunto con una economía que comenzó a reactivarse a partir del año 2003, el gobierno argentino inició algunos pasos hacia la búsqueda de inversiones japonesas interesadas en arribar al país. El tema de las inversiones se incluyó en la XXI Reunión Plenaria del CMEAJ en septiembre de 2006⁸¹⁵ y en la reunión que mantuvo el canciller Taiana

⁸¹² A fines de febrero de 2002, en una gira que realizó por Brasil, Chile y Argentina, el vicepresidente del Keidanren (Federación Empresaria Japonesa) y presidente del Consejo del Banco de Tokio-Mitsubishi Satoru Kishi señaló que, a diferencia de las positivas impresiones que tuvo con respecto a las economías de Brasil y Chile, sobre Argentina cree “que este país necesitará más tiempo para superar el caos y la confusión actual”. Mensajes del Keidanren Mensual, mayo de 2002, versión en inglés (traducción propia) disponible en www.keidanren.or.jp/english/journal/200205.html

⁸¹³ “Toyota invertirá 200 millones de dólares en la Argentina”, en diario La Nación, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2002. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁸¹⁴ Alfredo Sainz, “Nissan trae al país la filial de maquinaria”, en diario La Nación, Buenos Aires, 26 de junio de 2004, versión digital. Disponible en: www.lanacion.com.ar.

⁸¹⁵ El canciller Taiana señaló que es un momento oportuno “para que los renovados contactos entre los actores productivos de nuestros países se sustenten y potencien mutuamente y se traduzcan en un crecimiento del comercio y en emprendimientos conjuntos que conlleven mayores inversiones.” Jorge Enrique Taiana, ob. cit., s/n.

con su par Taro Aso en Brasilia en agosto de 2007.⁸¹⁶ Asimismo, en mayo de 2008 la directora de Agencia Nacional de Inversiones Beatriz Nofal viajó a Japón.⁸¹⁷ La XXII Reunión Plenaria del CMEAJ realizada en Tokio en enero del 2010 también fue una oportunidad para la promoción del comercio y de las inversiones.

Sin embargo, la cuestión de la deuda con el Club de París continúa afectando las inversiones ya que las empresas que no cuentan con el capital suficiente tienen cerrado el acceso a los créditos japoneses. En el discurso pronunciado en el CARI, el entonces embajador japonés señaló que:

*[e]n la actualidad empresas japonesas de gran envergadura como Toyota o Honda no necesitan de estos créditos, pero hay otras empresas que necesitan de la ayuda del JBIC y que por el momento están dirigiendo su mirada a otros países como por ejemplo Brasil. No me caben dudas de que, una vez solucionado el problema de la deuda en default, recobrarán fuerzas las corrientes de inversión hacia la Argentina.*⁸¹⁸

Ello se debe a que este tema de agenda se encuentra íntimamente relacionado con el problema de la deuda en *default*: las principales instituciones que respaldan el comercio y las inversiones japonesas en el exterior han tenido las puertas cerradas para los hombres de negocios interesados en la Argentina.⁸¹⁹ Una de ellas es el JBIC. Entre 2001 y 2010 se han registrado en América Latina y el

⁸¹⁶ "Conversamos sobre la profunda relación bilateral y acordamos en la necesidad de encontrar mecanismos que permitan incrementar las inversiones japonesas en nuestro país y las exportaciones hacia Japón", manifestó el canciller. "La Argentina impulsa inversiones de empresas japonesas", en iProfesional, Buenos Aires, 23 de agosto de 2007. Disponible en: www.iprofesional.com.

⁸¹⁷ En una exposición frente a empresarios japoneses destacó las oportunidades de inversión que presenta el país en materia de agroindustria, energías renovables, biotecnología y software. Además se reunió con el vicedirector Hitoshi Kimura y con funcionarios del METI, momento en que manifestó su interés de estrechar vínculos en materia de inversiones e innovación.

⁸¹⁸ Shinya Nagai, ob. cit., s/n.

⁸¹⁹ En la reunión que mantuvo con el presidente Kirchner, el presidente del sector japonés del CMEAJ Mikio Sasaki indicó que tiene "la impresión de que la actividad de empresarios japoneses en la Argentina se ha reactivado. Todo esto, dejando aparte la deuda del Club de París, que esperamos que se resuelva lo antes posible". Y continuó con que "[c]uando una empresa debe decidir si hace o no proyectos de gran envergadura, necesita el apoyo del gobierno japonés. Una vez resuelto el problema del Club de París, podremos pensar en esos grandes proyectos de infraestructura". Alejandro Rebossio, "Japón se acerca, pero pide por la deuda", en diario La Nación, 12 de septiembre de 2006, versión digital, disponible en www.lanacion.com.ar.

Caribe más de 270 operaciones financieras en esa institución, por un monto aproximado de U\$S 1.900 millones.⁸²⁰ Obviamente, ninguna de ellas ha sido en Argentina ya que esta ventanilla se encuentra cerrada hasta tanto no se resuelva la deuda con el Club de París.

La segunda de dichas instituciones tiene aún mayores implicancias para las inversiones japonesas en el país. Se trata de la Agencia de Seguros de Exportaciones e Inversiones Japonesa (NEXI)⁸²¹ que en enero de 2002 bajó de categoría asegurable al país y, por lo tanto, también lo hizo con las políticas de aseguramiento hacia la Argentina. Entre los años 2002 y 2005 Argentina estuvo dentro de los primeros cinco países con mayores desembolsos pagados desde la agencia, con un total de U\$S 188 millones.⁸²² En el año 2006 se produce un paso positivo ya que dicho organismo mejoró las condiciones para Argentina en cuanto a los montos asegurados y a la duración de los plazos.⁸²³ En diciembre de 2014 Argentina se encontraba en la posición más baja, la categoría H,⁸²⁴ y la cobertura rige bajo ciertas condiciones. Como señaló el entonces presidente de la Cámara Japonesa de Comercio e Industria en la Argentina, y de la filial local de Mitsubishi Shuichi Ijiri, el NEXI, "respalda el intercambio comercial, pero tiene dificultades

⁸²⁰ Datos tomados de los Reportes Anuales del JBIC, 2002-2011, disponibles en www.jbic.go.jp. En el Reporte Anual del JBIC del año 2010, aparece un préstamo asignado a Argentina durante el año 2009, por un pequeño monto de U\$S 500.000. Según fuentes consultadas, no correspondería a un préstamo otorgado, sino que se debería a una transacción contable.

⁸²¹ Esta agencia gubernamental provee seguros contra riesgos políticos y comerciales a las empresas japonesas que deseen invertir en el extranjero.

⁸²² En el año 2002 realizó un desembolso de U\$S 139 millones por las reclamaciones nacidas por la crisis argentina. Argentina fue el segundo país entre los cinco países con mayores reclamos en la agencia. En el 2003 pasó al tercer lugar, con reclamos por U\$S 31 millones; en el 2004 el cuarto, con U\$S 12 millones pagados y en 2005 al tercer lugar, con U\$S 6 millones. Recién en el año 2004 la agencia comenzó a tener recuperos provenientes de Argentina, que sumarán hasta el 2005 alrededor de U\$S 20 millones. Los datos provienen de los Reportes Anuales del NEXI, 2002-2009, disponibles en www.nexi.go.jp.

⁸²³ Según una importante fuente consultada, el NEXI estaría permitiendo que las compañías japonesas trabajen en el comercio internacional y les garantizaría cartas de crédito a 180 días, 365 días. Pero todavía no da garantías a las inversiones japonesas por largo plazo.

⁸²⁴ La ubicación en cada categoría se determina en base a la clasificación de las reuniones de expertos de riesgo país de la OCDE. En febrero de 2012 Argentina se ubica, junto con Venezuela y Ecuador, en la categoría H. Para el resto de los países de América del Sur las categorías, desde la posición más confiable a la de menos confiable, son: A. Islas Falkland (Malvinas) [sic], C. Chile, D. Perú, Brasil y Uruguay, E. Colombia, F. Paraguay; y G. Guyana, Surinam y Bolivia. Disponible en: www.nexi.go.jp.

para asegurar proyectos grandes antes de que se cierre el acuerdo con el Club de París".⁸²⁵ Y esto habría dificultado la licitación de Mitsubishi para la construcción de una central eléctrica en Campana.

Cuadro N° 6: IED de Japón en Argentina 2004-2009 (en millones de dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stock	356	445	573	585	549	426
Flujo	s/d	89	123	102	38	-136

Fuente: SUINV en base a BCRA.

Según datos de la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial del MRECIC, durante este período las inversiones japonesas en la Argentina tampoco han sido relevantes: en el año 2009 Japón ocupó el vigésimo puesto entre los países inversores en la Argentina, con un stock de US\$ 426 millones. En el año 2007 (Cuadro N° 6) el stock de la inversión japonesa en el país alcanzó su punto máximo de US\$ 585 millones y, a partir de entonces, ha venido descendiendo (-6% en 2008 y -22% en 2009). Los flujos de IED japonesa en el país han venido cayendo progresivamente desde 2006 y en el 2009 se registraron con saldo negativo (US\$ 136 millones).

Con respecto a los rubros principales de la IED japonesa, el sector automotriz continúa liderando, con un 69% del stock de IED japonesa en 2009, seguido por máquinas y equipos, con un 21%. Las principales inversiones han provenido de Toyota, que desde el 2005 viene multiplicando su producción, con el consiguiente aumento del empleo y de inversiones en su capacidad productiva.⁸²⁶ Nissan también ha realizado inversiones para ampliar sus plantas comercializadoras, gracias al éxito de su modelo Tiida. Suzuki fue una de las empresas que se retiró del país debido a la crisis económica del 2001, pero retornó en el 2006 y desde ese momento sus ventas se han incrementado notablemente. La nipona Yamaha produce

⁸²⁵ Alejandro Rebossio, ob. cit., s/n.

⁸²⁶ En este período ha realizado sucesivas reinversiones en su planta de Campana, de aproximadamente US\$ 260 millones. Actualmente emplea a más de 3.000 personas y produce más de 60.000 unidades por año de la pick-up Hilux.

motos en Argentina desde el 2008. Estos sectores cuentan con importantes incentivos por parte del gobierno nacional.⁸²⁷

Por la crisis mundial del 2008, algunas de las filiales de las empresas golpeadas ponen en *stand by* sus proyectos de inversión en Argentina. Ejemplo de ello es Honda, que retrasó la instalación de una planta en Campana para la producción del modelo City. Aunque anunciada en el 2007, recién en el año 2010 invirtió U\$S 210 millones de un total de U\$S 250 millones programados.

En materia de tecnología, la empresa NEC Argentina es un ejemplo de empresa japonesa exitosa. Además de importantes inversiones para aumentar la producción y desarrollar soluciones de software (que también son exportados a los países de la región), ganó las licitaciones para hacer la base única de huellas digitales, del Ministerio del Interior; también para los sistemas de control de acceso a la Casa Rosada y la quinta presidencial de Olivos. El gobierno de San Juan también eligió a esta empresa para modernizar el sistema educativo.

Asimismo, la adopción de la norma japonesa de TV Digital dio un nuevo impulso a las inversiones japonesas en el país. En el memorándum firmado en agosto del 2009, además de la cooperación técnica bilateral, se hace mención al apoyo del gobierno japonés para la obtención de facilidades financieras para la compra de los equipos. Adjunto al memorándum, se presentan las cartas de intención de NewSan, NEC, Panasonic, NTT Docomo, Sanyo Electric y Sony, en las que manifiestan que colaborarán en la implementación de la norma ISDB-T.

Actualmente, dentro de los grandes proyectos que involucran a empresas japonesas se cuentan el del Corredor Bioceánico Aconcagua;⁸²⁸ la

⁸²⁷ En septiembre de 2009 la ministra de Producción Débora Giorgi, en una reunión con empresarios japoneses que tienen presencia en el país, presentó los contenidos de la Ley 26.393 sobre desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional, sancionada a mediados del 2008. La misma establece un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales que sean adquiridas por las empresas fabricantes de los productos automotores. Y también de la Ley 26.457, sobre el régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes, que establece un beneficio consistente en la percepción de un bono fiscal sobre el valor de las compras de las partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes, matrices y moldes locales destinados a la producción local de los vehículos.

⁸²⁸ En julio de 2010 se anuncia la incorporación de Mitsubishi Corporation al consorcio internacional para la construcción del Corredor Bioceánico Aconcagua, el cual, junto a la Corporación América (presidida por Eduardo Eurnekian) y otras empresas, significaría una inversión de aproximadamente

producción de soja por parte de Sojitz⁸²⁹ y la explotación de las minas de sal para la obtención de litio en Salta.⁸³⁰ Estos tres proyectos surgen luego del segundo canje en 2010, y en los tres las *sogo shosha* tienen un rol importante. A su vez, los mismos están dentro de los sectores priorizados por la alianza del gobierno de Japón con el sector privado: infraestructura, energía y alimentos.⁸³¹

d. Relaciones políticas

En cuanto a las relaciones a nivel político, existe una serie de mecanismos y de intercambios entre los cuales destacan las reuniones de diálogo político, el intercambio de parlamentarios y el acercamiento a nivel militar.

En los años '90, las relaciones políticas bilaterales son de excelente nivel de entendimiento; evidencia de esto es la visita del emperador Akihito y de la princesa Michiko a nuestro país.⁸³² También Malena afirmaba en el año 2000 que “los lazos políticos -pese a la distancia geográfica y cultural- son estrechos y profundos” y se manifiestan “en medidas de asistencia material ante la necesidad del otro, respeto mutuo, y consideración benévola de la situación del interlocutor”.⁸³³

U\$S 3.000 millones. El proyecto consiste en la construcción de un sistema de integración ferroviario entre Argentina y Chile.

⁸²⁹ En noviembre de 2010 la corporación anunció que arrendará tierras (11.000 hectáreas), para producir soja, con una inversión aproximada de U\$S 6 millones. Disponible en: www.sojitz.com.

⁸³⁰ “Ya se comenzó a implementar una política de asistencia económica japonesa con miras a la obtención de metales raros. En este contexto, el Japón está dando asistencia de créditos para proyectos de infraestructura en las cercanías de las minas de metales raros, que también incluyen la asistencia para estudiar la viabilidad de dichos metales. A mediados de 2009, tres de los siete proyectos de este tipo se estaban ejecutando en América del Sur (la Argentina, Chile y el Perú), lo que colocó a América Latina y el Caribe en primer lugar, por encima de otras regiones geográficas” En CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010..., p. 158.

⁸³¹ “Aunque se desconocen los detalles de los planes de inversión, así como su distribución geográfica, el común denominador es la concentración en proyectos de recursos naturales y energéticos, así como de infraestructura en las economías emergentes.” *Ibidem*, p. 155.

⁸³² Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Memoria detallada del estado de la Nación, 1998, p. 91.

⁸³³ Jorge E. Malena, *ob. cit.*, p. 26.

Es por ello que, durante el viaje del canciller Di Tella a Japón en 1991, se acordó la realización de reuniones periódicas orientadas a tratar temas bilaterales e internacionales. Desde entonces, los encuentros de dicho diálogo han sido habituales.

Luego de la crisis argentina del 2001 las reuniones de diálogo político continuaron. En junio de 2003 el director de la Primera División de América Latina del MOFA Fukushima realizó una visita a la Argentina y fue recibido por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales Martín Redrado. También en agosto de ese año, en una gira que incluyó a México, Brasil, Argentina y Chile, el viceministro parlamentario Motegi fue recibido por el secretario de Relaciones Exteriores Jorge Taiana y el secretario Martín Redrado.⁸³⁴ En noviembre del año 2004 se realizó la XV Ronda de Consultas Políticas entre ambas cancillerías. Las delegaciones fueron presididas por el subsecretario de Política Exterior García Moritán y por el director general adjunto para América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón Satoru Sato. En enero de 2006 hubo otra reunión de dialogo político entre el director general de Política Exterior Luis Cappagli y el director general de América Latina y Caribe de la Cancillería japonesa Mitsuo Sakaba en la cual se abordaron múltiples asuntos de carácter bilateral, regional e internacional de interés para ambos países. A fines de ese año, el secretario de Relaciones Internacionales Roberto García Moritán recibió al nuevo director general de América Latina y el Caribe Akira Miwa.

En julio de 2008 los vicecancilleres Kenichiro Sasae por Japón y Victorio Taccetti por Argentina abordaron temas como la situación en Asia y en América Latina y el Caribe, la coordinación conjunta del FOCALAE, el 110° aniversario desde la firma del tratado de 1898, el centenario de la inmigración okinawense a la Argentina, el aumento del comercio bilateral y las inversiones japonesas en el país. Además, abarcaron temas de cooperación bilateral y triangular, medio ambiente, derechos humanos, la cuestión de Malvinas, entre otros.

⁸³⁴ Sobre esta visita, se expresa en el Libro Azul de la Diplomacia japonesa que “siendo que estos cuatro países juegan un rol central en Latinoamérica y el Caribe, y tienen un papel activo en la arena internacional, se llevaron a cabo reuniones sobre una amplia gama de temas, no solamente de las relaciones bilaterales, sino también sobre cuestiones globales.” MOFA, Libro Azul de la Diplomacia, 2004, en inglés (traducción propia), p. 91. Disponible en: www.mofa.go.jp.

Ya antes de la redemocratización argentina (en 1981) el Partido Liberal Democrático japonés había creado el “Grupo de Parlamentarios Amigos de la Argentina”. Desde entonces ha sido frecuente el intercambio de visitas de legisladores de ambos países.

En junio de 2004 el viceministro parlamentario del Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) Yoshihide Suga se reunió con el ministro Lavagna, el viceministro de Economía Oscar Tangelson y el diputado Carlos Brown, presidente de la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados. En agosto del mismo año visitó el país el miembro de la Cámara Alta del Japón Hiroshi Takano. Como contrapartida, al mes siguiente la senadora Mabel Müller, presidente de la Liga Parlamentaria de Amistad entre Argentina y Japón, junto con el diputado Oscar E. Rodríguez, visitó Japón invitada por el MOFA.

En agosto de 2006, el canciller Taiana recibió a la presidente de la Cámara de Consejeros de Japón Chikage Oogi quien, en visita oficial, encabezó una delegación de parlamentarios. En esta oportunidad, también fue amplia la agenda de temas tratados: cooperación científico-técnica, promoción del intercambio comercial y desarrollo de las inversiones. También en el año 2009 el viceministro Nishimura visitó Argentina.

Asimismo, posiblemente a raíz del acercamiento militar a inicios de siglo, en 1984, 1989 y 1993 las Fuerzas de Autodefensa Marítima de Japón incluyeron a la Argentina en sus viajes de adiestramiento. Estas fueron correspondidas en 1988 y en 1997 por las visitas a Japón por parte de la Fragata Libertad.

En septiembre de 2004 el Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina Brigadier General Carlos Alberto Rhode visitó Japón con motivo de participar de los actos conmemorativos del 50º aniversario de la creación de la Fuerza de Autodefensa Aérea de Japón. En ocasión de los 100 años de la guerra ruso-japonesa, y en agradecimiento por la cesión de los acorazados, visitaron la Argentina tres buques de las Fuerzas Marítimas de Autodefensa del Japón.

e. Cultura

Según lo indica Sanchís Muñoz, las actividades culturales se han desarrollado en dos planos, coincidentes con frecuencia: aquél constituido por el accionar de artistas o intérpretes, presentados en el ámbito mercantil; y el otro, promovido por los gobiernos, las embajadas y ministerios, así como también por fundaciones o asociaciones. Entre ellos, ha sido relevante el intercambio de personalidades del ámbito científico, académico y exposiciones en museos. De la misma forma, a las instituciones ya existentes, se sumaron el Instituto Cultural Argentino Asiático en 1983, y la Fundación Argentino Nipona de Intercambio en 1988. En este ámbito, fueron significativas las donaciones en equipos realizadas por parte de JICA a la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, a los Teatros San Martín y Colón, al Museo Nacional de Arte Oriental, al Planetario de la ciudad de Buenos Aires, entre otros.⁸³⁵

A pesar de la existencia del Convenio Cultural firmado en 1979 y ratificado dos años después, las actividades realizadas han sido principalmente impulsadas desde el ámbito privado. Aquí se considera que la incorporación del tema en la agenda bilateral se produce con la realización del Primer Simposio Cultural en enero de 2010, organizado desde los órganos estatales (MOFA, Fundación Japón y MRECIC). Además de la presencia de ambos cancilleres, contó con la presencia de reconocidos intelectuales que expusieron sobre globalización, identidad cultural e intercambio entre Argentina y Japón. En su discurso, el canciller Taiana señaló que en el contexto globalizado “Japón y Argentina, han empezado a sentirse muy cerca.” Es por ello que “la relación bilateral requiere dar un salto sustantivo en verdadero sentido. Con el objetivo de cumplir esa necesidad de enriquecer el conocimiento recíproco para la cultura, puntos comunes e individualidad de ambos países, tenemos mucho por hacer”. Subrayó que sería oportuno intensificar la relación, siendo que “para el mayor desarrollo de Argentina, es muy importante la participación de Japón como país y su cultura”. Además, remarcó que Argentina “muestra una clara voluntad de establecer la relación cooperativa con Japón. En tal sentido, este simposio puede marcar un punto de partida para arrancar con las actividades con el mismo fin”.⁸³⁶

⁸³⁵ Para más detalles sobre las actividades culturales, sociales y deportivas, ver José R. Sanchís Muñoz, *ob. cit.*, ps. 225-264.

⁸³⁶ Fundación Japón, Simposio Cultural Japón Argentina, sección Estudios sobre Japón e intercambio intelectual, N°18, marzo de 2010, s/n. Disponible en www.jpj.go.jp.

Cuadro N° 7: Comparación de los tres períodos estudiados, según ámbitos y variables utilizadas

Ámbito	Variables	Indicadores	Períodos		
			Período 1983-2001	Período pos- <i>default</i>	
Multilateral	FMI	Votaciones		Presión en revisión Acuerdo de 2003	
	BM	Votaciones	Donaciones para proyectos	<i>Eje duro</i> . Abstención para programa CAS	Aprobación
	BID	Declaraciones			Entrecruces verbales (2005)
	Club de París	Acuerdos	Cooperación Acuerdos bilaterales		Presión para pago con reservas BCRA
	ONU	Votaciones y declaraciones	Cuestión de Malvinas. Apoyo asiento permanente para Japón		Argentina aprueba Res. 1.695 y 1718 del Código de Seguridad (Corea del Norte)
	FOCALAE				Coordinadores Generales 2007-2009
			Crisis económica argentina 2001	Canje de bonos 2005	Canje de bonos 2010

Bilateral	Mercosur	Discursos		Declaraciones de delegado japonés en Iguazú (2004)	Reunión con delegado japonés. Primer Diálogo Económico.
	Visitas y encuentros	Jefes de gobierno Familia imperial	Alfonsín (1986) Menem (1990, 1993, 1998) Príncipes Takamado (1991) Emperador Akihito y emperatriz Michiko (1997) Príncipes Akishino (1998)		Princesa Takamado (2008)
		Ministros de Relaciones Exteriores	Caputo (1984, 1986, 1986) Di Tella (1991, 1993, 1996) Kono (1994) Rodríguez Giavarini (2001)	Bielsa (2003)	Reunión Taiana-Aso (2007) Taiana (2010)
		Otros ministros	Sourrouille (Economía, 1986) Cavallo (varias veces)	Medio Ambiente, Koike (2004) Salud y Ambiente, Ginés García (2005)	MAFF Matsuoka (2007) Interior y Comunicaciones Suga (2007) Ministro de Ciencia y Tec. Barañao (2009)
		Otros	Vicepresidente Víctor Martínez (1988) Vicepresidente Carlos Ruckauf (1997) Ex primer ministro Noburo Takeshita (1992)	Subsecretario Madcur (2002) Secretario Nielsen (2003) Secretario Nielsen y subsecretario Pallá (2003) Pallá-Madcur (2003)	Delegación especial para asunción de Cristina Fernández (2007)
Temas de agenda	Finanzas	Préstamos	Habilitados JEXIM, bancos comerciales y colocación de bonos	Cerrado	Cerrado

	Cooperación (ODA)	Refinanciación	Cinco acuerdos de refinanciación	Sin acuerdo	Sin acuerdo
		Técnica	Becarios, expertos, equipos, proyectos y estudios Okita I (1986) y Okita II (1996)	Se mantiene, pero se reducen los montos. Se agrega: Voluntarios <i>senior</i> y Paquete de Cooperación Técnica de Emergencia	Se mantienen los programas. Sigue tendencia decreciente de los montos.
		Financiera no reembolsable	Escuela Nacional de Pesca (1983) Puerto Deseado (1987, 1988) INIDEP (1992) Cerrado desde mediados de '90	Cerrado vía JICA APC vía embajada	Cerrado JBIC APC vía embajada
		Préstamos	Río Reconquista (1993)	Cerrado vía JBIC	Cerrado vía JICA
		Triangular	Firma PPJA	Reuniones anuales	Memorándum cont. PPJA
	Comercio	Vol. de comercio	Ascenso hasta 1998. Poco influyente.	Disminuye	Récord histórico
		Actividades institucionales	Actividades organizadas en conjunto con JETRO CMEAJ se reúne anualmente (con pocas excepciones)	CMEAJ no se reúne	CMEAJ se reúne de manera intermitente

		Inversiones		Política de promoción	Relevancia para el comercio argentino	Vol. de inversiones	Agentes de la inversión	Financiación Eximbank/JBIC	Seguros Eximbank/NEXI	Rubros	Relevancia
		Relevancia para el comercio argentino	Vol. de inversiones								
				Participación en FOODEX, Programa TANGO	Principal socio comercial del este asiático	Bajo	<i>Sogo shosha</i> y empresas independientes	Cerrado hasta Plan Brady Habilitado	Habilitado	Pesca, automotriz	IED japonesa lidera provenientes de esa región en Arg. Arg. tercer receptor en Latinoamérica
					Japón desplazado por China	Bajo	Empresas independientes con capitales propios	Cerrado	Cerrado	Automotriz (Toyota), maquinarias	Continua dentro de los primeros orígenes de la región del este asiático
				EXPO AICHI Misión Comercial Multisectorial a Japón y Corea	Japón desplazado por varios países asiáticos	Bajo	<i>Sogo shosha</i> y empresas independientes	Cerrado	Habilitado con condiciones	Automotriz, maquinarias, tecnología	En 2010 China supera por amplio margen

	Política	“Grupo de Parlamentarios Amigos de la Argentina” o Liga Parlamentaria	<p>Presidente de Cámara de Consejeros Masatoshi Tokunaga (1983)</p> <p>Presidente de Cámara de Diputados Juan C. Pugliese (1988)</p> <p>)</p> <p>Diputado Keizo Obuchi (1989)</p> <p>Senador De la Rúa (1989)</p> <p>Presidente de Cámara de Consejeros Yoshihiko Tsuchiya (1990)</p> <p>Presidente de Cámara de Diputados Alberto R. Pierri (1994)</p>	<p>Viceministro Parlamentario Yoshihide Suga (2004)</p> <p>Miembro Cámara Alta Hiroshi Tacano (2004)</p> <p>Presidente Liga Parlamentaria Mabel Muller (2004)</p>	<p>Presidente Cámara de Consejeros Oogi (2006)</p> <p>Viceministro Nishimura (2009)</p>
		Dialogo Político	<p>Vicecanciller Uetake (2001)</p>	<p>Director ALyC Gaimusho Fukushima (2003)</p> <p>Vicecanciller Toshimitsu Motegi (2003)</p> <p>Director adjunto Satoru Sato (2004)</p>	<p>Cappagli-Sakaba (2006)</p> <p>Moritán-Miwa (2006)</p> <p>Tacceti-Sasae (2008)</p> <p>Vicecanciller Koro Bessho (2010)</p>
		Otros	<p>Wisemen Committee (1986/7)</p> <p>Intercambio de visitas de Fuerzas de Autodefensa y Fragata Libertad.</p> <p>Envío de delegaciones especiales</p>	<p>Centenario guerra ruso-japonesa (2004)</p> <p>50 años creación Fuerzas Autodefensa Japonesas</p>	
		Cultura	<p>Actividades de asociaciones</p> <p>Donaciones</p>		<p>Primer Simposio Cultural (2010)</p>

Conclusión

La última década antes de la crisis económica argentina de 2001-2002, constituye un período interesante: se realizaron tres visitas a Japón por parte de un mismo mandatario argentino, se recibió al emperador Akihito y a la emperatriz Michiko con motivo de la conmemoración de los 100 años de la firma del tratado de 1989, llegaron al país importantes inversiones niponas, se ampliaron las áreas de cooperación internacional, se llevaron a cabo las reuniones de consultas políticas, además de otros acontecimientos relevantes. Como señala Sanchís Muñoz, en este período se ve un “fortalecimiento de las relaciones argentino-japonesas que no tiene precedente en la historia de los vínculos bilaterales”.⁸³⁷

Todo ello es fácilmente contrastable con las dos características de la etapa post-crisis; es decir, escasas visitas de altos mandatarios y circunscriptas a un único tema de la agenda: la resolución de la deuda declarada en *default*.

Ello se debe a que los ciudadanos japoneses pudieron incluir el tema de la deuda en *default* en la agenda interestatal y, de esa manera, ejercieron presión para lograr el cobro de sus inversiones. El accionar de los ciudadanos se hace perceptible primeramente porque la cantidad adeudada por parte de Argentina a Japón no representaba un porcentaje significativo para la imponente economía japonesa. Por otra parte, porque las relaciones bilaterales se comienzan a activar luego del primer canje de enero del 2005 (en que más del 90% de los tenedores japoneses aceptó la oferta). Este hecho otorgó mayor margen de acción al gobierno japonés para su relacionamiento con la Argentina.

Luego de la declaración de cesación de pagos de diciembre de 2001 la estrategia japonesa para defender a sus ciudadanos consistió en presionar a la Argentina por medio de las instituciones internacionales. Japón representó una de las posturas más intransigentes dentro de los países desarrollados, y lo ejerció en el G7, en el FMI, en el BM y en el Club de París, entre otros. En el ámbito bilateral se mantuvo casi con exclusividad la cooperación técnica implementada a través de JICA. Incluso dentro de la ODA japonesa se interrumpieron los préstamos blandos y la cooperación financiera no reembolsable a pesar de que Argentina (como

⁸³⁷ José R. Sanchís Muñoz, ob. cit., p. 19.

consecuencia de la crisis económica) había ingresado al grupo de países destinatarios de ese tipo de asistencia.

Con posterioridad al primer canje de bonos el tema de la deuda declarada en *default* continuó generando discordia (ya que todavía quedaba pendiente de resolución los bonos de los *holdouts* y la deuda con el Club de París). A pesar de ello, el vínculo bilateral fue retomando los lineamientos de los gobiernos anteriores a la crisis argentina del 2001. Esto se ve reflejado tanto en el ámbito multilateral, en el que existió cooperación en los temas primordiales de sendos países (Malvinas, Corea del Norte, etc.), como en el ámbito bilateral, en el que aumentaron las visitas y encuentros de funcionarios de primer nivel.

Asimismo, lentamente se van reactivando los temas de la agenda bilateral. En el año 2006 se firmó el Memorándum de Continuación del Programa de Asociación para la Cooperación Conjunta entre Japón y la Argentina (PPJA) y, tres años después, se celebraron los 50 años de cooperación bilateral y los 30 años de la firma del Convenio de Cooperación Técnica. En el ámbito comercial, los volúmenes del intercambio superan los valores del año 2000, mientras que el Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés vuelve a reunirse en el año 2006. Se incluyeron nuevos temas en la agenda, como son los referidos a los simposios culturales y la adopción de la norma ISDB-T de televisión digital.

Pero el deterioro generalizado del vínculo no se debió solamente a la presión de los tenedores privados japoneses. En la negociación de la deuda con los acreedores privados el gobierno argentino descuidó a la contraparte japonesa al no realizar visitas de altos funcionarios a Japón o al no designar un banco japonés para trabajar en la negociación de la deuda (o hacerlo a último momento).⁸³⁸ Esto fue así principalmente debido a que el porcentaje de deuda en manos de nacionales japoneses era relativamente bajo. Lo que no se evaluó correctamente fue el costo de oportunidad de la relación con Japón; es decir, los beneficios potenciales que se perdieron dada la situación financiera discordante.⁸³⁹

⁸³⁸ Según altas fuentes diplomáticas, se realizaron numerosas reuniones con la contraparte japonesa en el transcurso de reuniones de organizaciones internacionales para tratar la cuestión del default.

⁸³⁹ También Moneta señala que “[e]l interés principal argentino en términos de captación de bonistas fue puesto en Italia, que reunía al 85% de ellos, pero parece no haber tenido adecuadamente en cuenta el alto impacto negativo colateral que genera esta situación en el marco de las relaciones financieras con Japón (actitudes del gobierno, la banca privada y la IED).” Carlos Moneta, ob. cit., p. 35.

De abril a junio de 2010 se realizó el segundo canje de bonos. Como resultado, el entonces secretario de Finanzas Hernán Lorenzino anunció que en Japón el porcentaje de aceptación, sumados los dos canjes, alcanzaba el 99% de los tenedores.⁸⁴⁰

Ahora bien, ¿se puede decir que se está transitando una tercera etapa *post-default* en las relaciones con Japón?

En junio del 2011 el embajador Ishida caracterizó a las relaciones entre Japón y Argentina como “cercanas”, a pesar de la distancia geográfica que separa a ambos países.⁸⁴¹ Fundamentó esta caracterización en la larga amistad cosechada entre ambos Estados, en base a la inmigración japonesa recibida por Argentina. Y brindó como elementos una serie de hechos recientes, como la adopción de la norma japonesa de televisión digital por parte del gobierno argentino, la visita de Taiana en enero de 2010 a Japón, las rondas de consultas políticas llevada a cabo en marzo de 2011,⁸⁴² el récord histórico alcanzado por el comercio bilateral en el 2010 y la realización del Segundo Simposio Cultural.⁸⁴³

Además de esos acontecimientos, en abril de 2011 se realiza una visita del canciller Héctor Timerman a Japón, oportunidad en la que se reúne con el canciller Takeaki Matsumoto. El canciller argentino manifestó que visitó “Japón con el fin de expresar personalmente sus sinceras condolencias [por la devastación que produjo el terremoto y posterior tsunami un mes antes] y sobre todo para mostrar solidaridad con sus amigos del pueblo japonés”; hecho que fue muy agradecido por el canciller nipón. Al mismo tiempo dialogaron sobre la profundización de las relaciones bilaterales y sobre la cooperación en los organismos internacionales.

⁸⁴⁰ “La aceptación del canje en Japón llega a 99% sumando el de 2005”, en *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 15 de junio de 2010, versión digital. Disponible en: www.ambito.com.

⁸⁴¹ Embajada de Japón en Argentina, Mensaje del Embajador, Hitohiro Ishida, junio de 2011. Disponible en: www.ar.emb-japan.go.jp.

⁸⁴² En marzo del 2011 el vicecanciller argentino Alberto D’Alotto presidió en el Palacio San Martín junto a su par japonés Koro Bessho una nueva ronda de consultas políticas argentino-japonesas.

⁸⁴³ Estos últimos fueron realizados a pesar de que había pasado poco tiempo luego de las devastaciones del terremoto y posterior tsunami, el 11 de marzo en la región de Tohoku, Japón. En el mismo mensaje, el embajador agradeció la solidaridad y apoyo de la presidente Cristina Fernández de Kirchner y de los ciudadanos argentinos.

En respuesta a esa visita del canciller, en diciembre de 2011 y en ocasión del acto de asunción para su segundo período de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, se recibió la visita del líder parlamentario y ex primer ministro de Japón Naoto Kan. Fue uno de los primeros en reunirse con Timerman luego de su renombramiento en el cargo de ministro de Relaciones Exteriores. En el encuentro que ambos mantuvieron, el líder japonés agradeció la solidaridad y buena voluntad que mostró el gobierno argentino en marzo del 2011⁸⁴⁴ y la visita del canciller argentino a su país. Además recordaron las posiciones comunes en los organismos internacionales y revisaron algunos temas bilaterales.

Luego del segundo canje de bonos de junio del 2010, la cooperación entre Argentina y Japón parecía avanzar, tanto en el ámbito bilateral, como el multilateral. Pero a la discordia en el ámbito financiero se sumó una controversia en el marco de la OMC: en agosto de 2012 la delegación japonesa presentó una demanda contra la Argentina en el Órgano de Solución de Controversias por medidas que restringirían la importación de mercancías.

En septiembre de 2013 se recibió una importante comitiva, compuesta por las princesas Takamado y Akiko de Mikasa, de la familia imperial, y el primer ministro Shinzo Abe. Antes de su llegada al país, el primer ministro japonés se reunió con la presidente argentina durante el desarrollo de la cumbre del G-20 en San Petesburgo. En esa ocasión conversaron sobre el proceso de reestructuración de deuda llevado adelante por Argentina y las políticas económicas que lleva adelante el país asiático para salir de la recesión.

A pesar de estas oportunidades, no ha habido grandes modificaciones en el accionar de ambos Estados en beneficio de la relación bilateral. Los discursos de altos mandatarios de ambos países luego del 2005 califican de relación prioritaria al vínculo pero al parecer no pasa de ser una declaración de voluntad.

⁸⁴⁴ El 11 de marzo de 2011 el país nipón sufrió las consecuencias de un terremoto (de 9.0 en la escala de Richter), seguido de tsunami, en la región de Tohoku. Inmediatamente Argentina ofreció asistencia humanitaria a través de los cascos blancos. MRECIC, Información para la Prensa N° 097/11, La Argentina ofreció asistencia humanitaria a Japón, 11 de marzo de 2011. Disponible en: www.mrecic.gov.ar. Además, el gobierno argentino puso “a disposición 500 toneladas de leche en polvo que los productores de nuestro país ofrecieron a la Presidenta”. MRECIC, Información para la Prensa N° 109/11, Solidaridad argentina con Japón, 17 de marzo de 2011, p. s/n. Disponible en: www.mrecic.gov.ar.

Entonces, ¿qué faltaría para pasar a una verdadera *nueva* etapa con Japón?

La llegada a un acuerdo con el Club de París era una pieza fundamental para dar un nuevo impulso a la relación bilateral. Y fue muy bien recibida no sólo por el gobierno japonés y las autoridades japonesas en el país sino también por el sector privado japonés interesado en invertir Argentina.⁸⁴⁵

Sin embargo, esto no fue suficiente ya que aún no se ha arribado a una solución con los *fondos buitres* y, a pesar de que este tema vincula de manera indirecta a Japón, la situación de inestabilidad actúa como factor de aversión y desconfianza en los sectores público y privado nipónes.

Por ello, para pasar a una nueva etapa en la relación con Japón es necesario diagramar e implementar una vinculación que no esté determinada por el eje financiero.

Además de ello, la política exterior hacia Japón necesita articular un conjunto de acciones proactivas en todos los ámbitos de la relación bilateral y aprovechar, antes de que sea tarde, los pilares ya existentes del vínculo (JICA, JETRO, JBIC, CMEAJ, etc.).⁸⁴⁶

Las visitas de alto nivel son fundamentales para demostrar el interés en reactivar el vínculo. Un buen signo de ello sería la realización de viajes presidenciales a Japón, así como la recepción de altos funcionarios japoneses en Argentina.

Asimismo, algunas políticas macroeconómicas, como las referentes a las importaciones y exportaciones y las del tipo de cambio, deben ser solucionadas para que las relaciones económicas con Japón fluyan de manera más armoniosa.

⁸⁴⁵ Como un claro ejemplo de ese interés se puede mencionar el hecho de que a fines de este año se reunió en Buenos Aires el Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés, luego de cuatro años desde la última reunión en Tokio.

⁸⁴⁶ Según fuentes que prefirieron permanecer anónimas, en el período posterior a la crisis argentina del 2001, las oficinas de JICA y de JETRO en Argentina descendieron de nivel. La primera sufrió una importante reducción de personal, mientras que la segunda ahora es una parte dependiente de la oficina principal localizada en Brasil. También hubo cambios en la oficina del JBIC en Buenos Aires. Hasta el año 2008 contaba con dos representantes japoneses. A partir de ese año cuenta solamente con uno.

En este diagnóstico se observa que existen cuestiones macro que obstaculizan el acercamiento a nivel interestatal. Una herramienta útil a fines de preparar el terreno para el momento en que se viabilicen mejores opciones de acercamiento de Estado a Estado puede ser la gestión internacional de actores no centrales. Para esto, se cuenta principalmente con la presencia de un gran número de descendientes japoneses, ya de tercera o cuarta generación, a lo largo de todo el país.⁸⁴⁷

Desde el ámbito académico resulta esencial la producción intelectual que guíe el accionar de los funcionarios, no sólo con el objetivo de cultivar el conocimiento mutuo sino también para la construcción e implementación de estrategias que resulten en un óptimo aprovechamiento de los recursos de poder a disposición de un país subdesarrollado, pero con enorme potencial, como la Argentina. Con el presente trabajo se ha pretendido contribuir con un pequeño paso en esa dirección.

Bibliografía

- Abe, Kiyoshi, *Relaciones económicas entre Argentina y Japón con énfasis en el Informe Okita*, Revista Relaciones Internacionales, IRI, Año 16- N° 33 junio/noviembre 2007.
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), *Medio siglo de cooperación entre Argentina y Japón. Su historia y evolución. A tres décadas de la firma del Convenio de Cooperación Técnica*, 2009. Disponible en: www.jica.org.ar.
- Bologna, Alfredo Bruno, *La política exterior argentina, 1998-2001: el cambio de gobierno, ¿impacto o irrelevancia?*, Tomo III, CERIR, Argentina, 2001.
- Bologna, Alfredo Bruno, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Tomo IV, Vol. I, UNR Editora, 2006.
- Argentina ante la era del Pacífico. El desafío de competir en Japón*, CERIR, Rosario, 1999.

⁸⁴⁷ El año 2013 ha sido oportuno para implementar esta opción: en septiembre se realizó la elección de la siguiente sede de los Juegos Olímpicos, motivo por el cual se realizaron actividades desde las instituciones japonesas para promover dicha candidatura.

- CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000*, capítulo III: *Japón: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe*, abril de 2001.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis y espacios de cooperación regional*, Capítulo 1: *La crisis y su impacto futuro en la economía internacional*, 2008-2009;
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*, capítulo V: *Cooperación y relaciones económicas entre el Japón y América Latina y el Caribe*;
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*, 2010-2011. Disponibles en: <http://www.eclac.org/>.
- Club De Paris, Comunicado de Prensa, *Argentina*, 17 de septiembre de 2008. Disponible en www.clubdeparis.org.
- Embajada de Japón en Argentina, *Mensaje del Embajador*, Hitohiro Ishida, junio de 2011. Disponible en: www.ar.emb-japan.go.jp.
- Embajada de la República Argentina en Japón, *Guía de Negocios – Japón. El Mercado Japonés: Oportunidades y Desafíos*, Tokio, Japón, noviembre de 2012. Disponible en: http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/mercado/material/Japon_Guia%20de%20Negocios_2010.pdf
- Girado, Gustavo A., *Comercio Argentina/Asia Pacífico. Una carrera de obstáculos*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Girado, Gustavo A., *Japón, su economía y vinculación con la Argentina: informe de actualización*, Unidad Analítica Asia Pacífico, N° 21, junio 1997. Disponible en: www.asiayargentina.com.
- Ishida, Hitohiro, *Japón en Asia*, discurso pronunciado por el embajador japonés en Argentina, en la Universidad de Belgrano, 13 de agosto de 2008. Disponible en: www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/080813.DiscursoEmbajador.htm.
- Keohane, Robert O., *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Kishi, Satoru, *Visiting Brazil, Chile, and Argentina*, mensajes del Keidanren mensual, mayo de 2002. Disponible en www.keidanren.or.jp/english/journal/200205.html
- Kulfas, Matías y Schorr, Martín, *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su restructuración*, Fundación OSDE/CIEPP, Argentina, 2003. Disponible en: <http://www.fundacionosde.com.ar/pdf/biblioteca/La%20deuda%20externa%20Argentina.pdf>.
- INDEC, *Comercio Exterior Argentino*, 2001, 2002, 2005, 2006, 2007;
- INDEC, *Comercio Exterior, Anuario 2003*, versión preliminar para biblioteca;

- INDEC, *INDEC Informa*, marzo 2008, enero 2010, abril 2011.
- López Del Carril, Luis María, *Expectativas de inversión y de las relaciones comerciales entre Japón y América Latina, especialmente el caso de la Argentina*, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina, N° 1, CARI, 2000. Disponible en www.cari.org.ar/.
- Malena, Jorge Eduardo, *Las relaciones políticas y económicas de la Argentina con el Japón y la Gran China, 1983-1999*, ponencia presentada en “Seminario de política exterior Argentina en democracia: balance y perspectivas”, Conferencias en Panel: “Argentina y Asia: las relaciones comerciales como base para la profundización de la relación política”, CARI, Serie de Documentos de Trabajo en Internet (DTI), DTI n°: 3 / 2000. Disponible en: www.cari.org.ar/.
- Matsushita, Hiroshi, *La diplomacia japonesa hacia América Latina en la época de Posguerra Fría: comparaciones con las etapas anteriores*, en Di Tella, Torcuato S. y Hosono, Akio, *Japón/América Latina. La construcción de un vínculo*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Resolución 243/96, Resolución 397/99, Resolución 606/99, Resolución 424/2000, Resolución 689/2000, disponibles en www.infoleg.gov.ar.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, *Libro Azul de la Diplomacia* (Memoria anual), en inglés, 2001-2012. Disponible en: www.mofa.go.jp.
- MRECIC, *Argentina y la Cooperación Triangular*, Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional. Disponible en: www.mrecic.gov.ar.
- MRECIC, Información para la Prensa N° 119/2001: *Rodríguez Giavarini viaja a Japón para “abrir oportunidades a los productos argentinos en la segunda economía del mundo”*, 3 de mayo de 2001;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 128/2001, *Invertirán cien millones de dólares en la Argentina para el desarrollo de software en español*, 10 de mayo de 2001;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 131/2001, *Tras visita a Japón “se abren interesantes perspectivas para nuestros productos”*, sostuvo Rodríguez Giavarini, 13 de mayo de 2001;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 15/2003. *Japón brindará cooperación técnica a las ciudades de Hurlingham y Villa Gesell*, 3 de febrero de 2003;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 096/2005: *Participación de la Argentina en EXPO AICHI 2005*, 23 de marzo de 2005;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 009/10: *Taiana comienza en Japón la intensa agenda exterior de la República Argentina prevista para 2010*, 10 de enero de 2010;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 097/11, *La Argentina ofreció asistencia humanitaria a Japón*, 11 de marzo de 2011;
- MRECIC, Información para la Prensa N° 109/11, *Solidaridad argentina con Japón*, 17 de marzo de 2011:

- MRECIC, Información para la prensa N° 225/12, *La Argentina reclama contra el proteccionismo de Estados Unidos y el Japón en la OMC*, 10 de julio de 2012. Disponibles en: www.mrecic.gov.ar.
- MRECIC, *Cooperación técnica con Japón*, área de Cooperación Internacional. Disponible en: www.mrecic.gov.ar/portal/secin/dgcin/docs/japon.pdf;
- MRECIC, *El comercio de la Argentina con Japón*, Centro de Economía Internacional, mayo 2004. Disponible en: cei.mrecic.gov.ar/pdf/com/cobil/arg_japo.pdf;
- MRECIC, *Oportunidades y desafíos para la Argentina en el mercado de Asia Oriental. Un estudio de impacto*, Centro de Economía Internacional, Estudios del CEI N° 6, diciembre de 2003. Disponible en: www.cei.gov.ar/userfiles/6asia_op.pdf;
- MRECIC, *Informe evaluativo de inteligencia comercial, Japón*, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, junio 2011. Disponible en: www.argentinatradenet.gov.ar/
- Moneta, Carlos, *¿Qué es lo que se perdió en el Polo Sur? Las relaciones argentino-niponas en las últimas décadas: interacciones, desencuentros y una mirada hacia el futuro*, en *Japão e América Latina. Economía, Estrategia e Política Externa*, coordinado por Henrique Altemani de Oliveira, Jurúa Editora, Curitiba, 2010.
- Nagai, Shinya, *Argentina y Japón hoy*, discurso pronunciado por el embajador de Japón en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 3 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/061003.Discurso.html>.
- Nippon Keidanren, *On the Improvement of Japan's Global Investment Environment. Toward the Creation of a Legal Framework for Japanese Foreign Investment*, 15 de abril de 2008. Disponible en: <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2008/017/proposal.html>.
- Onaha, Cecilia, *Historia de la migración japonesa en Argentina. Diasporización y transnacionalismo*, Revista de Historia, Universidad Nacional del Comahue, No 12, 2011.
- Oviedo, Eduardo D., *Las relaciones políticas argentinas-japonesas (1898-1998)*, en Silbert, Jaime y Santarrosa, Jorge (comp.): *Desarrollo económico y democratización en Corea del Sur y el Nordeste Asiático*, Ed. Comunicarte, Córdoba, 1998.
- Oviedo, Eduardo D., *Argentina y el Este Asiático. La política exterior de 1945 a 1999*, UNR Editora, Rosario, 2001.
- Osella, Jorge A., *Estado de la Inversión Extranjera en el mundo. Canalización de inversiones japonesas e incentivos de la Argentina. Una visión de largo plazo*, Revista Relaciones Internacionales, IRI, Año 16- N° 33 junio/noviembre 2007.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 1.341/96, 17 de noviembre de 1996; Decreto 936/2000, 19 de octubre de 2000, disponible en www.infoleg.gov.ar.
- Pontiroli, Norberto O. y Falcón, Betiana, *Análisis de factibilidad para el incremento de las exportaciones argentinas a Japón*, Informe Export.ar N°30, agosto de 2007. Disponible en: www.exportar.org.ar/informes_exportar.html.

Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, *Memoria detallada del estado de la Nación*, 1995-2012. Disponibles en: www.jgm.gov.ar.

Rimoldi de Ladmann, Eve I. *coord.*, *Japón*, Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia Pacífico-Argentina, N° 5, CARI, 2008. Disponible en: www.cari.org.ar.

Sanchís Muñoz, José R., *Japón y la Argentina: historia de sus relaciones*, Editorial Sudamericana, Fundación Okita, Buenos Aires, 1997.

Taiana, Jorge Enrique, *La relación entre Japón y Argentina*, discurso pronunciado por el ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, durante la XXI Sesión Plenaria del Comité Mixto Empresario Argentino-Japonés, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2006. Disponible en: www.mrecic.gov.ar.

Uriburu, Virgilio Tedin y Miró, Ignacio, *La política exterior del Japón con respecto a la Argentina: mapa de actores, temas para nuestro país y procedimientos en un medio singular*, en Fundación Okita, *Asia, la gran oportunidad argentina*, abril de 2003.

Diarios consultados

Diario *Ámbito Financiero*: www.ambito.com

Diario *Clarín*, Argentina: www.clarin.com

Diario *La Nación*: www.lanacion.com.ar

Páginas web consultadas hasta el agosto de 2012

Agencia de Cooperación Internacional del Japón en Argentina: www.jica.org.ar

Agencia de Cooperación Internacional del Japón: www.jica.go.jp

Argentina Trade Net (MRECIC): www.argentinatradenet.gov.ar

Banco de Cooperación Internacional de Japón: www.jbic.go.jp

Banco Mundial (estadísticas): datos.bancomundial.org

Banco Mundial: www.bancomundial.org

Biblioteca de Tratados de MRECIC: tratados.cancilleria.gob.ar

Buró de Estadísticas de Japón: www.stat.go.jp/english/index.htm

Cámara Argentina de Comercio: www.cac.com.ar

Centro Argentino de Estudios Internacionales: www.caei.com.ar

Centro de Economía Internacional: www.cei.gov.ar

Club de París: www.clubdeparis.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: www.eclac.org

Embajada de Japón en la Argentina: www.ar.emb-japan.go.jp

Embajada de la República Argentina en Japón: www.embargentina.or.jp

Embajada de la República de Corea en Argentina: <http://arg.mofat.go.kr>

Embajada de la República Popular China en Argentina: <http://ar.chineseembassy.org>

Fondo Monetario Internacional: www.imf.org

Fundación Export.ar: www.exportar.org.ar

Fundación Japón: www.jpfa.go.jp

Grupo de los veinte: <http://www.g20.org>

Instituto Nacional de Estadística y Censos: www.indec.mecon.ar

iProfesional.com: www.iprofesional.com

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Información legislativa y documental:
www.infoleg.gov.ar

Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón: www.mofa.go.jp

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de la República Argentina: www.mrecic.gob.ar

Organización de las Naciones Unidas: www.un.org

Seguro para Exportación e Inversiones de Japón: <http://nexi.go.jp>

Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial: www.inversiones.gov.ar

Capítulo XI

Breve historia de las relaciones entre Argentina y Corea del Sur

Cecilia Eugenia Rubio

Introducción

En el año 2012 se celebraron cincuenta años del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Argentina y la República de Corea (o Corea del Sur; en adelante Corea). Las mismas se han caracterizado por ser de amistad y cooperación, aunque han sido relativamente escasas y de baja prioridad para ambos Estados. Esto se debió a que Argentina enfocó históricamente su mirada hacia los países europeos, Estados Unidos y la región sudamericana, mientras que Corea priorizó sus lazos también con Washington, Europa y, posteriormente, con los países pertenecientes al Asia-Pacífico.

La gran distancia, las barreras idiomáticas, el desconocimiento mutuo y la existencia de una imagen distorsionada de ambos lados, son factores que explican en gran medida la poca atención que se le ha dado a la relación bilateral. Corea del Sur es para nuestra sociedad un país remoto y desconocido. Poco se sabe de esta Nación asiática, de su sistema político, de su cultura, de su sociedad y su forma de vida. Aunque los Juegos Olímpicos de Seúl en 1988 y la Copa Mundial de Fútbol de Corea-Japón en 2002 permitieron un mayor acercamiento con ese país y

con su cultura, aun hoy existe un gran desconocimiento de Corea. Esta falta de conocimiento e interés en el país asiático y en sus relaciones con Argentina se puede ver incluso en el ámbito académico, con la excepción del trabajo de algunos investigadores nacionales que se han abocado al estudio de esta Nación. En Seúl ocurre algo similar con respecto a la Argentina.

Corea se ha convertido en los últimos años en uno de los países de mayor crecimiento y desarrollo económico. Actualmente es la decimoquinta economía más grande del planeta y la cuarta en Asia, detrás de China, Japón e India. Es además una de las Naciones de mayor avance tecnológico y una de las líderes mundiales en construcción naval y en producción de aparatos eléctricos y electrónicos, automóviles, dispositivos semiconductores y teléfonos móviles. Incluso, muchas empresas coreanas se han transformado en grandes multinacionales, como es el caso de Samsung, Hyundai, LG y Kia. Todo ello en el marco de la creciente importancia que adquirió la región de Asia-Pacífico en las últimas décadas y principalmente a comienzos del siglo XXI. Por tales motivos, este país asiático se ha transformado en un actor de gran relevancia en el escenario internacional. En este contexto, el gobierno de Néstor Kirchner decide afianzar sus vínculos con esa Nación.

A su vez, Corea ha comenzado a mirar hacia la región latinoamericana y hacia Argentina en particular porque necesita de sus recursos naturales, energéticos y alimentos. Según datos del Banco Mundial, Argentina ocupa el vigésimo sexto puesto de las economías mundiales,⁸⁴⁸ es la tercera economía más grande de Latinoamérica -después de Brasil y México- y cuenta con una gran cantidad y variedad de recursos naturales. Se destaca por ser uno de los principales exportadores de soja en el mundo -junto a Estados Unidos y Brasil-, el primer productor de gas natural en Sudamérica y posee la segunda reserva gasífera más grande del mundo,⁸⁴⁹ además de ser uno de los mayores productores de petróleo de la región. Posee yacimientos de minerales como plomo, cinc, oro y cobre. Argentina

⁸⁴⁸ Banco Mundial, GDP Ranking, disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

⁸⁴⁹ Según un estudio realizado por el Departamento de Energía de los Estados Unidos, Argentina es el segundo país con mayores reservas de gas técnicamente recuperables y el cuarto en materia de petróleo. Administración de Información de Energía de Estados Unidos. Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States, junio 2013. Disponible en: <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/>

es también uno de los principales productores de carne en el mundo y su producción es reconocida internacionalmente como la de mejor calidad.

En el presente trabajo se analizan los vínculos entre Corea y Argentina desde el establecimiento formal de las relaciones diplomáticas en 1962 hasta la actualidad y se hace hincapié en el gobierno de Néstor Kirchner, cuando se abre un período de profundización de los lazos bilaterales. Si bien desde la década de 1990 las relaciones entre ambas naciones se han incrementado respecto de los gobiernos anteriores, a partir de 2004 se produce un fortalecimiento de los vínculos entre estos dos países, no sólo en materia económica y comercial sino también en el ámbito político-diplomático, académico y cultural.

El eje central de la investigación radica en que esta intensificación de los vínculos se debe a una decisión política por parte de los gobiernos de ambos Estados, dada una serie de factores internos y externos que motivaron a los mandatarios coreano y argentino a firmar la declaración conjunta de 2004. Entonces, se comprometieron a establecer una “relación comprehensiva de cooperación amplia para la prosperidad común en el siglo XXI”, con el objetivo de fortalecer los lazos interestatales. Para ello, se analizarán los principales motivos que han llevado a los dos países a revigorar sus vínculos bilaterales. Seguidamente, se realizará un estudio del estado actual de las relaciones, las cuales van más allá de las de orden económico y comercial. A continuación, se plantearán algunas limitaciones o desafíos que se presentan en la relación bilateral y que pueden obstaculizar el camino hacia una mayor profundización de los vínculos interestatales.

Evolución y estado actual de las relaciones

1. Origen y desarrollo de los vínculos bilaterales⁸⁵⁰

Los primeros pasos en la relación entre Argentina y Corea comienzan a desarrollarse en la década de 1960. El 15 de febrero de 1962, durante la presidencia de Arturo Frondizi, se establecen los vínculos diplomáticos entre ambas Naciones. Chun Il-Kwon, que era el más alto representante diplomático en Estados Unidos, fue el primer embajador coreano con jurisdicción en Argentina. En diciembre de 1963 se inaugura la Embajada de Corea en Buenos Aires y su primer representante diplomático fue Bae Ui-hwan. En marzo de 1966 se abre la Embajada argentina en Seúl, cuyo primer embajador fue Alejandro Antonio Galarce.

Dos años después, el gobierno de Juan Carlos Onganía decide cerrar la sede diplomática argentina en ese país asiático argumentando “razones económicas”, pero el 6 de octubre de 1969 se reabre, con un encargado de negocios y bajo la jurisdicción de la Embajada en Japón. Sin embargo, en los meses en que la representación diplomática permaneció cerrada, ambos países firman el primer convenio cultural bilateral. En agosto de 1972, durante el gobierno de Lanusse, se firma el Acuerdo por Notas Reversales para el Otorgamiento y la Protección de los Derechos de Patentes de Invención, Modelos de Utilidad, Diseños y Marcas de Fábrica a los Nacionales de Ambos Países.

En la década del 1970 se produce un cambio en la política exterior hacia la Península Coreana. Desde el establecimiento de relaciones formales hasta 1973 Argentina había seguido el patrón de la mayoría de los países latinoamericanos de reconocer al gobierno de Corea como representante exclusivo del Estado

⁸⁵⁰ Para la elaboración del presente apartado se han utilizado datos provenientes de los trabajos de Carolina Mera, Panorama general y reflexiones acerca de las relaciones entre Argentina y Corea, en Revista de Estudios Internacionales, Vol. 39, N° 156, 2007, ps. 67-82. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile; y Gonzalo Paz Iriberry, Las relaciones entre Corea y la Argentina. Desarrollo y perspectivas, en Revista de Estudios Internacionales, Vol. 34, N° 134, abril-junio de 2001, ps. 29-56. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

coreano.⁸⁵¹ Todo ello, en el contexto de la Guerra Fría y del conflicto Este-Oeste. Pero en junio de ese año, el gobierno de Héctor Cámpora decide reconocer y entablar relaciones diplomáticas con la República Popular Democrática de Corea (o Corea del Norte); establece así una política de doble reconocimiento hasta 1977, cuando el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla rompe las relaciones con Pyongyang. Tras la decisión del presidente Cámpora, el régimen de Kim Il Sung abre rápidamente una representación en Buenos Aires, cuyo primer agente diplomático fue el Consejero Mun Song-guk.

La decisión del gobierno argentino de mantener un doble reconocimiento estaba vinculada al nuevo perfil en materia de política exterior, implementado a partir de 1973 y caracterizado como de “apertura hacia el Este”.⁸⁵² A través de esta política se firmaron convenios comerciales con varios países que pertenecían en ese momento a la órbita soviética: la propia Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Polonia. Los gobiernos peronistas posteriores de Lastiri, Perón y de María Estela Martínez de Perón mantuvieron la misma política. Durante la presidencia provisional de Lastiri, en julio de 1973, se abre la embajada y la sección consular de Argentina en Pyongyang. En noviembre del mismo año se firma el Convenio Comercial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular Democrática de Corea. En relación a los vínculos con Corea durante la presidencia de Martínez de Perón, en agosto de 1975 se firma el Acta de la Comisión Mixta Cultural Argentino-Coreana y el 28 de noviembre del mismo año el Acta de la Comisión Mixta Cultural Argentina-Coreana Sección Buenos Aires.

El gobierno de facto de Videla mantuvo en sus inicios la política de doble reconocimiento, pero la misma duró apenas un año. Las relaciones bilaterales se habían deteriorado; inclusive Pyongyang no reconoció al nuevo régimen militar. Un hecho que profundizó el malestar en los vínculos fue el incidente generado por la quema de la Embajada norcoreana en Buenos Aires y el posterior abandono de su personal diplomático en nuestro país. Esto aceleró la decisión de Videla de interrumpir las relaciones con Corea del Norte el 13 de junio de 1977.

⁸⁵¹ En 1948, la península coreana se divide en dos Estados-Naciones. al norte se establece la República Popular Democrática de Corea, bajo un régimen comunista; y al sur, se instaura la República de Corea, que adopta un sistema capitalista.

⁸⁵² Gonzalo Paz Iriberry, ob. cit., ps. 29-56.

A partir de ese momento y hasta la actualidad Argentina sólo ha mantenido vínculos diplomáticos con Corea del Sur. En esos años, los vínculos bilaterales han ido mejorando y, a pesar de una merma en el comercio entre las dos Naciones, se han firmado dos acuerdos importantes: el Acuerdo de Cooperación de Ciencia Tecnológica entre la Korea Electric Power Corporation y la Comisión Nacional de la Energía Atómica, suscripto el 14 de febrero de 1980, y el Comunicado Conjunto entre el Ministro de Comercio e Industria de Corea y el Ministro de Comercio e Intereses Marítimos de la República Argentina, en mayo del siguiente año. Cabe destacar este último convenio, por medio del cual se “iniciaría formalmente la larga relación en materia pesquera entre ambos países, que básicamente generaría una fuerte presencia surcoreana en el Mar Argentino y en el sector empresario respectivo, además de generar una parte importante de la relación comercial bilateral”.⁸⁵³

Durante la presidencia de Alfonsín, los vínculos con Seúl continuaron siendo cordiales. Un hecho significativo fue la llegada masiva de miles de inmigrantes coreanos a nuestro país. Esto se debió en parte a la firma de un Acta de Procedimiento para el ingreso de ciudadanos provenientes de Corea del Sur a la Argentina en 1985. La migración de coreanos a suelo argentino ha sido un factor muy importante en las relaciones entre ambas Naciones, las cuales han tenido diferentes etapas. Entre los años 1984 y 1989 se otorgaron más de 11.000 permisos, cada uno de éstos contemplaba al grupo familiar, por lo cual el número de inmigrantes coreanos hasta 1989 superaría las 30.000 personas.⁸⁵⁴ Actualmente, viven 25.000 coreanos en Argentina,⁸⁵⁵ el 80% de los cuales reside en la Ciudad de Buenos Aires y el resto se distribuye en las ciudades de Córdoba, Rosario, Tucumán y Puerto Madryn.⁸⁵⁶

⁸⁵³ Idem.

⁸⁵⁴ Mera, Carolina. Diáspora coreana en América Latina. Ponencia presentada en el II Encuentro de Estudios Coreanos en América Latina, Colegio de México. 2005. Disponible en: <http://ceaa.colmex.mx/estudiosco-reanos/images/mera.pdf>

⁸⁵⁵ Dato extraído del sitio oficial de la OEA, disponible en: http://www.oas.org/en/ser/dia/perm_observers-/countries.asp

⁸⁵⁶ Susana Sassone y Carolina Mera, Barrios de migrantes en Buenos Aires: Identidad, cultura y cohesión socioterritorial. Portail du Réseau Amérique latine, disponible en http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/MS-MIG/MS-MIG-1-Sassone_Mera.pdf

Con la llegada de Carlos Menem a la presidencia argentina en 1989 las relaciones bilaterales se van a intensificar notablemente, no sólo en materia de tratados y visitas de altos funcionarios de ambos países sino también en cuanto al nivel de inversiones y comercio. Entre los acuerdos firmados durante la década de 1990 podemos mencionar el Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de una Comisión Mixta, del 28 de octubre de 1991; el Acuerdo por Canje de Notas sobre Visado Múltiple para Hombres de Negocios, del 16 de junio de 1992; el Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones, de mayo de 1994; el Tratado de Extradición, firmado en agosto de 1995, tras la visita del ministro de Relaciones Exteriores surcoreano Gong Ro-myung a Buenos Aires. En el mes siguiente se firma el Memorándum de Entendimiento para Consultas Políticas. Un año después se suscribe el Acuerdo sobre Servicios Aéreos, en el que ambas naciones se comprometen a garantizar una ruta aérea entre los dos países.⁸⁵⁷ El mismo día se firmó el Acuerdo sobre Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear.

En cuanto a las visitas de alto nivel, podemos señalar la del Canciller argentino Guido Di Tella en 1991: primera visita de un ministro de Relaciones Exteriores de Argentina a Seúl. En 1994, el ministro de Economía Domingo Cavallo viaja a la capital surcoreana y al año siguiente hace lo mismo el presidente Menem, primer mandatario argentino en visitar el país asiático. Por el lado de Corea, el vicepresidente de la Asamblea Nacional coreana Kim Jae-Kwang efectuó una visita a la República Argentina en 1991; al año siguiente haría lo propio el primer ministro, Chung Won-Shik. En 1995 el gobierno nacional recibe la visita del ex-primer ministro Hwang In-sung y del ministro de Relaciones Exteriores Gong Ro-myung; un año después, la del presidente Kim Young-sam: primera visita de Estado de un mandatario coreano a Buenos Aires.

Un dato importante que cabe mencionar es la participación de nuestro país en la Asamblea General de la fundación de la Organización de Desarrollo de la Energía en la Península Coreana (conocida como KEDO, por sus siglas en inglés).⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ Se debe aclarar que a pesar del acuerdo, no existen vuelos directos que unan a ambos países. Ver Conexión Aérea Directa el capítulo publicado por Diego Navarro Drazich en este libro.

⁸⁵⁸ La KEDO fue fundada en 1995 por Estados Unidos, Corea y Japón con el fin de implementar el Acuerdo Marco de 1994 que congelaba el desarrollo del programa nuclear norcoreano. Dicha

Argentina ingresó en septiembre de 1996 como miembro pleno y se convirtió en el primer país latinoamericano en ocupar ese lugar. Esta participación constituyó un gran avance en las relaciones con Corea, al representar la cooperación para los usos pacíficos de la energía nuclear: un área de suma prioridad para la agenda entre ambas naciones. Además, el gobierno nacional manifestó entonces su preocupación por la decisión del régimen norcoreano de desarrollar su programa nuclear y solicitó que cumpliera con sus obligaciones en materia nuclear.

Durante el gobierno de Fernando De la Rúa se mantuvo una orientación política similar hacia el país asiático, inclusive hubo una profundización de la cooperación en materia comercial, científica y tecnológica. Prueba de ello fue la firma en octubre de 2000 del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre ambos países.

2. Hacia un estrechamiento de las relaciones

Luego de la crisis política y económica de 2001 y la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia argentina se abre una nueva etapa en las relaciones con Corea. Durante el nuevo gobierno se produce un cambio en la política exterior, cuya prioridad es la diversificación de los vínculos con países y regiones no tradicionales. Una de las áreas geográficas que adquirió gran importancia fue sin duda Asia-Pacífico. Esto se debió principalmente a dos cuestiones: la necesidad de mirar hacia nuevos mercados debido a los condicionamientos heredados de la grave crisis de 2001 y el contexto externo de cambio de epicentro económico mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico, como consecuencia del gran crecimiento económico que han evidenciado los países de esa región durante los últimos años.

En este escenario, se firma en septiembre de 2003 el Acuerdo de Cooperación en Materia Pesquera y, tres meses después, un Convenio de Exención de Visa para los pasaportes comunes entre Argentina y Corea del Sur. En noviembre de 2004 el presidente Roh Moo-hyun viajó a Chile para participar de la XII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), realizada en la capital

organización se encargaría de proveer dos reactores nucleares de agua liviana a Corea del Norte para que este país pueda afrontar sus necesidades energéticas.

de ese país sudamericano. Aprovechando su presencia en la región visitó además Argentina y Brasil. Su arribo a Buenos Aires implicó un gran paso en los vínculos bilaterales. Durante su estadía se firmó un Memorando de Entendimiento entre el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Importación y Exportación de Corea (Eximbank), mediante el cual esta última institución otorgó un préstamo de 30 millones de dólares para financiar a aquellos importadores argentinos que quieran comprar bienes y servicios de origen coreano. Este acuerdo fue de gran relevancia para el gobierno argentino porque fue el primer crédito que recibió el país en momentos en que se negociaba la salida del default, declarado en diciembre de 2001.

La firma de estos acuerdos se enmarca en la decisión de los gobiernos argentino y coreano de estrechar los lazos bilaterales. En este sentido, ambos mandatarios suscribieron una declaración conjunta en la que se comprometieron a establecer una “relación comprensiva de cooperación amplia para la prosperidad mutua en el siglo XXI”. Ésta comprende aunar esfuerzos en diversos asuntos, tales como la no proliferación y el uso pacífico de la energía nuclear, tornar “más representativo, democrático y eficiente” el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, fortalecer del sistema multilateral de comercio y promover la cooperación bilateral en materia comercial, en energía y recursos minerales, educación y cultura, y tecnologías de comunicación e información.

A continuación se dará cuenta de los factores y motivaciones que llevaron a los presidentes de ambos países a estrechar los vínculos bilaterales.

a. Las motivaciones argentinas

En el caso de Argentina, y como se menciona anteriormente, uno de los factores principales fue de carácter económico-comercial y está relacionado con la necesidad de abrir nuevos mercados donde poder colocar sus productos y, de esa manera, expandir las exportaciones. Una de las prioridades del gobierno de Kirchner fue lograr la reinscripción argentina en la economía mundial; para ello era fundamental:

...profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado,

*desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficiarios del comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas.*⁸⁵⁹

En este marco, Corea fue vista como una gran oportunidad, no sólo por su potencial sino también como puerta de entrada al mercado asiático: región de creciente importancia en la arena internacional.⁸⁶⁰ El comercio bilateral con Seúl tuvo durante las últimas décadas una tendencia de saldos negativos para nuestro país, pero en los años 2002 y 2003 la balanza comercial fue favorable para Argentina. En estos años, las exportaciones superaron a las importaciones y se registró un saldo acumulado de 508 millones de dólares a favor del país latinoamericano. Estas cifras seguramente fueron tenidas en cuenta por el gobierno nacional a la hora de pensar en un estrechamiento de los lazos con el país asiático.

"Corea del Sur será un buen compañero de ruta para la Argentina", afirmó Kirchner durante el discurso de bienvenida al presidente coreano en Buenos Aires.⁸⁶¹ Entonces, manifestó el deseo de incrementar el comercio bilateral y de: "acercar nuestras economías para que aprovechemos la existencia de complementariedades que nos faciliten tener un comercio y una cooperación fluida, que ayuden a crear puestos de trabajo en nuestros territorios".⁸⁶² Aunque aclaró la necesidad de diversificar la oferta exportable hacia ese país: "Nuestras ventas se concentran en productos primarios y materias primas, lo que pone a la vista la necesidad de una conveniente diversificación que puede ser promovida por medio de inversiones directas en sectores industriales de media y alta tecnología. Aspiramos a la creación de empresas conjuntas de coreanos y argentinos".⁸⁶³

La cuestión de atraer inversiones extranjeras es el segundo factor que explica la decisión del gobierno argentino de profundizar los vínculos con Seúl.

⁸⁵⁹ "Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa", Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 25 de mayo de 2003, disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos-2007/11020>

⁸⁶⁰ Aunque es menester aclarar que los principales socios comerciales de Argentina en Asia son China y Japón.

⁸⁶¹ Ver sitio web de la Dirección de Prensa, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, disponible en: <http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=10916629>

⁸⁶² "Acuerdan un crédito con Corea del Sur", diario La Nación, 16 de noviembre de 2004, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/654409-acuerdan-un-credito-con-corea-del-sur>

⁸⁶³ Idem.

Recordemos que Kirchner asume en momentos en que la Argentina venía recuperándose lentamente de la grave crisis de diciembre de 2001. En esos años, era muy difícil conseguir capital extranjero proveniente de Estados Unidos o países europeos dispuestos a invertir en nuestro país debido a la falta de confianza generada tras el default. Apelar a la búsqueda de inversiones provenientes de otras regiones era vital para lograr una recuperación económica. Y nuevamente Corea aparece como una opción adecuada.

Un tercer elemento es de carácter político. Los dos países mantienen posturas similares en varios temas de la agenda internacional, como por ejemplo la defensa de la democracia, el respeto por los derechos humanos, el compromiso con la paz y seguridad mundiales, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el uso pacífico de la energía nuclear. Asimismo, ambas naciones promueven activamente la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con miras a una mayor democratización y una representación más equitativa de todos los Estados, además de abogar por un reordenamiento de la arquitectura financiera mundial en el seno del G20.

b. Las motivaciones surcoreanas

Por el lado de Corea podemos mencionar también tres motivos principales. El primero es de carácter económico-comercial. Así como nuestro país sufrió una grave crisis económico-financiera en 2001, Seúl debió afrontar una situación similar a fines de la década de 1990. Luego de la difícil situación ocasionada por la crisis financiera de 1997 en el Sudeste Asiático –que golpeó duramente a Corea– la recuperación económica y la reinserción del país asiático en el mercado mundial ha sido una prioridad de la política exterior. El gobierno de Seúl apuntó, al igual que en Argentina, a una estrategia de desarrollo orientada al fomento del comercio internacional, basada en una mayor apertura y diversificación comercial, además de promover las inversiones extranjeras. Esta política le ha permitido a Corea convertirse en uno de los países asiáticos de mayor crecimiento y desarrollo de los últimos años.

En este sentido, la región latinoamericana -si bien continuaba siendo de baja prioridad para Seúl- comienza a adquirir mayor relevancia. Durante el

gobierno de Roh Moo-Hyun se buscó mejorar y ampliar los lazos con América Latina. Esto se tradujo en la gira que se mencionó anteriormente, que lo llevo por Argentina, Brasil y Chile a fines de 2004, y durante la cual firmó varios tratados con cada uno de los países. Con Argentina se celebraron acuerdos de cooperación en materia económica y comercial, agrícola, científica y técnica, energética y minera, educativa y cultural y en el área de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La política comercial externa de Corea se orientó a lograr acuerdos de libre comercio con diferentes regiones del mundo. Precisamente, el primer convenio de esta naturaleza es suscrito con Chile.⁸⁶⁴ Desde 1999 ambos países venían negociando la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), que finalmente entra en vigor en 2004. Esto no sólo le permitió aumentar el comercio bilateral con esa Nación latinoamericana, sino también la posibilidad de lograr acuerdos similares con otros países de la región y con el Mercosur.

En su paso por Argentina y Brasil, Seúl ha logrado el compromiso de ambos gobiernos de realizar un estudio de factibilidad para la suscripción de un TLC entre Corea y el Mercosur. Dicho estudio concluyó en octubre de 2006, durante la IV reunión del Grupo de Estudio Conjunto constituido para la realización de la evaluación sobre la viabilidad de un acuerdo comercial entre el país asiático y el bloque regional. El mismo fue presentado oficialmente a los gobiernos en la Sexta Reunión Consultiva Mercosur-Corea, en octubre de 2007.⁸⁶⁵ Sin embargo, y a pesar de los avances, las negociaciones se encuentran paralizadas desde entonces.

El atractivo comercial de nuestra región en general, y de Argentina en particular, se basa principalmente en el abastecimiento de productos alimenticios y en el acceso a los recursos naturales y energéticos: claves para mantener el desarrollo industrial coreano. Además, interesa mantener e incrementar la

⁸⁶⁴ Corea ha firmado acuerdos similares con Singapur, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Estados Unidos, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Europea, Perú y Colombia. Y actualmente está negociando Tratados de Libre Comercio con México, China, Japón, Australia y Nueva Zelanda.

⁸⁶⁵ Andrés Weskamp, Propuesta de libre comercio entre Mercosur y Corea del Sur: viabilidad para Argentina considerando la experiencia chilena. Proyecto de investigación para el UCLA Center for Korean Studies, Universidad Nacional de Rosario, julio de 2008, p.10. Disponible en: <http://www.internatio-nal.ucla.edu/media/files/SRG-Weskamp.pdf>

cooperación en otras áreas, como político-diplomática, científico-tecnológica y cultural, entre otras.

Un segundo elemento que explica la necesidad de un estrechamiento de los vínculos con nuestro país es de carácter más bien político. Desde la división del país en dos Estados, y luego del conflicto bélico que enfrentó a las dos Coreas, las relaciones entre ambos lados de la Península han sido tensas y han empeorado en las últimas dos décadas debido a la decisión del gobierno norcoreano de llevar adelante su programa nuclear. Desde entonces, la búsqueda de apoyo de otros países contra el desarrollo armamentístico norcoreano ha sido uno de los ejes principales de la política exterior surcoreana. Este tema también fue abordado en las reuniones presidenciales durante la gira de Roh Moo-Hyun por Buenos Aires y demás países de la región. Incluso los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile han manifestado su apoyo en torno a la solución pacífica del problema nuclear con Corea del Norte.⁸⁶⁶

Asimismo, fue clave para Seúl el acompañamiento de estos países para poder ingresar a ciertos organismos y foros internacionales y regionales, como por ejemplo en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); desde marzo de 2005 se ha convertido en miembro extrarregional de éste. Cabe mencionar que Corea es además miembro observador de la OEA, participa de las Reuniones de Secretarios del Grupo Río, tiene un rol destacado en el Foro de Cooperación entre América Latina y Asia del Este (FOCALAE),⁸⁶⁷ y es miembro de la CEPAL desde julio de 2007. La participación de Corea del Sur en estos organismos contribuye a mantener un diálogo directo y sostenido con los países de la región.

El tercer factor es de carácter cultural y está relacionado con las numerosas iniciativas por parte del gobierno de Seúl para lograr un mayor acercamiento y conocimiento de la cultura coreana a fin de mejorar la imagen de Corea en Argentina y en el mundo. Esta política se viene realizando a través de la

⁸⁶⁶ En agosto de 2003 comienzan las conversaciones multilaterales tendientes a solucionar el conflicto suscitado por la decisión de Pyongyang de desarrollar su programa nuclear. Los países intervinientes son seis: las dos Coreas, Estados Unidos, China, Japón y Rusia.

⁸⁶⁷ El FOCALAE –que se inauguró oficialmente en 1999 como foro interregional y está integrado actualmente por 33 países– es el único mecanismo de concertación multilateral permanente entre las dos regiones, cuyo objetivo fundamental es posibilitar e incrementar el diálogo político y la cooperación interregional en diversas áreas.

firma de convenios, programas e intercambios culturales y académicos, mediante el establecimiento de centros culturales que promuevan y difundan diversas manifestaciones creativas coreanas tales como: producciones cinematográficas, bailes modernos y tradicionales, exposiciones de artes y la enseñanza del idioma coreano. En este sentido, en 2006 se crea en Buenos Aires el Centro Cultural Coreano en América Latina, cuyo principal objetivo es difundir la cultura coreana en Argentina y en el resto de los países latinoamericanos.

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner las buenas relaciones con Corea se han mantenido. Esto se tradujo en la visita oficial del entonces canciller argentino Jorge Taiana a Seúl en el año 2009, cuando se firmó el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Materia Penal, que permite brindar y recibir asistencia en materia de investigaciones, juicios y procedimientos penales incluyendo cuestiones impositivas, aduaneras y financieras. Al año siguiente, ambos países suscribieron un Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Energía Nuclear y un Convenio de Asistencia de Reciprocidad Aduanera. En noviembre de ese mismo año se produjo la visita de la presidente Cristina Fernández a Corea para participar de la V Cumbre del G20. En marzo de 2012, el canciller argentino Héctor Timerman viajó a la capital coreana para participar de la II Cumbre de Seguridad Nuclear.

3. Fortalecimiento de los vínculos comerciales y de inversión

Desde el año 2003, el comercio entre ambas naciones ha mantenido un crecimiento constante. En ese año, el volumen anual fue de casi 650 millones de dólares y, si bien en 2004 hubo un leve descenso en el intercambio bilateral, en 2005 y 2006 volvió a recuperarse y la cifra osciló entre los 700 y 900 millones de dólares. Para el año 2007, supero los 1.200 millones de dólares. Es decir, en cinco años el comercio entre Argentina y Corea del Sur se duplicó. En el 2010, el volumen anual ascendió a 1.748 millones de dólares y para el 2012 subió a 2.519 millones de dólares. Como puede verse, desde el año 2003 hasta el 2012 el intercambio comercial entre ambos países se ha cuadruplicado.

Comercio bilateral entre Argentina y Corea del Sur (2002-2012)
(en millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Total	Saldo
2002	355	69	424	286
2003	434	212	646	222
2004	146	308	454	-162
2005	369	412	781	-43
2006	432	439	871	-7
2007	701	526	1.227	175
2008	588	732	1.320	-144
2009	588	616	1.204	-28
2010	780	968	1.748	-188
2011	982	1420	2.402	-438
2012	1.379	1.140	2.519	239

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos del CEI, <http://www.cei.gov.ar/es/argentina-0>

En cuanto a la composición de las exportaciones, Argentina comercializa hacia Corea del Sur especialmente manufacturas de origen agropecuario (en su gran mayoría harina y aceite de soja), además de minerales de cobre y sus concentrados, productos energéticos, pescados congelados, cueros y pieles. Por el lado de las importaciones, los principales productos que provienen de la Nación asiática son bienes de consumo durable (automóviles, maquinarias y artículos electrónicos y/o eléctricos), químicos y plásticos.

Pese al incremento significativo del comercio entre Argentina y Corea del Sur, el volumen comercial entre ambas Naciones es aún inferior al que mantienen con el resto del mundo y con otros países de la región. Dentro de Sudamérica, Argentina ocupó en 2011 el 4º lugar como proveedor de bienes a Seúl -detrás de Brasil, Chile y Perú- y el 5º mercado de recepción de las exportaciones provenientes del país asiático -detrás de Brasil, Chile, Perú y Colombia-.⁸⁶⁸

Esta situación explica el gran margen de oportunidades que existe actualmente para incrementar e intensificar los vínculos comerciales bilaterales, dada la complementariedad de las dos economías. El fuerte de la economía coreana

⁸⁶⁸ Datos extraídos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de la República de Corea, disponible en el sitio web oficial: http://www.mofat.go.kr/ENG/policy/bilateral/latinamerica/index.jsp?-menu=m_20_140_30

corresponde a la industria de alta tecnología y de tecnologías de la Comunicación, como la electrónica, telecomunicaciones, informática, automóviles, química, acero y construcción. Mientras que Argentina posee una gran cantidad de recursos naturales y es uno de los mayores exportadores de materias primas y alimentos.

Corea cuenta con una población de casi 50 millones de habitantes pero con una superficie territorial similar a la provincia de Chaco. Menos de un tercio de ese territorio es apto para agricultura, lo que explica la necesidad del país asiático de buscar alimentos y materias primas en otros países. A esto se le suma el cambio en los hábitos alimenticios de su población hacia una tendencia a lo occidental debido al incremento de su poder adquisitivo. Esta situación abre un abanico de oportunidades para nuestro país.

En este sentido, Argentina debe aprovechar su alta especialización en materia de agro-alimentos e industria energética para aumentar el volumen de ingreso de productos nacionales al mercado coreano. Al respecto, los productos con mayores posibilidades de incrementar su venta en el país asiático son algunos cereales, como trigo, maíz y porotos de soja, también el aceite de petróleo y otros productos energéticos, carnes bovinas, quesos frescos y vinos, aunque algunos de ellos deben enfrentar altos aranceles, como es el caso de la carne bovina. Otros rubros que cuentan con grandes posibilidades por el bajo valor de los aranceles a su ingreso son el oro en bruto, productos de fundición de acero y de hierro.⁸⁶⁹

En tanto, Corea del Sur posee un gran margen para expandir la venta de los principales productos que ingresan a nuestro país como automóviles y sus autopartes, aparatos eléctricos y mecánicos, químicos y plásticos. Aunque, como en el caso de Argentina, existen otros rubros que presentan grandes oportunidades para incrementar el volumen de su ingreso a nuestro mercado, como es el caso de productos químicos, cosechadoras-trilladoras y tractores, entre otros.⁸⁷⁰

En cuanto a las inversiones coreanas en Argentina, según datos de la Embajada de Corea en Buenos Aires, para el año 2011 ascendieron a una cifra de 170 millones de dólares.⁸⁷¹ Entre las principales empresas coreanas que operan en

⁸⁶⁹ Andrés Weskamp, ob. cit., p.12.

⁸⁷⁰ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁷¹ Embajada de Corea del Sur en Argentina. Disponible en el sitio web oficial de dicha embajada: <http://arg.mofat.go.kr/worldlanguage/america/arg/bilateral/bilateral/index.jsp>

nuestro país podemos mencionar: Samsung Electronics, LG Electronics y a Arion Technology (del sector electrónico), Daewoo (del sector automotriz), Golden Oil (minería) y Han-Sung y Dong-Nam (en pesca).⁸⁷² Samsung posee inversiones en la provincia de Tierra del Fuego, donde produce teléfonos celulares, monitores de LCD y LED y, desde el año 2011, fabrica notebooks, netbooks y nuevos modelos de tablets.⁸⁷³ En tanto, LG ha invertido en la fabricación de lavarropas mediante una alianza estratégica con una empresa local en Córdoba.⁸⁷⁴ Además existen proyectos de inversión en las provincias de Salta y Catamarca mediante la Korea Resource Corporation (KORES) que participa del proyecto minero de exploración en yacimientos de litio Sal de Vida.⁸⁷⁵

El interés de las empresas coreanas en invertir en nuestro territorio se ha incrementado en los últimos años y se enfoca en diversos sectores, tales como energía, minería, agrícola-ganadero, pesca, electrónica, textil, construcción e infraestructura. Ejemplo de ello, fue la visita del embajador coreano en Argentina Han Byung-Kil a Santiago del Estero en septiembre del año pasado y a Jujuy en junio de este año; se prevén mayores inversiones en el sector agrícola-ganadero y en el minero, respectivamente para esas provincias.⁸⁷⁶

Para el gobierno coreano, Argentina representa además la posibilidad de ingresar al mercado más amplio que supone el Mercosur, lo cual favorece la inversión de firmas coreanas en nuestro país. Pero también la posibilidad de crear empresas conjuntas o *joint ventures* en diferentes rubros de la economía, como por ejemplo, en la industria automotriz, de extracción de recursos naturales, en el área de las tecnologías de comunicación e información, en energía, entre otros. Para Argentina, las inversiones coreanas pueden favorecer esquemas de complementación y especialización en el plano industrial y también en el tecnológico. Como

⁸⁷² Idem.

⁸⁷³ Para más información, visite: http://www.ieco.clarin.com/economia/Samsung-computadoras-portables-Tierra-Fuego_0_470953224.html

⁸⁷⁴ Para más información, ver: <http://www.iprofesional.com/notas/84033-LG-invierte-us25-millones-para-fabricar-lavarropas-en-Cordoba>

⁸⁷⁵ Para más detalles, ver: <http://www.marketwire.com/press-release/Lithium-One-Korea-Resources-Corporation-Announce-Development-Joint-Venture-Sal-de-Vida-TSX-VENTURE-LI-1271173.htm>

⁸⁷⁶ Para ampliar la información, ver: <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/notas/2012/8/29/buscaremos-llevar-inversiones-coreanas-santiago-estero-411853.asp>

consecuencia, esto podría generar una mayor y mejor proyección de las empresas argentinas en el exterior.

4. Cooperación en la arena internacional

En cuanto a los vínculos políticos y diplomáticos, Argentina y Corea del Sur mantienen posturas similares en varios temas de la agenda internacional. En el ámbito multilateral, ambos países participan activamente en diversos foros y organismos internacionales, como es el caso de la ONU y del G20. Las dos Naciones abogan una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU en cuanto a una ampliación del número de miembros no permanentes de ese órgano, con la finalidad de hacerlo más democrático, representativo y equitativo. Es decir, lo que se busca es darle una mayor participación en la toma de decisiones a los países desarrollados y emergentes.

El debate sobre la reforma del CS comenzó en la década de 1990, cuando surgieron dos grupos de países. Por un lado, el Grupo de los cuatro (G4) conformado por Alemania, India, Brasil y Japón, que demandan obtener un asiento como miembro permanente. Por otro lado, el movimiento llamado Unidos por el Consenso y conocido como el Coffee Club, compuesto de al menos 40 países que pretenden aumentar la cantidad de naciones miembros no permanentes del CS. Precisamente en este último grupo, liderado por Italia, han mantenido un destacado rol Argentina y Corea. Reflejo de ello, son las palabras del ex ministro de la Embajada de Corea en Argentina, Choo Jong-youn, quien afirmó al respecto:

En cuanto al tema de la reforma del Consejo de Seguridad, los dos países han trabajado conjuntamente durante más de 10 años como miembros del 'Coffee Club' que se oponen a que se incremente la cantidad de países miembros permanentes. Y últimamente, como principales miembros del UfC (Unidos por el Consenso), se han opuesto al G-4 (Japón, Alemania, Brasil y la India), que ambicionan con ser los nuevos miembros permanentes del Consejo.⁸⁷⁷

⁸⁷⁷ Choo Jong-youn. 2007. Un nuevo enfoque de la relación Corea-Argentina, en Revista Relaciones Internacionales, Año 16, N° 33, ps. 1-20, Disponible en:

Los dos países mantienen además una presencia activa en las reuniones del G20⁸⁷⁸ y procuran un reordenamiento de la arquitectura financiera mundial y encontrar una solución a la crisis económico-financiera internacional que afecta desde 2008 a las economías norteamericanas y europeas principalmente (aunque sus coletazos se hacen sentir en todo el mundo). El principal objetivo de este grupo de Estados es promover un crecimiento global fuerte, sostenible y equilibrado. Para ello, es necesario revisar la arquitectura financiera internacional y diseñar e implementar diversas iniciativas de carácter regulatorio a fin de asegurar una mayor transparencia y un funcionamiento más eficaz y responsable de los mercados financieros.

Esta coincidencia de intereses puede observarse además en la defensa de la democracia, el respeto por los derechos humanos, el compromiso con la paz y seguridad mundiales, el desarme, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la defensa del uso pacífico de la energía nuclear. Tanto el gobierno argentino como el coreano defienden y sostienen estos principios de política exterior.

Siguiendo a Choo Jong-youn, Argentina y Corea del Sur han debido afrontar pasados marcados por el sufrimiento ocasionado por las dictaduras militares, con lo cual comparten la difícil tarea de cerrar esos ciclos. Por lo tanto, ambas Naciones se encuentran trabajando de manera conjunta en materia de defensa de la democracia y el respeto por los derechos humanos:

Se ha informado que ya existe un intercambio entre las organizaciones como 'Las Madres de Plaza de Mayo' o 'Las Abuelas de Plaza de Mayo' con las entidades relacionadas con el movimiento de democratización de Kwangju⁸⁷⁹ en Corea... El gobierno de Corea

http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2033/Nueva%20carpeta/ri%2033%20e%20Choo.pdf

⁸⁷⁸ El Grupo de los Veinte (G20) es el principal foro de cooperación y consulta internacional para abordar temas relevantes de la agenda económica y financiera mundial. Está conformado por 19 países, entre los cuales se encuentran economías desarrolladas y de reciente industrialización –Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

⁸⁷⁹ El movimiento de democratización de Kwangju fue un levantamiento popular contra el gobierno militar de Chun Doo-hwan, quien tomó el poder en Corea tras la muerte de Park Chung Hee en octubre de 1979. Este levantamiento, encabezado por estudiantes universitarios -que comenzó el 18 de mayo de 1980 y finalizó tras una fuerte represión 9 días después,- es considerado un símbolo de la lucha popular democrática en ese país. Si bien no hay cifras oficiales, se estima que alrededor de 160

ha creado una `Comisión para el esclarecimiento de los hechos del pasado`, y está trabajando activamente en este tema.⁸⁸⁰

En materia regional, los dos Estados participan de varios organismos y foros multilaterales como es el caso del BID, el FOCALAE, la CEPAL y la OEA. El hecho de que Corea del Sur sea miembro de estos organismos regionales es de gran importancia debido a que su participación en los mismos le permite mantener un diálogo directo y sostenido con Argentina y los demás países de la región. En el plano bilateral existen mecanismos tales como el Memorándum de Entendimiento para Consultas Políticas firmado en 1995 y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos, creada en 1991, que contribuyen a sostener el diálogo político bilateral de alto nivel entre las dos Naciones.

Esta sinergia de intereses en los diferentes asuntos que se encuentran en el tope de la agenda internacional habilita a pensar que la buena relación entre Argentina y Corea del Sur trasciende la lógica de la cooperación económica y comercial. Por el contrario, las dos Naciones vienen trabajando mancomunadamente en varios foros y organismos multilaterales y tratan de aunar sus esfuerzos en materia de gobernanza global para convertirse en actores de gran relevancia en el plano internacional.

5. Intensificación de los vínculos académicos y culturales

Como se menciona anteriormente, el gobierno de Roh Moo-Hyun apuntó a desarrollar una política de promoción de la cultura coreana en todo el mundo. Para mejorar la imagen de ese país, llevó a cabo diversas iniciativas a través de la firma de acuerdos de cooperación cultural y académica con las demás Naciones, entre ellas con Argentina. A fin de difundir la cultura coreana, su lengua y su forma de vida, se promueve la creación de centros culturales en ciudades consideradas estratégicas. Además, se celebran diferentes eventos y actividades artísticas que van

personas perdieron la vida en este terrible hecho conocido también como la Masacre de Kwangju. Los responsables de la represión fueron finalmente juzgados en 1997.

⁸⁸⁰ Choo Jong-youn, ob. cit., p. 9.

desde producciones cinematográficas y exposiciones de arte hasta la enseñanza del idioma coreano.

Desde el año 2006 funciona en la ciudad de Buenos Aires el Centro Cultural Coreano en América Latina, que busca promover y difundir no sólo la cultura coreana sino también aumentar el intercambio cultural, turístico y deportivo entre Corea y Argentina; y también con el resto de los países latinoamericanos. Dicha institución ha realizado un sinnúmero de eventos para difundir su historia, costumbres, idioma, gastronomía y todo lo referente a su cultura.

El hecho de que este Centro Cultural Coreano se haya establecido en la capital argentina, considerada la París de América del Sur por la fuerte movida artística y cultural que posee, es un dato que demuestra la importancia que tiene nuestro país para el gobierno coreano en el marco de un estrechamiento de las relaciones con la región latinoamericana. Esto mismo puede verse en las palabras del ex ministro de la embajada coreana en nuestro país, quien afirmó:

El Gobierno coreano ha decidido instalar un centro cultural coreano en Buenos Aires, por primera vez en Sudamérica. Esto es, precisamente, una muestra del cambio de paradigma de la política exterior de Corea para Latinoamérica. Buenos Aires será una Base Avanzada de Operaciones, que difundirá la cultura, la historia y la tradición coreana a los ciudadanos argentinos, y que al mismo tiempo, tratará de extender hacia las regiones de habla española, la “ola coreana” (Hallyu)⁸⁸¹ que en los años recientes está expandiéndose de una manera explosiva.⁸⁸²

Otro hecho que se debe destacar es la celebración en octubre de 2003 del Primer Encuentro de Estudios coreanos en América Latina, realizado en Buenos Aires, y que contó con el financiamiento de la Korea Foundation y el apoyo de la Embajada de Corea. Allí participaron más de 30 profesores e investigadores de diferentes universidades latinoamericanas, interesados en profundizar sus conocimientos sobre el país asiático. Desde entonces, se han desarrollado seis

⁸⁸¹ Con este término se hace referencia al aumento de la popularidad de la industria cultural coreana (principalmente telenovelas, cine y canciones) en otros países del Asia Oriental a fines de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI. Esta *ola coreana* o *hallyu* comenzó en China y luego se fue extendiendo hasta alcanzar Estados Unidos y América Latina.

⁸⁸² *Ibíd.*, p. 14.

encuentros; justamente el último de ellos se realizó entre los días 14 y 15 de agosto del corriente año en la ciudad de La Plata.

En el año 2005, se realizó el Primer Congreso Nacional de Estudios Coreanos en la ciudad de Rosario y, a partir de ese momento, se han venido desarrollando año tras año estos encuentros en diferentes ciudades del país. En estos congresos participan profesores y estudiantes de diversas universidades del país y de la región, además de reconocidos especialistas en asuntos de Asia-Pacífico.

A esto debe sumarse el creciente número de estudiantes y docentes que, movidos por el interés de conocer más sobre esa Nación asiática, han decidido viajar y estudiar en Corea. Sea a través de programas de intercambio cultural de estudiantes o mediante becas que otorga el gobierno coreano para aquellos que quieran aprender el idioma coreano. Las becas están disponibles para docentes e investigadores profesionales que se especializan en el estudio de Corea o para aquéllos que quieran realizar sus estudios superiores o de posgrado en alguna universidad de ese país.

Este incremento de los vínculos académicos y culturales -que ha cobrado gran relevancia en la última década- es fundamental para la profundización de los lazos bilaterales. Como se remarcó en la introducción de esta investigación, el desconocimiento mutuo fue uno de los principales factores que explicaron la escasa atención que se la dado anteriormente a la relación entre ambas naciones. Por lo tanto, los gobiernos de ambos países deben apostar a una mayor intensificación de la cooperación en materia académica y cultural a fin de que exista un mayor conocimiento tanto de uno como de otro país. Esto contribuirá a profundizar aún más las relaciones argentino-coreanas.

Un factor clave y que puede actuar como puente entre los dos pueblos es sin duda la presencia de familias de inmigrantes coreanos que viven en la Argentina. En tal sentido, Mera sostiene que debemos aprovechar a los miembros de la comunidad coreana que residen en nuestro país ya que son “actores culturales anclados en nuestras propias realidades locales, con un potencial de transmisión de la lengua y un acervo cultural imprescindible para el conocimiento mutuo”⁸⁸³.

⁸⁸³ Carolina Mera, ob. cit., 2007, p. 81.

Desafíos en la relación

Aunque el futuro de las relaciones bilaterales parece ser alentador, existen algunas limitaciones que pueden dificultar los lazos entre Argentina y Corea. Estos obstáculos se dan principalmente en las vinculaciones económicas y comerciales. El primero de ellos tiene que ver con las dificultades que se presentan para los empresarios de ambos países al momento de ingresar al mercado coreano o argentino. Ejemplo de ello, son los altos costos por la distancia, el gran desconocimiento de sus mercados y de sus culturas, el pensamiento cortoplacista que caracteriza al empresariado argentino y la existencia de barreras arancelarias y no arancelarias impuestas por ambos gobiernos. Respecto a este último punto, el país asiático impone tarifas elevadas y salvaguardas especiales sobre bienes agrícolas (48% en promedio) tales como trigo, maíz, porotos de soja, también sobre carne vacuna (40%), pescados congelados (10%), aceites y lácteos.⁸⁸⁴

Según un informe del Centro de Economía Internacional (CEI), los aranceles más altos se concentran en productos del reino vegetal (90,7%); alimentos, bebidas y tabaco (23,5%); animales vivos (20%); calzados y accesorios (10,3%); materiales textiles y sus manufacturas (9,6%) y pieles y cueros (8,3%).⁸⁸⁵ A esto deben sumarse las medidas sanitarias y fitosanitarias que aplica esta Nación asiática principalmente sobre la importación de carne vacuna. Corea aplica la llamada *tolerancia cero*, que implica que el país debe estar libre de aftosa sin vacunación, lo que significa que están prohibidas las importaciones de carne no procesada desde Argentina.

En tanto, el gobierno argentino impone elevadas barreras tarifarias sobre vehículos automóviles y autopartes (35% en promedio), sobre la industria textil y calzados, lo que podría dificultar un incremento de las importaciones coreanas en nuestro país. Este esquema de tarifas está vinculado a los temores que existen en algunos sectores del país latinoamericano debido a las posibles consecuencias negativas que se pueden presentar para algunos sectores considerados sensibles en Argentina, debido a la alta competitividad de los productos de origen

⁸⁸⁴ Andrés Weskamp, ob. cit., ps. 12-13.

⁸⁸⁵ El comercio de la Argentina con Corea. Agosto 2009. Centro de Economía Internacional (CEI). Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Disponible en: <http://www.cei.gov.ar>

coreano. Ejemplo de estos sectores son: vehículos y autopartes, maquinaria pesada, equipamiento para productos eléctricos y electrónicos, plásticos y textiles.

En segundo lugar, un importante escollo en la relación es la fuerte presencia de la República Popular China en Argentina y en toda la región. Beijing es el segundo socio comercial de nuestro país, el primer mercado de exportaciones agrícolas argentinas y cuenta con grandes inversiones en nuestro territorio. Muchas empresas coreanas temen no sólo una inundación de productos chinos (muchos de los cuales pueden sustituir los artículos de procedencia coreana) sino también una clara competencia a la hora de invertir en Argentina. Según el profesor Oviedo, “la política comercial argentina hacia el Este Asiático, altamente concentrada en China, perturba las importaciones provenientes de Corea. El reconocimiento de economía de mercado otorgó a China mayor competitividad a sus productos...”⁸⁸⁶

Un pensamiento similar en esta cuestión puede observarse en la obra de Mera, quien sostiene que:

*...hay que analizar la relevancia adquirida por China en el sistema internacional, ya que significa un impacto no solo para Occidente sino también para otros países de la región, como Corea, Japón y el sudeste asiático, que han debido adaptar y modificar sus economías y políticas internacionales frente a las estrategias de la apertura de China.*⁸⁸⁷

Una tercera limitación consiste en la fuerte concentración de las exportaciones argentinas en un grupo reducido de bienes y sectores, lo que ocasiona una fuerte situación de dependencia respecto a la comercialización de los mismos. Un claro ejemplo de esa dependencia fue lo sucedido en 2010 con China, que decidió bloquear el ingreso de aceite de soja argentina a su mercado interno en coincidencia con la decisión del gobierno argentino de aplicar licencias no automáticas de importación que afectaban a productos asiáticos. En este sentido, se debe pensar en qué modelo de inserción estamos pensando como país: si queremos

⁸⁸⁶ Eduardo Daniel Oviedo, “Factores que inciden en la determinación de la política exterior del presidente Kirchner hacia la Península de Corea. Un análisis tras la visita de Roh Moo-Hyun a la Argentina”, en Revista Estudios. Centro de estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. N° 20. Otoño-primavera 2007, p. 192.

⁸⁸⁷ Carolina Mera, ob. cit., 2007, p. 81.

volver a ser el granero del mundo como sucedió a fines del siglo XIX mediante el modelo agroexportador o, por el contrario, pretendemos evitar caer en esa misma política. Debemos pensar en un modelo de desarrollo y de crecimiento que vaya más allá de lógica de exportar materias primas y alimentos a cambio de productos manufacturados. Para ello, es sumamente necesario ampliar y diversificar nuestras ventas en otras áreas y/o productos con mayor valor agregado.

Otra limitación tiene que ver con la escasa repercusión que se le ha dado a las visitas presidenciales en los dos países. Durante el gobierno de Néstor Kirchner sólo se produjo la visita de Roh Moo-Hyun a Buenos Aires en 2004. En esos momentos se hablaba de que el mandatario argentino devolvería la visita a Seúl pero eso finalmente no ocurrió. Recién en noviembre de 2009, la presidente Cristina Fernández de Kirchner viajó a Seúl para participar de la V Cumbre del G20, donde fue recibida por el entonces presidente surcoreano Lee Myung-bak, quien brindó una recepción para todos los jefes de Estado asistentes a la cumbre. Estas visitas presidenciales revisten gran importancia porque permiten establecer una relación más personal entre los mandatarios: fundamental para estrechar los vínculos entre dos Naciones.

Por último, y como se ha remarcado anteriormente, el desconocimiento mutuo opera como una gran barrera en cuanto a una mayor profundización de los vínculos entre ambas Naciones. En este sentido, el gobierno argentino debería tener una mirada similar hacia Corea en cuanto a la promoción e implementación de diversos planes de intercambio cultural, académico y estudiantil, a fin de atraer a estudiantes, docentes y profesionales coreanos interesados en conocer más sobre nuestro país, su historia, cultura y forma de vida, realidad política, económica y social. Asimismo, se debería alentar a nuestros estudiantes, docentes e investigadores a realizar estudios en el país asiático con la finalidad de estrechar los conocimientos sobre ese Estado.

Al respecto, Carolina Mera sostiene:

Podríamos pensar que al igual que lo hace Corea, los países de América Latina deberían poner en ejecución planes de intercambio cultural y académico. Existe una barrera cultural que en muchos sentidos impide avanzar en el contacto político, económico y social con las naciones del este asiático. Para comprender la región hay que

*derribar mitos, prejuicios y estereotipos que distorsionan el entendimiento general del escenario actual.*⁸⁸⁸

Choo Jong-youn, en el mismo sentido, señala:

*Las cooperaciones culturales, académicas y deportivas están apareciendo como un factor muy importante en las relaciones bilaterales... En las relaciones entre los países, el papel que tienen los intelectuales es tan importante que no sería exagerado enfatizarlo una y otra vez. Cuando hay un vigoroso intercambio entre los intelectuales de ambos países y cada país realiza activamente los estudios sobre la otra parte, esta relación amistosa terminará echando raíces fuertes.*⁸⁸⁹

Conclusión

Si bien los vínculos entre Argentina y Corea del Sur han sido cordiales desde el establecimiento formal de las relaciones diplomáticas en 1962, han carecido de gran importancia debido a la baja prioridad que le han dado ambos países. Esta situación comienza a modificarse en la década de 1990, cuando se produce un incremento en los lazos bilaterales mediante la firma de varios acuerdos, intercambio de visitas de alto nivel y un aumento en el comercio entre ambas Naciones.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI se abre un nuevo período en la relación bilateral. Los gobiernos del entonces presidente argentino Néstor Kirchner y de su homólogo coreano Roh Moo-hyun deciden estrechar los vínculos interestatales y lo plasman en la declaración conjunta firmada en 2004 durante la visita del mandatario coreano a nuestro país. Allí, se comprometieron a establecer una “relación comprehensiva de cooperación amplia para la prosperidad común en el siglo XXI”.

⁸⁸⁸ Idem.

⁸⁸⁹ Choo Jong-youn, ob. cit., p 13 y 14.

Desde ese momento se produjo un incremento de los lazos entre las dos Naciones en diversas áreas. Esto puede verse en la firma de varios acuerdos en materia comercial, de energía y recursos minerales, educación y cultura, y tecnologías de comunicación e información. A partir de entonces, el comercio y las inversiones bilaterales se han incrementado significativamente, se han creado algunas instituciones para fomentar el intercambio en el ámbito académico y cultural, tales como el Centro de Estudios Corea-Argentina en la Universidad de Buenos Aires en 2003 y el Centro Cultural Coreano en América Latina, sito en la ciudad de Buenos Aires, en 2006. En cuanto a la cooperación en energía y recursos naturales, se creó en el año 2006 el Centro para la Cooperación Coreano-Sudamericana en Energía y Recursos Naturales en la Embajada de Corea en Argentina.

Como se plantea al comienzo de la investigación, esta profundización de los vínculos bilaterales se debe a una decisión política por parte de los gobiernos de los dos países. Amén de la importancia que se la ha otorgado a la relación económica y comercial –que como se menciona previamente se ha cuadruplicado en los últimos 10 años–, ha existido además un interés por fortalecer los lazos político-diplomáticos y académico-culturales entre ambos Estados.

Las dos naciones debieron atravesar una profunda crisis económico-financiera: Corea en el año 1997 y Argentina a fines de 2001. Para salir de esa situación y reinsertar al país en la economía internacional ambos Estados implementaron estrategias de desarrollo similares orientadas al comercio internacional, haciendo hincapié a una mayor apertura y diversificación comercial. En el caso de Argentina se buscó establecer y afianzar los vínculos con países y regiones no tradicionales. En tal sentido, los países del Asia-Pacífico, entre ellos Corea, adquieren gran relevancia. En tanto, el gobierno surcoreano comienza a mirar hacia el país sudamericano como un potencial socio y proveedor de materias primas, alimentos y recursos energéticos tan necesarios para mantener el crecimiento económico y alimentar a su población.

En el plano político-diplomático, ambos países consideran fundamental aprovechar la buena relación bilateral dada la sinergia de intereses en varios temas de la agenda internacional y la participación activa en diversos foros y organismos internacionales y regionales, como la ONU, el G20, el BID y el FOCALAE. Asimismo, en los últimos años se vislumbró un avance en la integración académico-cultural: fundamental para aumentar el conocimiento mutuo y fortalecer

la relación bilateral. Argentina es percibida por Corea del Sur como una plaza estratégica desde donde promocionar su cultura hacia toda la región latinoamericana.

No obstante, y como se menciona previamente, existen algunos desafíos que podrían limitar e incluso obstaculizar la relación bilateral. En materia comercial, existen dificultades para ingresar al mercado coreano por los elevados costos debido a la distancia, desconocimiento de los gustos y preferencias de los consumidores asiáticos, las barreras arancelarias y no arancelarias, entre otras cuestiones. Asimismo, Argentina también impone altas barreras tarifarias sobre ciertos productos coreanos que ingresan a nuestro mercado, además de la gran competencia que supone China para los empresarios surcoreanos.

En el plano político, la poca relevancia que han evidenciado las visitas presidenciales en los dos países ha operado como un obstáculo para afianzar las relaciones personales entre los jefes de Estado de ambas naciones, tan necesarias para estrechar aún más los lazos interestatales.

Mientras que en materia académica y cultural, si bien se han logrado ciertos avances a fin de fomentar la cultura coreana en nuestro país y se han realizado varios intercambios educativos, la mayoría de la población argentina continúa desconociendo a Corea, su sociedad y su cultura. En este sentido, la comunidad coreana en Argentina podría servir de puente para promover y fomentar su cultura en nuestro país:

*Debido a los conocimientos que ya tienen por su experiencia en América Latina, y porque todavía conservan el Idioma y ciertos tratos culturales transmitidos por sus padres, se considera que son un gran capital que servirá de puente de comunicación y facilitará la llegada de las empresas coreanas a nuestros países y el conocimiento de las políticas del gobierno.*⁸⁹⁰

Como puede apreciarse a lo largo del presente trabajo, las relaciones bilaterales se han incrementado considerablemente en los últimos años, aunque todavía resta un gran potencial para afianzar y profundizar esos lazos. El escenario a futuro presenta grandes oportunidades y el principal reto para los gobiernos de

⁸⁹⁰ Mera, Carolina. 2007, ob. cit., p. 79.

ambos países es saber aprovechar la actual coyuntura a fin de derribar los obstáculos arriba mencionados.

Bibliografía

- “Acuerdan un crédito con Corea del Sur”, en diario La Nación, 16 de noviembre de 2004. <http://www.lanacion.com.ar/654409-acuerdan-un-credito-con-corea-del-sur> (consulta realizada el 14 de agosto de 2013).
- Administración de Información de Energía de Estados Unidos, *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*, Departamento de Energía de Estados Unidos, junio 2013. Disponible en: <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/> (consulta realizada el 28 de octubre de 2013).
- “Buscaremos llevar inversiones coreanas a Santiago del Estero”, en Nuevo Diario Web, 29 de agosto de 2012. <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/-notas/2012/8/29/buscaremos-llevar-inversiones-coreanas-santiago-estero-411853.asp> (consulta realizada el 14 de agosto de 2013).
- Calderón Mora, Emilio, *La apertura de Mercado entre Corea del Sur y América Latina. Retos y oportunidades para Latinoamérica ante el nuevo escenario económico internacional*, Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Estudios Coreanos, Córdoba, agosto de 2009.
- Centro de Economía Internacional (CEI), “El comercio de la Argentina con Corea, agosto 2009”, Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires, 2009. <http://www.cei.gov.ar/> (consulta realizada el 10 de julio de 2013).
- Chacón Morales, Alejandra, “Percepciones de la política exterior de Corea del Sur hacia Argentina, Brasil y Chile”, Programa de Estudios Coreanos. Centro Asia pacífico. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, Santiago, 2008. <http://www.international.ucla.edu/media/files/SRG-Chacon.pdf> (consulta realizada el 16 de julio de 2013)
- Choo, Jong-young, *Un nuevo enfoque de la relación Corea-Argentina*, presentación del Sr. Ministro Consejero de la Embajada de Corea en Argentina en el 2º Congreso Académico de la Asociación de Estudios Coreanos. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata, Revista Relaciones Internacionales, Año 16, Nº 33, 2007. http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2033/Nueva%20carpeta/ri%2033%20e%20Choo.pdf (consulta realizada el 23 de julio de 2013).
- Kim, Won-Ho, *Perspectivas de las Negociaciones por TLC Corea-Mercosur: Implicancia de la estructura y negociaciones previas del Mercosur*, en Desafíos de la

Contemporaneidad: Corea-América Latina. Ensayos sobre Política, género, ciencia y relaciones internacionales, compilado por Mera, Carolina y Nessim, Jessica, Editorial Antropofagia, Centro de Estudios Corea-Argentina, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

“*LG invierte u\$s2,5 millones para fabricar lavarropas en Córdoba*”, en iProfesional, 1 de julio de 2009. <http://www.iprofesional.com/notas/84033-LG-invierte-us25-millones-para-fabricar-lavarropas-en-Crdoba> (consulta realizada el 15 de agosto de 2013).

“*Lithium One and Korea Resources Corporation Announce Development Joint Venture at Sal de Vida Lithium Brine Project, Argentina*”, en Marketwire. <http://www.marketwire.com/press-release/Lithium-One-Korea-Resources-Corporation-Announce-Development-Joint-Venture-Sal-de-Vida-TSX-VENTURE-LI-1271173.htm> (consulta realizada el 14 de agosto de 2013).

Mera, Carolina, *Diáspora coreana en América Latina*, ponencia presentada en el II Encuentro de Estudios Coreanos en América Latina, México, 2005. Disponible en: <http://ceaa.colmex.mx/estudioscoreanos/images/mera.pdf> (consulta realizada el 10 de junio de 2013)

Mera, Carolina, *Panorama general y reflexiones acerca de las relaciones entre Argentina y Corea*, Revista de Estudios Internacionales, Vol. 39, N° 156, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2007. <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI-/article/viewFile/14319/18932> (consulta realizada el 23 de julio de 2013).

Oviedo, Eduardo Daniel, *Factores que inciden en la determinación de la política exterior del presidente Kirchner hacia la Península de Corea. Un análisis tras la visita de Roh Moo-hyun a la Argentina*, Estudios, N° 20, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 2007.

Paz Iriberry, Gonzalo, *Las relaciones entre Corea y la Argentina. Desarrollo y perspectivas*, Revista de Estudios Internacionales, Vol. 34, No. 134, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2001. <http://www.asiayargentina.com/cari-13.htm> (consulta realizada el 24 de julio de 2013).

Presidencia de la Nación, “Discurso del Señor Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa”, Buenos Aires, 2003. <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/11020> (consulta realizada el 15 de julio de 2013).

“*Samsung comenzará a fabricar computadoras portables en Tierra del Fuego*”, en diario Clarín, sección Economía, 28 de abril de 2011. http://www.ieceo.clarin.com/economia-/Samsung-computadoras-portables-Tierra-Fuego_0_470953224.html (consulta realizada el 14 de agosto de 2013).

Sassone, Susana y Mera, Carolina, *Barrios de migrantes en Buenos Aires: Identidad, cultura y cohesión socioterritorial*, Portail du Réseau Amérique latine. http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/MS-MIG/MS-MIG-1-Sassone_Mera.pdf (consulta realizada el 24 de julio de 2013).

Weskamp, Andrés, *Propuesta de libre comercio entre Mercosur y Corea del Sur: viabilidad para Argentina considerando la experiencia chilena*, Proyecto de investigación para el UCLA Center for Korean Studies, Universidad Nacional de Rosario, 2008. <http://www.international.ucla.edu-/media/files/SRG-Weskamp.pdf> (consulta realizada el 29 de julio de 2013).

Sitios web oficiales consultados

Banco Mundial. <http://databank.worldbank.org>

Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. <http://www.cei.gov.ar/>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <http://www.eclac.org/>

Dirección de Prensa. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. <http://prensa.cancilleria.gov.ar/>

Embajada de la República de Corea en Argentina. <http://arg.mofa.go.kr>

Embajada de la República de Argentina en Corea. <http://ecore.cancilleria.gov.ar/>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de la República de Corea. <http://www.mofat.go.kr/>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto de la República Argentina. <http://www.mrecic.gov.ar/>

Organización de Estados Americanos (OEA). <http://www.oas.org>

Capítulo XII

Argentina y los países de la ASEAN Y EL FOCALAE: pasado y presente de las vinculaciones políticas y económicas

Leonardo Manuel Funes

Introducción

Los países que integran la ASEAN significan hoy en día un mercado de casi 570 millones de personas para los productos exportables argentinos. Aún con disparidades en cada país, el producto bruto interno a nivel regional se estima en 2.332 millones de dólares⁸⁹¹ y su población crece en promedio 1.5% anual en países que ya se encuentran densamente poblados. La apertura económica de los últimos tiempos ha producido un cambio en las expectativas de consumo de los habitantes de estos países, aun cuando la pobreza estructural sigue siendo un problema sin resolver en algunos de ellos en los que casi la mitad de la población vive con menos de un dólar por día.

Argentina ha tenido presencia política en esta región desde que estos países se independizaron de las metrópolis que los controlaron en la primera mitad

⁸⁹¹ Estimado según cifras de UNCTAD para el año 2012.

del siglo XX. Es así que, en promedio, lleva más de 50 años presente de forma diplomática. La vinculación comercial, en cambio, es más reciente ya que a mediados de la década de 1990 es cuando Argentina comienza a vislumbrar la presencia de estos nuevos mercados. Y es en la última década (2003-2013) en que pretende impulsar el comercio con aquellos países.

También en el último decenio Argentina puso un énfasis particular en los esquemas de integración a nivel regional, buscando desde esta integración alianzas con regiones tan lejanas y antes desconocidas en pos de la proyección comercial y política hacia el Pacífico. La presencia de uno de los socios comerciales más importantes en el extremo oriente (entiéndase la República Popular China) ha despertado el interés por el Sudeste Asiático como futura plataforma comercial. De allí que la participación en foros de concertación y cooperación es una idea de integración novedosa que se vislumbra en un mundo multipolar.

Por lo tanto, se trabajará sobre la hipótesis de que las relaciones de Argentina con la ASEAN y el FOCALAE están enmarcadas en las nuevas tendencias del regionalismo, cuyo contenido sustantivo refleja la complementariedad dentro del esquema de cooperación Sur-Sur. Con ello se refleja una reconsideración de este tipo de relacionamiento, puesto de manifiesto en políticas diplomáticas y económicas específicas llevadas a cabo en la última década en nuestro país y que redefinen las vinculaciones históricas con la subregión a la vez que abren un abanico de posibilidades futuras.

Nuevas formas de regionalismo

El relanzamiento del Mercosur y la asociación estratégica con Brasil, el acercamiento de Argentina a países que tradicionalmente no han sido socios (como los asiáticos o africanos) y la cooperación internacional, pueden leerse como lineamientos de lo que se entiende como el interregionalismo periférico.

Es en este marco teórico en que se encuadran las asociaciones regionales que hoy día se conocen, fundamentalmente a la ASEAN, que es el objeto de este estudio. Ésta surge en 1967 con la firma de la Declaración de Bangkok en el contexto de la Guerra Fría. Es a principios de la década de 1990 cuando debido a las

nuevas teorías sobre integración, que a continuación se desarrollarán, la ASEAN realiza un giro fundamental y se abre a la nueva forma de entender el regionalismo.

La mayoría de los estudios sobre los procesos de integración y cooperación regional coinciden en dos factores claves que dan lugar al surgimiento de un *nuevo regionalismo* en la década de 1980 y principios de los años 1990; a saber: a) la emergencia de un nuevo regionalismo está asociado con el final de la Guerra Fría, que resultó en una transición de una estructura bipolar a una multipolar; la globalización de la economía mundial ayudó a la propagación de la política económica neoliberal; y b) como consecuencia del cambio en la estructura de gobierno global, el nuevo regionalismo fue paralelo a la proliferación de organizaciones regionales, las cuales operaron en principio en los límites de la tríada Estados Unidos, Unión Europea y Asia-Pacífico, y más tarde se extendieron más allá de sus confines.⁸⁹²

El resurgimiento de procesos de integración regional envuelve dos eventos claves: primero, el desarrollo de múltiples niveles coexistentes como las relaciones bilaterales, regionalismo, interregionalismo y relaciones a escala global. Y segundo, la intervención de actores no estatales, como corporaciones multinacionales y movimientos de la sociedad civil que, en muchos casos, moldean la formación de los procesos regionales. En síntesis, el nuevo regionalismo es “concebido como un proceso multidimensional y multinivel”.⁸⁹³

A pesar de que aún las ideas de regiones geográficas son importantes, en el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo subyace la idea *de regiones funcionales*, definidas por factores no territoriales que se convierten en las fuerzas dominantes que llevan a la interacción. Esos factores no territoriales son la economía, el medio ambiente y la cultura.

Según Olivet, en estas nuevas formas de cooperación (inter e intrarregionales) podemos observar ciertas características comunes:

⁸⁹² María Cecilia Olivet, *Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia*, Ponencia en la VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDEALP), BID/INTAL, Buenos Aires, octubre de 2005, p. 7.

⁸⁹³ Idem.

- **Balance:** creando procesos inter o intrarregionales, los países o regiones pretenden alcanzar el balance a situaciones de poder como el surgimiento de ciertas instituciones que pueden afectar sus intereses. Esto redefine estructuras de poder y contrabalancea otras fuerzas regionales.
- **Institucionalización:** los foros inter e intrarregionales regularizan la comunicación de los miembros, contribuye a la institucionalización de sus relaciones externas y forjan una nueva forma de hacer política en el sistema multilateral. La institucionalización ayuda a delimitar la región y a coordinar internamente actividades para llevar a las negociaciones una *voz unificada*.
- **Racionalización:** usar los foros inter e intrarregionales como paso prioritario para discutir, establecer y coordinar los temas de la agenda global que serán llevados a los foros globales. Los temas que no se coordinen a escala regional difícilmente tendrán fuerza en el ámbito global.
- **Establecimiento de agenda:** relacionado con el punto anterior, el establecimiento de una agenda común en el ámbito regional se lleva a cabo para las negociaciones en foros globales.
- **Construcción de identidad:** involucrándose en el proceso de interacción regional los países contribuyen a la generación de una *identidad* que puede ser subregional o regional. La cuestión de la identidad tiene que ver con la percepción que de ellos mismos tienen como región y cómo son vistos por actores externos. El proceso de construcción de identidad conduce a la región desarrollar un sentido de *pertenencia*, lo que le permite ser identificable, tener intereses comunes, formular objetivos y políticas e implementar de ellas decisiones comunes.⁸⁹⁴

La teoría de interregionalismo comenzó a surgir desde las entrañas del nuevo regionalismo y empezó a diferenciarse de la teoría de la integración regional cuando los académicos comenzaron a entender que las regiones se estaban

⁸⁹⁴ *Ibíd.*, ps. 11-12.

convirtiéndose en protagonistas con derecho propio. Las regiones han ejercido este protagonismo mediante el desarrollo de sus propias relaciones exteriores. La aparición del interregionalismo también marcó un punto de inflexión en el estudio del regionalismo, al mover el foco de análisis comparativo hacia el estudio de las relaciones entre las regiones y al preguntarse qué es lo que las mueve a unirse.

A pesar de estar en pleno desarrollo, los estudios sobre interregionalismo han sido confundidos con los estudios sobre regionalismo, que se ocupan en su mayoría de procesos subnacionales, regionales y subregionales e incluso integración fronteriza e integración microrregional.⁸⁹⁵

No obstante, siguiendo a Olivet, se puede definir este tipo de relaciones como interregionales pero diferentes de aquellas que ocurren cuando participan las potencias mundiales o lo que la autora llama la *tríada* (entiéndase Europa, Estados Unidos y China como centros de poder). Como consecuencia del enfoque centrado en la tríada, los estudios sobre el interregionalismo sólo han mencionado los casos de interregionalismo fuera de ella de forma colateral. Y la teoría del interregionalismo no pudo dar una explicación sistemática de la aparición de las relaciones más allá de los límites de los tres centros de poder, como se verá más adelante en el marco del Foro de Cooperación Latinoamérica y Asia del Este.

Por tanto, siguiendo el criterio de Olivet, el interregionalismo comprende tres tipos de procesos:

- Relaciones interregionales: diálogos grupo a grupo;
- Relaciones transregionales: Estados individuales actuando coherentemente; relaciones que se identifican como interregionalismo;
- Relaciones entre un grupo regional y un país de forma individual, lo que es conocido como el tipo *híbrido*; los diversos autores no unifican criterios de descripción⁸⁹⁶.

Las relaciones interregionales son diálogos entre grupos de países que ya están en procesos regionales formados y actúan con una *voz unificada* en sus

⁸⁹⁵ *Ibidem*, p. 9.

⁸⁹⁶ *Ibidem*, p. 10.

relaciones exteriores. Aunque el interregionalismo como tal se considera un fenómeno nuevo, los orígenes de este tipo de procesos se remonta al sistema *hub-and-spokes*:⁸⁹⁷ modelo de red interconectada que gravita alrededor de la Comunidad Europea y que la misma creara durante la Guerra Fría con el fin de promover la cooperación con los distintos socios.⁸⁹⁸ Ejemplos de este tipo de relacionamiento son los diálogos UE-Mercosur y UE-ASEAN. Este último conocido como ASEM (ASEAN-Europa Meeting). En términos institucionales, éste tipo de relaciones no establecen órganos supranacionales comunes, ya que las reuniones se llevan a cabo en el ámbito ministerial, de embajadores o de encargados de negocios.

Por su parte, las relaciones transregionales tampoco implican instituciones comunes, aunque en ciertos casos generan infraestructuras organizacionales de tipo administrativo, como una Secretaría. En este proceso, los países actúan de forma individual y pueden o no ser parte de acuerdos regionales. Pero si lo son, pueden pertenecer a distintos continentes y participan en ellos de forma individual, sin actuar en nombre del grupo regional del que forman parte. Claro ejemplo es el APEC, sigla en inglés del Concejo Económico para Asia-Pacífico, integrado por Estados americanos y asiáticos con la sola concurrencia de estar en la cuenca del Océano Pacífico. A diferencia del interregionalismo, se caracterizan por reuniones de alto nivel y agendas específicas de negociación.

Una mayor interacción entre las regiones y los actores o el incremento de la cooperación interregional es el camino que estos países deben seguir para lograr una mayor participación en la gobernanza mundial y así reducir lo *periférico* de su relacionamiento.

⁸⁹⁷ Una traducción directa sería “cubo y rayos”, pero carece de sentido. Este paradigma de distribución se aplica en la ingeniería industrial, la aviación comercial y en la creación de software para computadoras. Consiste en una red de conexiones dispuestas con la forma de una rueda de carro, en la que todo converge en el centro o, más técnicamente, en la que todo el tráfico se mueve a lo largo de los radios conectados al concentrador en el centro.

⁸⁹⁸ Hänggi Heiner, *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*, Ponencia del Encuentro “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Ángeles, 18 de mayo de 2000.

Relaciones político-diplomáticas

Ahora bien, es necesario considerar geográficamente la región que es objeto de estudio. La ASEAN tiene sus orígenes en dos asociaciones previas: la Asociación del Sudeste Asiático y MAPHILINDO; esta última sigla en inglés equivale a la unión de Malasia, Filipinas e Indonesia. Ambas asociaciones originarias son fruto de las tensiones de la Guerra Fría y del escenario de contención del comunismo que Estados Unidos y las antiguas metrópolis coloniales de la zona idearon en el sudeste asiático para evitar el avance de la Unión Soviética.⁸⁹⁹

Una serie de acontecimientos históricos relajan las tensiones en el sudeste asiático y habilitan la conformación de una nueva asociación que tuviera como principios la cooperación en lo económico, social y cultural. Tales eventos fueron la separación de Singapur de la Federación Malaya en 1965, la elección de Ferdinand Marcos en el gobierno de Filipinas a fines de ese mismo año y la caída del gobierno de Sukarno en Indonesia a principios de 1967. La nueva asociación se orienta a promover la paz y estabilidad regional mediante el respeto a la justicia y la regla de derecho en adhesión a los principios de la Carta de Naciones Unidas.

La ASEAN estuvo compuesta en sus orígenes por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia; a los que se sumaron Brunei Darussalam en 1984, Vietnam en 1995 y, en 1997, Laos, Camboya y Myanmar (ex Birmania).

En cuanto a las relaciones político-diplomáticas de Argentina con la Asociación, hay antecedentes en visitas presidenciales y ministeriales en la década de 1990. En el año 1995, durante una gira del presidente Carlos Menem a China, el mandatario manifestó el deseo de que Argentina ingrese a la APEC. En la misma tesitura se manifestó en su visita a Filipinas y así lo hizo después el entonces ministro de Economía Roque Fernández, quién le pidiera al viceprimer ministro australiano que intercediera para que Argentina sea miembro observador de la APEC.

Manifiesta Bologna que es difícil entender la incorporación de Argentina en un esquema geográficamente cerrado como la APEC, pero que el gobierno de Menem no descartó "...entablar relaciones más fluidas con el país sede

⁸⁹⁹ Bologna, Bruno, "Los superbloques económicos: Asia Pacific Economic Cooperation", Cuadernos del CERIR, N° 38, Rosario, 1997.

de una organización para permitir, a través de él, incursionar en el proceso de integración del sudeste asiático, como por ejemplo, en ASEAN”.⁹⁰⁰

Como parte de una visita de Menem en 1997 a Vietnam, Tailandia y Singapur, y ante los avances en el intercambio comercial y el logro de acuerdos de cooperación (que serán desarrollados puntualmente por países más adelante), el presidente consideró que era oportuno fomentar el logro de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la ASEAN.⁹⁰¹ Posteriormente, en el marco del Mercosur sólo se logró llegar a un entendimiento en materia de comercio, inversiones y plan de acción con Singapur, firmado en Nueva York en septiembre de 2007.

Y finalmente se encuentra la acreditación del embajador argentino en Indonesia, Javier Sanz de Urquiza, quien presentó en enero de 2012 sus credenciales ante el secretario general de la ASEAN Dr. Surin Pitsuwan. Se convierte así en el primer representante argentino ante la organización regional.⁹⁰²

A continuación, se desagregarán los países que conforman la ASEAN para conocer mejor los vínculos referidos.

1. Reino de Camboya

Habitantes: 14,5 millones. PBI per cápita: US\$ 2287 (2011).⁹⁰³

En 1949 Camboya se independiza de Francia, pero recién es reconocida en 1953. Bajo la presidencia de Arturo Frondizi, en nota del 8 de diciembre de 1959 dirigida hacia la Embajada de Camboya en Tailandia, el entonces Ministro Plenipotenciario Rufino Laspiur, acreditado en Bangkok, inicia el

⁹⁰⁰ Alfredo Bruno Bologna, La inserción argentina en la sociedad internacional, en La Política exterior Argentina 1994/1997, CERIR, Rosario 1998, p.17.

⁹⁰¹ Marcelo Javier De los Reyes, Definiendo un perfil hacia el Este Asiático, en La Política exterior Argentina 1994/1997, Capítulo VI, CERIR, Rosario 1998, p. 137.

⁹⁰² “Argentina acreditó Embajador ante ASEAN”, Prensa de la Embajada argentina en Indonesia, <http://www.eisia.mrecic.gov.ar/node/4625>, (consulta realizada el 23 de agosto de 2013).

⁹⁰³ Roberto Urmeneta, ASEAN: Interrelaciones y potencialidades con América Latina y el Caribe, Observatorio América Latina Asia Pacífico de ALADI, Montevideo, octubre de 2013, p. 12.

intercambio de notas para el establecimiento de relaciones diplomáticas con el entonces Reino de Camboya.⁹⁰⁴ La nota es respondida el 8 de enero de 1960 y veinte días después se aprueba el establecimiento de relaciones diplomáticas por Ley del Congreso n° 15810. Por la misma ley se aprueba la creación de una legación argentina en Pnom Penh que se establece en mayo de 1961.⁹⁰⁵

En marzo de 1970 un golpe militar depone al Príncipe y Primer Ministro de Camboya y se establece la República Jemer o Khmer. Casi a fines de diciembre de 1972, durante la presidencia de facto de Agustín Lanusse, una delegación de la República Jemer, encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores, visita Buenos Aires; se firma una mera declaración de principios.⁹⁰⁶

La República Jemer se disuelve en 1975 y pasa a llamarse Kampuchea Democrática; es reconocida formalmente por el gobierno de María Estela Martínez en abril de 1975. La dictadura de Pol Pot fue apoyada políticamente por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional argentino. Desde 1979, cuando cae el régimen de Pol Pot y hasta 1992, fue conocida como República Popular de Kampuchea.

Argentina no mantuvo relaciones diplomáticas ni con la Kampuchea Democrática ni con la República Popular de Kampuchea. Sólo en la Asamblea General de Naciones Unidas votó favorablemente dos cuestiones: la aprobación de las credenciales de la Kampuchea Democrática ante ONU y el proyecto presentado por la ASEAN en 1979 para el cese de las hostilidades en Kampuchea.⁹⁰⁷

A principios de la década de 1990 Argentina participa en la Misión de Avanzada (UNAMIC) y la Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) que desemboca en el restablecimiento de la monarquía en 1993.⁹⁰⁸ Es así que un año después, en mayo de 1994, el entonces embajador ante la ONU

⁹⁰⁴ MRECIC, BDT ID 3409, Bangkok, 28 de enero de 1960.

⁹⁰⁵ MRECIC, BDT ID 3410, Buenos Aires 31 de mayo de 1961.

⁹⁰⁶ MRECIC, BDT ID 3411, Buenos Aires 22 de diciembre de 1972.

⁹⁰⁷ Eduardo Daniel Oviedo, *La política exterior hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales*. Ponencia en Seminario de Política Exterior Argentina en Democracia: Balances y Perspectivas, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, DTI N° 3, 2000, p. 12.

⁹⁰⁸ Eduardo Daniel Oviedo, Esquema histórico para el estudio de las Relaciones Internacionales entre Argentina y los países de Este Asiático, en *Si Somos Americanos*. Revista de Estudios Transfronterizos, Vol. IX, N° 1, 2007, p. 38.

Emilio Cárdenas firma con su contraparte camboyano Sitirath la elevación al rango de embajada de aquella legación inaugurada en 1961.⁹⁰⁹

Finalmente, se firma en Nueva York en septiembre de 2012 un Acuerdo de Cooperación técnica con el gobierno de Camboya: renovable indefinidamente cada cinco años, pero que al día de la fecha no se encuentra en vigor ya que las partes no notificaron el cumplimiento de los procedimientos internos para su ratificación.⁹¹⁰

2. República de Filipinas

Habitantes: 95,8 millones. PBI per cápita: US\$ 4289 (2011).⁹¹¹

Las relaciones políticas con Filipinas se instauran en 1946 a poco que el gobierno de los Estados Unidos reconociera la independencia y se conformara un gobierno propio en el país asiático. Mediante Decreto N° 20.387 del 2 de diciembre de 1946, el primer gobierno de Juan Domingo Perón reconoce la independencia de Filipinas y al gobierno elegido democráticamente.⁹¹² En los últimos días del mes de agosto de 1948, por acuerdo firmado en Londres de notas reversales, se establecen relaciones diplomáticas con el país insular, que se aprueban por Ley del Congreso N° 13.934 de septiembre de 1950.⁹¹³ Seguidamente, en febrero de 1960 se firma en Buenos Aires un Tratado de Amistad y Relaciones Culturales entre Argentina y Filipinas.⁹¹⁴ En mayo del mismo año y por decisión del Canciller Diógenes Taboada se eleva al rango de embajada a la representación argentina en Manila.⁹¹⁵

Las relaciones políticas con Filipinas tienen su fruto en 1984 con la firma de un convenio comercial bilateral que versa sobre aduanas, comercio y

⁹⁰⁹ *Ibídem*, p. 38.

⁹¹⁰ MRECIC, BDT ID 10277, Nueva York 24 de septiembre de 2012.

⁹¹¹ Roberto Urmeneta, *ob. cit.*, p. 12.

⁹¹² MRECIC, BDT ID 8720, Buenos Aires 2 de diciembre de 1946.

⁹¹³ MRECIC, BDT ID 3492, Londres 27 de agosto de 1948.

⁹¹⁴ MRECIC, BDT ID 3494, Buenos Aires 12 de febrero de 1960.

⁹¹⁵ MRECIC, BDT ID 3493, Buenos Aires 23 de mayo de 1960.

transporte marítimo. Fue firmado bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, aprobado por Ley N° 23.446 de octubre de 1986 y ratificado dos años después.⁹¹⁶ Ya en septiembre de 1999, bajo gobierno de Carlos Menem, se firma el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que entra en vigor en 2002 por Ley N° 25.481; es renovable cada diez años sin mediar denuncia del acuerdo.⁹¹⁷

Es en agosto de 2011 cuando se firma el Acuerdo de Cooperación técnica en materias como agricultura, energía, salud y tecnología con Filipinas. Éste aún no se encuentra vigente; se elevó para el tratamiento en el Congreso Nacional en abril de 2012.⁹¹⁸

3. República de Indonesia

Habitantes: 237,7 millones. PBI per cápita: US\$ 4736 (2011).⁹¹⁹

La vinculación con Indonesia data de 1956, nueve años después de su independencia de los Países Bajos. El acuerdo que establece las relaciones diplomáticas con Indonesia fue firmado en Washington, en julio de ese año, por el Embajador en Estados Unidos Adolfo Vicchi.⁹²⁰ Es hoy uno de los principales destinos de las exportaciones argentinas en la región y fue visitado por la presidente Cristina Fernández de Kirchner en enero de 2013.

En mayo de 1990 se firma en Buenos Aires un Acuerdo para la Cooperación en el uso pacífico de la energía atómica entre Argentina e Indonesia.⁹²¹ Este acuerdo es ratificado y se encuentra vigente desde febrero de 1993 por Ley del Congreso N° 24.161. En octubre de ese mismo año entra en vigor el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial firmado en Jakarta por el entonces embajador

⁹¹⁶ MRECIC, BDT ID 3496, Manila 29 de junio de 1984.

⁹¹⁷ MRECIC, BDT ID 3500, Buenos Aires 29 de septiembre de 1999.

⁹¹⁸ MRECIC, BDT ID 10044, Buenos Aires 24 de agosto de 2011.

⁹¹⁹ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

⁹²⁰ MRECIC, BDT ID 3523, Washington 30 de julio de 1956.

⁹²¹ MRECIC, BDT ID 3524, Buenos Aires 17 de mayo de 1990.

Juan Carlos Sánchez Arnau que está vigente por Ley del Congreso N° 24.097 de junio de 1992.⁹²²

La Embajada Argentina en Jakarta tiene jurisdicción sobre Singapur y Timor Oriental. Asimismo, desde el 26 de enero de 2012, el embajador argentino en Indonesia tiene cartas credenciales presentadas ante la ASEAN y es reconocido como representante diplomático argentino ante el foro regional.

4. Malasia

Habitantes: 29 millones. PBI per cápita: US\$ 15955 (2011).⁹²³

Malasia se independiza de la Commonwealth de Naciones en 1957 y se transforma en Federación en septiembre de 1963. El 18 de septiembre del mismo año el gobierno argentino de José María Guido, por Decreto N° 7.785, reconoce como Estado independiente a la Federación de Malasia, compuesta por Singapur, Federación Malaya y los territorios británicos de Sarawak y Borneo del Norte.⁹²⁴ En 1967 se crea la Embajada Argentina en Kuala Lumpur por Decreto N° 4.052 del gobierno de Onganía.⁹²⁵

En 1991 se firma en Buenos Aires un acuerdo comercial bilateral con Malasia, pero a la fecha no está en vigor ya que no se intercambiaron las ratificaciones pertinentes del acuerdo.⁹²⁶ En la misma fecha de ese acuerdo se firmó otro de cooperación económica, comercial, científica y técnica con Malasia que sí se encuentra vigente por Ley del Congreso N° 24.187 de julio de 1991 y ratificado en 1993, durante el gobierno de Carlos Menem.⁹²⁷

Desde 1993 rige un acuerdo de pagos y créditos entre el Banco Central de la República Argentina y su contraparte Malaya. También desde 1994 un

⁹²² MRECIC, BDT ID 3525, Yakarta 9 de octubre de 1990.

⁹²³ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

⁹²⁴ MRECIC, BDT ID 8723, Buenos Aires 18 de septiembre de 1963.

⁹²⁵ MRECIC, BDT ID 10391, Buenos Aires 7 de junio de 1967.

⁹²⁶ MRECIC, BDT ID 3675, Buenos Aires 1 de julio de 1991.

⁹²⁷ MRECIC, BDT ID 3676, Buenos Aires 1 de julio de 1991.

acuerdo de promoción y protección de las inversiones. En 1995 se firman sendos memorandos de entendimiento entre el Instituto de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) para la cooperación técnica con instituciones malayas y el intercambio de profesionales y técnicos.⁹²⁸ En 1996 la cooperación se extiende al turismo y la facilitación de viajes.⁹²⁹

La sede diplomática argentina en Kuala Lumpur tiene también jurisdicción sobre el Sultanato de Brunei Darussalam.

5. Reino de Tailandia

Habitantes: 67,6 millones. PBI per cápita: 8907 (2011).⁹³⁰

Con Tailandia las relaciones diplomáticas se establecen en febrero de 1955, mediante notas reversales entre el embajador Hipólito Paz y el embajador tailandés en Washington.⁹³¹ En julio de 1960 las delegaciones diplomáticas se elevaron al rango de Embajada.

Arturo Frondizi fue el primer jefe de Estado argentino en visitar el Reino de Tailandia. Fruto de esta visita oficial en diciembre de 1961 es un acuerdo comercial que fuera firmado por el canciller Miguel Ángel Cárcano y registrado ante Naciones Unidas.⁹³² Tiempo después, este acuerdo se enriquece con un Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial, Científica y Técnica firmado en Buenos Aires en octubre de 1981, pero que entra en vigor por Ley del Congreso N° 23.407 en 1986; siempre en la misma tesitura del intercambio de información y profesionales y técnicos entre ambos países. Desde 2003 rige por Ley N° 25.697 un acuerdo de cooperación comercial y económica. Y desde 2002, por Ley N° 25.532, otro de promoción y protección recíproca de inversiones.

⁹²⁸ MRECIC, BDT ID 3682-3, Buenos Aires 2 y 4 de mayo de 1995.

⁹²⁹ Ver *Tratados Turísticos Internacionales* el capítulo publicado por Diego Navarro Drazich en este libro.

⁹³⁰ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

⁹³¹ MRECIC, BDT ID 3722, Washington 2 de febrero de 1955.

⁹³² MRECIC, BDT ID 3724, Bangkok, 10 de diciembre de 1961.

La representación tailandesa en Buenos Aires data de 1955 y como Embajada desde julio de 1960. La primera visita oficial a Argentina la realizó el Ministro de Relaciones Exteriores tailandés general Sit Sawetsila en octubre de 1981. En octubre de 1996 el príncipe heredero tailandés Maha realizó una visita oficial a Argentina en ocasión de conmemorarse el cincuentenario de la coronación de Rey Bhumipol.

En la temática de uso de la energía atómica, se firma en Bangkok en junio de 1996 un acuerdo de uso pacífico y de cooperación en el tema. El mencionado acuerdo tiene vigencia desde 1997 por Ley del Congreso N° 24.861; se renueva por períodos de un año y se encuentra registrado en Naciones Unidas. En el ámbito cultural rige un acuerdo de cooperación firmado en Buenos Aires en agosto de 2006 pero vigente por Ley N° 26.615 de junio de 2010.

La Embajada Argentina en Bangkok tiene jurisdicción sobre Camboya, Laos y Myanmar, con concurrencia en dichos países.

6. República Socialista de Vietnam

Habitantes: 87,8 millones. PBI per cápita: US\$ 3440 (2011).⁹³³

En 1950 el primer gobierno de Perón reconoce a Vietnam como Estado asociado a Francia,⁹³⁴ situación que se da hasta septiembre de 1959 cuando se establecen relaciones diplomáticas con la entonces República Nacional de Vietnam. Esto resultó del intercambio de notas reversales firmadas por el profesor Vicente Fatone, entonces embajador argentino en Nueva Delhi, India.⁹³⁵ En 1960 se estableció la Embajada argentina en Saigón, hoy Ciudad Ho Chi Minh. Esta fue ratificada por Ley N° 15.809 de mayo de 1961.

Las relaciones diplomáticas de normalizan en octubre de 1973 cuando Argentina reconoce la República Democrática de Vietnam en un comunicado

⁹³³ Roberto Urmeneta, ob. cit., p.12.

⁹³⁴ Eduardo Daniel Oviedo, Esquema histórico para el estudio de las..., ps. 11-41.

⁹³⁵ MRECIC, BDT ID 3884, Nueva Delhi 19 de septiembre de 1959.

conjunto con la firma del entonces canciller Alberto Juan Vignes.⁹³⁶ Un mes después de la caída de Saigón en 1975, el gobierno de María Estela Martínez reconoce al nuevo régimen de Vietnam del Sur que, en 1976, es unificado por Vietnam del Norte bajo el nombre de República Socialista de Vietnam.⁹³⁷

Este doble reconocimiento a los dos Estados continúa hasta principios de 1977. Entonces, una nota dirigida al canciller argentino desde la Embajada de Vietnam en Praga establecía que los derechos y responsabilidades de la República Democrática de Vietnam habían sido traspasados a la República Socialista de Vietnam y proponía obviar el reconocimiento mutuo. Finalmente, el 1 de septiembre de 1977 ambos países acordaron continuar las relaciones diplomáticas y establecen embajadas concurrentes: Argentina en su Embajada de Japón y Vietnam en su Embajada de Praga.⁹³⁸

La República Socialista de Vietnam abre su Embajada en Buenos Aires en 1995; queda a cargo de un encargado comercial que después sería designado embajador. En diciembre de 1996 se abre la Embajada argentina en Hanoi y el presidente Carlos Menem inaugura en febrero de 1997 la sede diplomática.

En aquel año de 1996 se firma un acuerdo de cooperación para la salud animal entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de Argentina y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Vietnam. Éste es enriquecido en 1997 mediante un acuerdo de cooperación en agricultura y agroindustria: está vigente desde el año 2000. Desde octubre de 1997 por Ley N° 24.859 rige también un acuerdo de cooperación económica y comercial con Vietnam. Y por Ley N° 24.778 del mismo año, uno de promoción y protección recíproca de las inversiones. También rigen acuerdos de cooperación deportiva (desde septiembre de 1999), científica y tecnológica (desde junio de 1999), cultural y educativa (desde mayo de 2002) y de uso pacífico de la energía nuclear (desde febrero de 2004).

También se registran memorándums de entendimiento sobre el sector de energía, petróleo y gas entre el Ministerio de Planificación argentino y el Ministerio de Industria y Comercio de Vietnam desde mayo de 2008. Otro

⁹³⁶ MRECIC, BDT ID 3886, Buenos Aires 15 de octubre de 1973.

⁹³⁷ Eduardo Daniel Oviedo, *Esquema histórico para el estudio de las...*, ob. cit., p. 36.

⁹³⁸ *Ibíd.*, p. 37.

memorándum de 2010 versa sobre cooperación en materia de negociaciones económicas y comerciales y es entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países.

Entre los días 15 y 17 de abril de 2010 el primer ministro vietnamita Nguyen Tang Dung visitó oficialmente Argentina y en esa visita se estableció el intercambio cultural bilateral. También se sentaron las bases para un acuerdo marco en materia de cooperación técnica que se firma en agosto de 2011 y que se encuentra para su aprobación en el Congreso Nacional.⁹³⁹ El canciller Héctor Timerman visita Hanói en marzo de 2012 y firma sendos acuerdos de cooperación entre el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y su contraparte vietnamita. También otro acuerdo para la realización de actividades de cooperación Sur-Sur y triangular, con financiamiento del Fondo Argentino de Cooperación, tema que desarrollaremos más adelante.⁹⁴⁰

En marzo de 2012 se aprueban un plan de acción para implementar el acuerdo de cooperación técnica firmado en 2010,⁹⁴¹ así como un acuerdo de cooperación entre el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y el Ministerio de Salud vietnamita.⁹⁴²

Finalmente, en enero de 2013 la presidente Cristina Fernández cerró su gira por países árabes y oriente visitando Hanói acompañada de un grupo de empresarios argentinos, la mayoría del sector agrícola y conexas, que se reunieron con las 19 empresas más importantes de Vietnam.

7. República de Singapur

Habitantes: 5,2 millones. PBI per cápita: US\$ 60744 (2011).⁹⁴³

⁹³⁹ MRECIC, BDT ID 10051, Buenos Aires, 26 de agosto de 2011.

⁹⁴⁰ MRECIC, BDT ID 10177, Hanói, 23 de marzo de 2012.

⁹⁴¹ MRECIC, BDT ID 10176, Hanói, 23 de marzo de 2012.

⁹⁴² MRECIC, BDT ID 10241, Hanói, 12 de julio de 2012.

⁹⁴³ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

Por comunicado firmado en Bangkok en septiembre de 1974,⁹⁴⁴ el entonces embajador argentino en Tailandia, Carlos de Posada, establece relaciones diplomáticas a nivel de Embajada con la República de Singapur: país que había formado parte de la Federación Malaya hasta agosto de 1965.

En febrero de 1997 se firma un acuerdo sobre servicios aéreos con Singapur, vigente por Ley N° 25.025 de 1998 que versa, entre otras cosas, sobre tarifas, rutas y autoridades a cargo de los servicios aéreos en ambos países. En 1999 fueron firmados dos acuerdos sobre supresión de visas a pasaportes diplomáticos, oficiales y comunes para los nacionales de ambos países. Hoy, la Representación diplomática argentina en Singapur es una concurrencia bajo la jurisdicción de la representación en Yakarta, Indonesia.

8. República Democrática Popular de Laos

Habitantes: 6,4 millones. PBI per cápita: US\$ 2842 (2011).⁹⁴⁵

Con la República Democrática Popular de Laos se establecieron relaciones diplomáticas el 13 de noviembre de 1975.⁹⁴⁶ No obstante ser precarios los vínculos económicos y políticos, en 2002 se firmó un acuerdo de cooperación económica y comercial que entró en vigencia en enero de 2013 por Ley N° 25.839. Desde noviembre pasado existe también con esta República un acuerdo de cooperación técnica.

9. República de la Unión de Myanmar

Habitantes: 60,4 millones. PBI per cápita: US\$ 1393 (2011).⁹⁴⁷

⁹⁴⁴ MRECIC, BDT ID 3711, Bangkok, 12 de septiembre de 1974.

⁹⁴⁵ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

⁹⁴⁶ Eduardo Daniel Oviedo, Esquema histórico para el estudio de las..., p. 38.

⁹⁴⁷ Ídem.

Con Myanmar se establecen relaciones diplomáticas en 1979 por Decreto N° 52 de enero de ese año.⁹⁴⁸ Desde ese entonces el Embajador en Tailandia tiene concurrencia sobre Myanmar sin perjuicio de sus funciones en Bangkok.

10. Sultanato de Brunei

Habitantes: 400 mil. PBI per cápita: US\$ 52059 (2011)⁹⁴⁹

Este Estado logra su independencia del Reino Unido en enero de 1984 e ingresa a Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1984. Por haber sido un protectorado británico desde fines del siglo XIX hasta su independencia, forma parte de la Commonwealth Británica de Naciones. Esta pertenencia retrasó el reconocimiento de Argentina, debido al conflicto en el Atlántico Sur de 1982 y la postura diplomática de los países integrantes de la Commonwealth ante el conflicto bélico y las pretensiones soberanas argentinas.

Recién el 24 de abril de 1994, en un comunicado firmado en Nueva York ante Naciones Unidas, nuestro país establece relaciones diplomáticas con el Sultanato. Desde la fecha no se han firmado acuerdos particulares con este país.⁹⁵⁰

Relaciones comerciales con la ASEAN

Al llegar al gobierno, Néstor Kirchner se trazó como objetivo reinsertar a Argentina en el plano internacional luego de la caída producida por el *default* de principios de 2002. El contexto internacional para nuestro país estaba marcado por la dificultad del acceso a los mercados desarrollados, el peso de la deuda argentina y los reclamos sociales internos en el marco de la falta de financiamiento internacional. Por eso, se apuesta en un principio a reactivar la integración regional y a ampliar la llegada a mercados no tradicionales. En este

⁹⁴⁸ MRECIC, BDT ID 8719, Buenos Aires, 10 de enero de 1979.

⁹⁴⁹ Roberto Urmeneta, ob. cit., p. 12.

⁹⁵⁰ Eduardo Daniel Oviedo, Esquema histórico para el estudio de las..., p. 34.

marco se inserta el acercamiento diplomático y comercial a los países de la ASEAN en la última década.

En la última década, las importaciones desde la ASEAN superaron a las de Japón y las exportaciones se multiplicaron por 19 veces, pasando de 231 millones de dólares en 1992 a 4.424 millones de dólares en 2012.⁹⁵¹

Con todo, en el año 2012 el intercambio comercial con estos países significó un 5.76% del total de las exportaciones argentinas, detrás de las exportaciones hechas hacia el Mercosur y la UE, y un 3.04% del total de las importaciones del país.

El comercio hacia la ASEAN está altamente concentrado en productos primarios, como la soja y sus derivados, maíz, girasol y otros alimentos y, en menor medida, aceros, motores y cueros. Nuestro país participa de alrededor de 58% de las importaciones totales de la ASEAN de los residuos de la industria oleaginosa y cerca del 40% de las importaciones de maíz: rubros en los que se destaca por ser parte del escaso grupo de países con oferta de estos productos. Es decir, tres rubros del complejo oleaginoso y uno de cereales concentran el 87% de lo exportado por Argentina hacia la ASEAN.⁹⁵²

Las importaciones desde la ASEAN también se concentran en caucho, textiles, calzados y sus partes, y máquinas y aparatos.⁹⁵³

Al comienzo de la década estudiada, Bekinschein y Moneta identificaban diversas causas, que ellos llamaron *espacios vacíos*, que explicaban el bajo desarrollo del intercambio comercial de nuestro país con los del sudeste asiático.⁹⁵⁴

⁹⁵¹ Idem.

⁹⁵² Frydman, Felipe (y otros), Argentina-ASEAN. Herramientas para una vinculación comercial estratégica, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2013, ps. 72-73.

⁹⁵³ Urmeneta, ob.cit., p. 68.

⁹⁵⁴ José Bekinschein y Carlos Moneta, *El Este de Asia y América Latina: un repaso a los espacios vacíos*, en Informe sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico, SELA, 1999, citado por Ana Bárbara Boccardo, *Las relaciones comerciales entre Argentina y el Sudeste Asiático 1990-2003*, en Revista Studia Politicae, Universidad Católica de Córdoba, N° 1, Primavera-Verano 2003, p. 67.

Un rasgo principal en la relación mutua es el patrón de comercio interindustrial: una desventaja que termina siendo perjudicial para países como Argentina ya que se concentran las exportaciones de productos primarios contra las importaciones de bienes manufacturados intensivos en tecnología.⁹⁵⁵ De los últimos años (entre 2010 y 2011), el 89% del total de las exportaciones latinoamericanas hacia Asia-Pacífico se basaron en productos primarios y el 87% de las importaciones fueron productos manufacturados.⁹⁵⁶ Sin embargo para el caso de la ASEAN esta concentración es menor ya que en 2011, del total exportado por Latinoamérica, sólo el 54,8% fueron productos primarios.⁹⁵⁷

Y un rasgo adicional es que algunos países mantienen altos gravámenes de importación y algunas restricciones para los productos que nuestro país exporta. Además, la cercanía con Australia y Nueva Zelanda (con los cuales la ASEAN tiene un acuerdo de relaciones comerciales estrechas) que producen bienes competitivos con los de nuestro país hace que el costo de importar de aquellos países sea menor a hacerlo desde Argentina.⁹⁵⁸

Paso seguido se analizará la evolución del comercio con cada país de la ASEAN, en particular en la última década, y los principales productos que se exportan e importan, teniendo siempre como contraparte Argentina.

Con Brunei Darussalam la mayor parte del intercambio son exportaciones argentinas hacia ese destino, por tanto el saldo a lo largo de esta década fue positivo para nuestro país. Son casi efímeras las importaciones desde el país asiático: sólo en 2008 hubo importaciones por 3 millones de dólares de equipos de comunicación portátiles o *walkie talkies*. Por este motivo, no se incluye en el gráfico que sigue la línea del saldo de la balanza comercial con Brunei. En el último año, el principal producto de exportación fue la manteca. En 2011, además de este producto se exportaron medidores de radioactividad y calzado con la parte superior de cuero natural o regenerado.

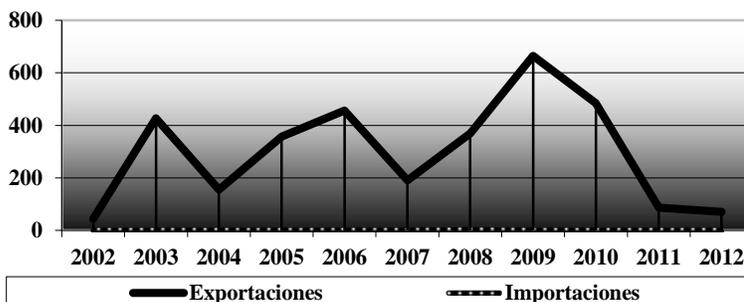
⁹⁵⁵ Ana Bárbara Boccardo, ob. cit., ps. 67-68.

⁹⁵⁶ CEPAL, Strengthening biregional cooperation between Latin America and Asia-Pacific. The role of FEALAC, Santiago de Chile, junio de 2013, p. 36.

⁹⁵⁷ Idem

⁹⁵⁸ Ana Bárbara Boccardo, ob.cit., p. 68.

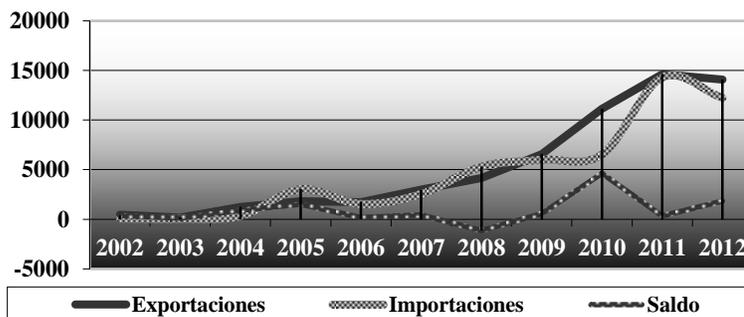
Comercio con Brunei Darussalam (2002-2012) en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

El comercio con Camboya ha tenido variaciones a lo largo de la década estudiada; algunos años llegó a ser favorable para Argentina y en otros tuvo balanza negativa para nuestro país. De los datos del intercambio se infiere que los principales productos exportados a Camboya en el año 2012 fueron pieles y cueros curtidos en estado seco, productos de la molinería de malta o cebada en forma de harina, copos o polvo y cueros bovinos preparados después del curtido. En contraparte, los principales productos importados desde Camboya a nuestro país fueron prendas y confecciones de vestir, excepto los de punto de fibras sintéticas y artificiales, calzados con parte superior de cuero o caucho y calzados de cuero natural o regenerado.

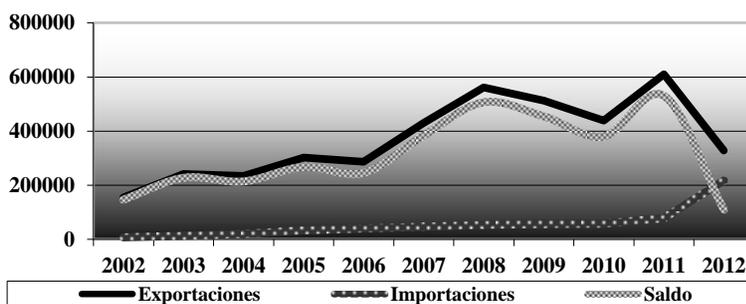
Comercio con Camboya (2002-2012) en miles de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

El comercio con Filipinas arroja mayores cifras que las vistas anteriormente. En el decenio estudiado es mayor el volumen de las exportaciones hacia el país asiático que las importaciones provenientes del mencionado país. Casi el 90% de las exportaciones argentinas fueron tortas y demás residuos de la extracción de aceite de soja, molido o en forma de pellets. El resto de los principales productos exportados fueron semillas de maíz para siembra y resto de los residuos de la soja. También se exportan mandarinas y tabaco: dos productos que tienen que ver con economías regionales de nuestro país. En cuanto a las importaciones filipinas, se encuentran entre los principales productos provenientes desde el país asiático: unidades de memorias para computadoras y similares, impresoras a chorro de tinta y juegos de cables para ser utilizados como repuesto automotor.

Comercio con Filipinas (2002-2012) en miles de dólares.

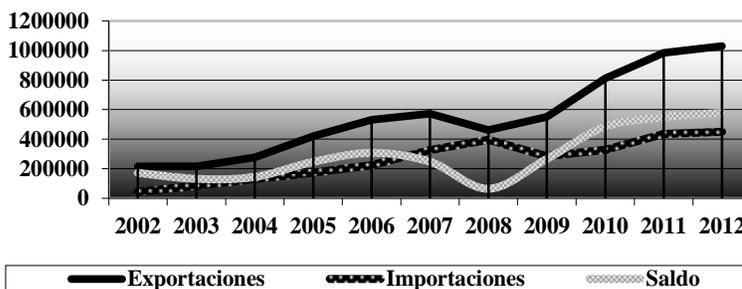


Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

Lo que sigue es el análisis del intercambio comercial con Indonesia, país que mayores cifras de comercio argentino concentra en toda la región estudiada: en 2012 fue el destino número 14 de las exportaciones nacionales y el segundo destino asiático después de China.

En 2012 los principales productos exportados a Indonesia fueron las harinas, residuos y pellets extraídos de la producción de aceite de soja, maíz en grano y tubos y perfiles de acero para ser usados en la industria petrolera y del gas, en ese orden de importancia. Simultáneamente, los principales productos importados desde Indonesia hacia nuestro país fueron caucho técnicamente especificado en formas primarias, motores superiores a los 1.000 cm³ para vehículos y conserva de ananá.

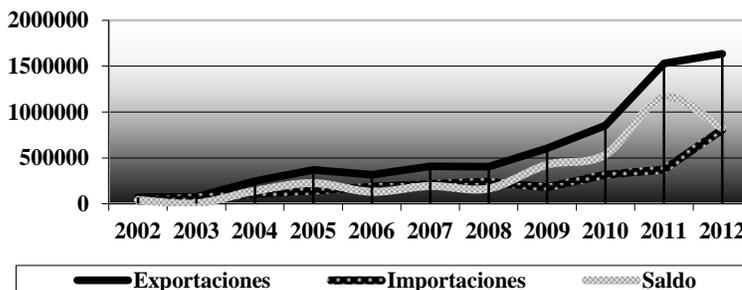
Comercio con Indonesia (2002-2012) en miles de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

El 50% de las exportaciones Argentinas a Malasia fueron harinas y pellets de soja, de maíz en grano y de aceite de soja en bruto. En contraparte los tres productos más importados de Malasia fueron circuitos electrónicos integrados, partes para aparatos de audio, video y televisión y guantes de caucho (o látex).

Comercio con Malasia (2002-2012) en miles de dólares.

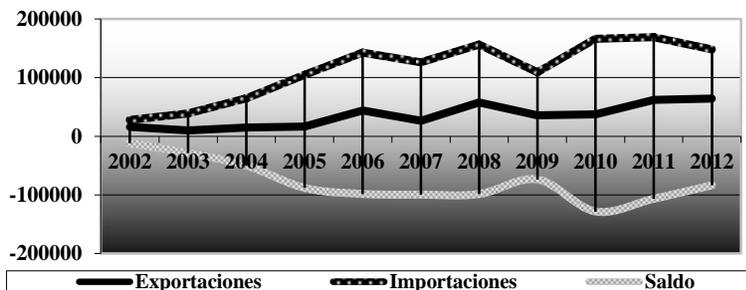


Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

En cuanto al comercio con Singapur, fue deficitario en toda la década estudiada y en 2012 arrojó valores de exportación por más de 64 millones e importaciones por cerca de 148 millones de dólares. Los principales productos exportados hacia el mencionado país fueron carnes de pollo congelado, algodón sin desmotar y productos a base de almidón para el uso industrial. De Singapur nuestro

país importó cartuchos de tinta para impresoras, éteres provenientes de la industria alcoholífera y finalmente grupos electrógenos, en ese orden de importancia.

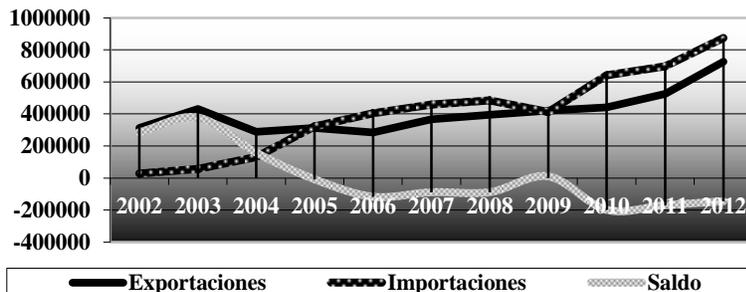
Comercio con Singapur (2002-2012) en miles de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

Por su parte, Tailandia importó desde nuestro país principalmente harina y pellets de soja (casi un 75% del total de comercio con el mencionado país), cueros y pieles animales curtidos en estado seco y semillas de soja, en ese orden de importancia. Argentina importó desde este país asiático partes y accesorios para vehículos de distintas partidas arancelarias y unidades de memoria para artículos de computación y otros usos. Con la sola excepción de los años 2003 y 2009, el comercio con Tailandia también fue deficitario en la década estudiada según se grafica a seguir.

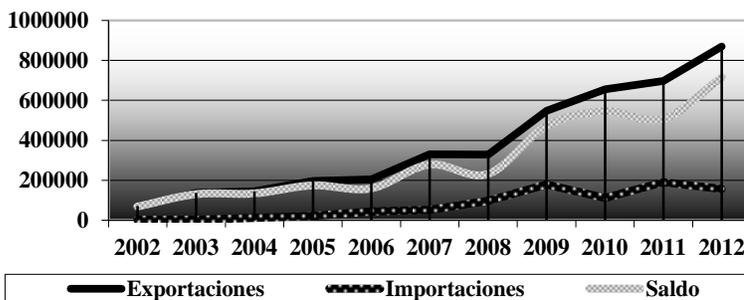
Comercio con Tailandia (2002-2012) en miles de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

El intercambio comercial con Vietnam ha tenido un crecimiento sostenido a lo largo de esta década pasada; por ese motivo, la última gira presidencial por el sudeste asiático tuvo a este país como uno de sus destinos. Vietnam importó de nuestro país primordialmente harinas y pellets de soja en casi un 68% del total, también alimentos para animales y maíz en grano. Y Argentina importó desde Vietnam partes y enteros para la industria del calzado en su gran mayoría -los seis primeros ítems de importación tienen que ver con esa industria.

Comercio con Vietnam (2002-2012) en miles de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a Sistema de Información de Comercio Exterior-ALADI en www.aladi.org

Con la República Popular Democrática de Laos el comercio no es muy fructífero. Esto es por el desconocimiento del mencionado país asiático por parte de Argentina. Nótese que junto a Camboya es uno de los países más pobres de la región estudiada, con un PBI per cápita de 2.809 dólares y una economía esencialmente agrícola. No obstante, a fines de 2012 Laos se convirtió en el miembro número 158 de la Organización Mundial de Comercio, tras quince años de preparación.

Una vez expuestas las cifras de comercio con los países integrantes de la ASEAN, se procede a comprobar la existencia o no de complementariedad comercial entre nuestro país y los de la ASEAN.

Antes bien se definirá el concepto aplicado. Éste se basa en un índice que fue expuesto por los economistas Anderson y Nordheim en 1993 y se deriva del índice de ventaja comparativa revelada propuesto por Balassa en 1965.⁹⁵⁹

El índice de complementariedad comercial (ICC) es el promedio ponderado del producto de un índice de ventajas comparativas de un país A (lo que se entiende como índice de especialización exportadora) por un índice de desventajas comparativas del país B (o índice de especialización importadora), siendo el ponderador la participación del bien X en las importaciones mundiales.

Así, el índice de complementariedad comercial procura capturar el efecto de que cuanto mayor es la coincidencia entre la oferta exportable de un país y la demanda de importaciones de su socio, mayor es la tendencia a comerciar entre ellos. Este índice tiende a cero cuando el país A no exporta los mismos bienes que el país B importa.

Un valor mayor que 1 implica que existe una fuerte complementariedad entre la oferta exportable de A y la demanda de importaciones de B; el índice adoptaría valores muy altos cuando la especialización exportadora del país A coincidiera con la especialización importadora de B.

En base a estadísticas extraídas de la UNCTAD se elaboraron las siguientes tablas para graficar la complementariedad comercial entre Argentina y los países integrantes de la ASEAN. La primera de ellas marca el índice de complementariedad comercial si se toma como importador a Argentina de productos provenientes de los países integrantes de la ASEAN.

Como contraparte, la tabla que a continuación se presenta tiene en cuenta el índice de complementariedad comercial situando a Argentina como país exportador hacia los países de la ASEAN.

⁹⁵⁹ K. Anderson y H. Nordheim, *From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade*. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1993, 129, 1, ps. 78-101, citado por ALADI, Secretaría General, Estudio 139, septiembre 2001, ps. 142 y ss.

Tabla 1: Complementariedad comercial según importador Argentina

Año Exportador	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei Darussalam	0,026	0,034	0,035	0,055	0,060
Filipinas	0,286	0,289	0,263	0,284	0,323
Camboya	0,059	0,068	0,069	0,072	0,086
Indonesia	0,330	0,341	0,330	0,341	0,367
Laos	0,105	0,098	0,097	0,070	0,097
Malasia	0,386	0,407	0,402	0,427	0,427
Myanmar	0,086	0,090	0,050	0,098	0,111
Singapur	0,434	0,453	0,425	0,458	0,430
Tailandia	0,518	0,516	0,529	0,527	0,519
Vietnam	0,264	0,280	0,316	0,331	0,327
ASEAN Total	0,481	0,497	0,496	0,548	0,527

Fuente: UNCTAD, Estadísticas, <http://unctadstat.unctad.org>, (01 de julio de 2013)

En la elaboración de este índice se incluye si ambos países pertenecen a acuerdos preferenciales de comercio; en tales casos obviamente la complementariedad será mayor. Por tanto la UNCTAD aclara que valores elevados del mismo pueden ser engañosos si el tamaño de las economías comparadas es distinto ya que partimos de estructuras económicas diferentes.⁹⁶⁰

Otro dato que se debe apuntar es que la involución del índice a lo largo del tiempo explica que las economías dejen de ser complementarias. De las tablas precedentes se infiere que el índice ha tenido sus bajas en ciertos años pero que se ha mantenido en valores constantes sin bruscos cambios.

Con Tailandia el índice es el que más se acerca a 1 si el importador es nuestro país; al revés no ocurre lo mismo. Como se observa, si Argentina es importador de bienes de Brunei es casi nula la complementariedad, en cambio es alta (similar al promedio del total de la región, si bien no llega a la unidad perfecta) si el exportador es nuestro país. Este es un ejemplo de lo engañoso que puede ser el índice si el tamaño de las economías es distinto y si la estructura de comercio exterior de los países comparados es disímil. A partir de las cifras presentadas

⁹⁶⁰ UNCTAD, Estadísticas, <http://unctadstat.unctad.org>, (consulta realizada el 1 de julio de 2013)

concluimos que existe una complementariedad comercial moderada entre Argentina y los países de la ASEAN.

Tabla 2: Complementariedad comercial según exportador Argentina

Año Exportador	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei Darussalam	0,339	0,356	0,343	0,346	0,354
Filipinas	0,337	0,388	0,368	0,359	0,382
Camboya	0,310	0,307	0,275	0,253	0,288
Indonesia	0,365	0,395	0,376	0,346	0,371
Laos	0,337	0,347	0,333	0,334	0,337
Malasia	0,351	0,359	0,335	0,320	0,354
Myanmar	0,301	0,297	0,243	0,261	0,288
Singapur	0,276	0,291	0,269	0,236	0,258
Tailandia	0,289	0,340	0,327	0,307	0,331
Vietnam	0,339	0,343	0,337	0,322	0,328
ASEAN Total	0,353	0,375	0,354	0,332	0,353

Fuente: UNCTAD, Estadísticas, <http://unctadstat.unctad.org>, (01 de julio de 2013)

De la Tabla 1 se escogen los países que mayor complementariedad presentan, a saber Vietnam, Indonesia y Tailandia y, siguiendo informes de mercado elaborados para esos países, a continuación se explican las oportunidades de comercio para la oferta exportable argentina.⁹⁶¹

Un informe de mercado de Vietnam de octubre de 2011 detecta productos que Argentina exporta y que tienen alto potencial de incremento de importaciones por parte de este país, o como se dijo, en los que nuestro país se especializa en exportar. Ellos son: porotos de soja para siembra, carne bovina deshuesada y congelada, artículos de confitería sin cacao y aceite de maíz excluido en bruto, entre otros.⁹⁶²

Asimismo, se hace hincapié en productos importados por Vietnam que forman parte de la oferta exportable de nuestro país pero que Argentina no

⁹⁶¹ Para el caso de Malasia se hace la referencia pertinente en párrafo en la próxima hoja.

⁹⁶² Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Vietnam, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, octubre de 2011.

comercializa hacia Vietnam. Aquellos son principalmente: hexano comercial (Vietnam importó por 2 mil millones de dólares principalmente desde Singapur en 2009), oro no monetario en bruto (por valores de más de 370 millones de dólares desde Suiza y China, entre otros proveedores) y, finalmente, urea con contenido de nitrógeno (producto utilizado como fertilizante del cual importó principalmente desde China por un total de 416 millones de dólares en el mismo año).⁹⁶³

Un informe similar de la economía de Indonesia revela los siguientes productos, que nuestro país ya exporta y que perciben un alto potencial de incremento: cueros y pieles de bovinos excluidos enteros, preparados después del curtido; lana peinada excluida a granel; y tomates enteros o en trozos, preparados o conservados, entre otros.⁹⁶⁴

A la vez, hay productos de la oferta exportable de Argentina que son viables de ser vendidos al país asiático. Ellos son: hexano comercial (las importaciones indonesias en 2010 representaron poco más de 11 mil millones de dólares provenientes en un 66% de uno de sus socios de ASEAN: Singapur); querosenos de aviación (las importaciones fueron en el mismo período de algo más de 6 mil millones de dólares, en mayor medida desde Singapur); y aceites crudos de petróleo de minerales bituminosos (Indonesia importó por 2 mil millones de dólares en un 27.15% desde Malasia y un 19.37 % de un país extra ASEAN como Azerbaiyán).⁹⁶⁵

Para el caso de Tailandia, los productos con alto potencial exportador son: maíz para siembra; carne bovina deshuesada y congelada; carne bovina deshuesada fresca; y preparaciones bovinas, entre otros.⁹⁶⁶ Del mismo modo, el informe identifica aquellos productos que Argentina puede y no exporta a Tailandia. Los tres principales son: aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos (que importó en 2009 por poco más de 19 millones de dólares primordialmente desde los Emiratos Árabes); oro no monetario en bruto (que, al igual que Vietnam, importó

⁹⁶³ Idem.

⁹⁶⁴ Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Indonesia, Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, Febrero de 2012.

⁹⁶⁵ Idem.

⁹⁶⁶ Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Tailandia, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, junio de 2011.

por casi 4 mil millones desde Suiza y Australia principalmente) y, finalmente, gas natural en estado gaseoso (en el mismo año importó por poco más de 2.500 millones de dólares mayoritariamente desde un socio, como lo es Myanmar).⁹⁶⁷

Restaría evaluar la economía de Malasia que, según la Tabla 1, tiene un índice de complementariedad promedio de 0,40 con Argentina. Contrario a las evaluaciones precedentes, no se cuenta para Malasia de un informe de mercado similar. Pero entre los principales productos que importa este país se encuentran también los aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos que en el año 2011 importó por valores cercanos a los 8.000 millones de dólares: importación en la que Argentina no tuvo participación. En líneas generales, los principales socios de la importación de Malasia son China (un 18%), Singapur (también en un 18%) y Japón (en un 16%).⁹⁶⁸

Relaciones de cooperación

De lo expuesto, se destaca el acercamiento comercial con los países que conforman la ASEAN como uno de los ejes para achicar el desconocimiento mutuo entre aquéllos y Argentina.

Es también la cooperación internacional un eje de la política llevada a cabo en la última década. Así lo entiende Lechini cuando refiere que el gobierno de Néstor Kirchner recupera el discurso de la cooperación Sur-Sur, olvidado en la década de 1990, cuando "...se advierte un llamado en los ámbitos multilaterales a la cooperación Sur-Sur, concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía".⁹⁶⁹

⁹⁶⁷ Idem.

⁹⁶⁸ Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana, Perfil comercial de Malasia, 2011, disponible en http://www.cei-rd.gov.do/ceird/estudios_economicos/perfiles/asia/malasia.pdf (consulta realizada el 1 de noviembre de 2013).

⁹⁶⁹ Gladys Lechini, Argentina y Sudáfrica: Hacia una cooperación estratégica. Ponencia en Seminario "Sudáfrica-Argentina y África-América del Sur, un mayor fortalecimiento de las relaciones, MRECIC, Buenos Aires, 12-14 de mayo de 2008.

Se describen entonces dos estados fundamentales en los que nuestro país participa de la cooperación internacional. El primero de ellos en forma de cooperación interregional, canalizado a través del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (en adelante FOCALAE). Y, en segundo lugar, la cooperación bilateral fruto de acuerdos pertinentes o de relaciones estrechas.

Ambos tipos de cooperación tienen su correlato en lo que se conoce como cooperación Sur-Sur. Hace ya 35 años en la Conferencia de Naciones Unidas sobre cooperación técnica entre países celebrada en Argentina se estableció el Plan de Acción de Buenos Aires. Este Plan entendía a la cooperación Sur-Sur como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado”⁹⁷⁰ en el que destacaban postulados como la no intervención en los asuntos internos de los cooperantes, la igualdad entre los asociados y el respeto por los contenidos locales de desarrollo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuenta con una Unidad Especial sobre Cooperación Sur-Sur. Ésta unidad define este tipo de cooperación de manera más acabada como un proceso mediante el cual “dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y know how tecnológico”.⁹⁷¹ Así es que se instrumentaliza fundamentalmente en asistencias técnicas, ya sea en forma de asesorías, consultorías y cursos de formación, que potencian capacidades sectoriales de los cooperantes.

Entonces, la cooperación Sur-Sur es entendida a través de los siguientes principios: es horizontal, ya que procura la colaboración en términos de socios sin importar el grado de desarrollo relativo de las contrapartes que la establecen sin condicionantes. Se basa en el consenso, ya que toda acción que implique este tipo de cooperación deberá ser sometida a consenso por los responsables de cada país y todo ello en el marco de una negociación común. Y finalmente tiene como principio la equidad tanto en la distribución de los beneficios como de los costos de ese tipo de asociación.⁹⁷²

⁹⁷⁰ United Nations Office for South-South Cooperation, Buenos Aires Plan of Action for Promotion and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries, http://ssc.undp.org/content/ssc/library/policy_papers.html (consulta realizada el 15 de julio de 2013)

⁹⁷¹ Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Definición, <http://cooperacionsursur.org> (consulta realizada el 27 de julio de 2013)

⁹⁷² Idem.

Siguiendo estos principios es que se concibe al FOCALAE como una experiencia acorde de cooperación Sur-Sur, ya que se amolda a las definiciones planteadas para este tipo de cooperación.

Según la CEPAL, este foro es para muchos países latinoamericanos la única posibilidad de acercamiento con países asiáticos y eso es un capital que debe ser aprovechado para la cooperación en temas sensibles para ambas regiones. Esos temas son la seguridad alimentaria y energética, el desarrollo sostenible (incluyendo visiones comunes sobre cambio climático y sustentabilidad ecológica), la infraestructura, la ciencia y la tecnología y con ello la facilitación del comercio.

Es así que, el FOCALAE se ha vuelto un foro importante para el diálogo político en los últimos años. Las economías de sus miembros en forma grupal representan actualmente un tercio del PBI y del comercio mundial. Las dos regiones fueron las menos afectadas por la crisis financiera de 2008-2009 y se han convertido en los principales polos de crecimiento de la economía mundial⁹⁷³.

El FOCALAE nace en 1998 por recomendación del entonces primer ministro de Singapur Goh Chok Tong y del presidente de la República de Chile Eduardo Frei Tagle. En los primeros años se conoció como Foro de Asia del Este y América Latina, pero en 1999 Malasia propone cambiar su nombre a Foro de Cooperación. En septiembre de ese mismo año se lleva a cabo la primera reunión del foro, en la que se discute la definición de principios, propósitos e ideas para estrechar las relaciones entre los países de ambas regiones.

En el año 2000 se realiza una segunda reunión donde se intercambian puntos de vista sobre la globalización, las relaciones entre ambas regiones y los campos en los que se puede estrechar la cooperación. Se acuerda entonces la realización de la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para el año 2001.

En los últimos días de marzo de 2001 se lleva a cabo en Santiago de Chile esa primera reunión, entonces el foro adoptó su nuevo nombre –FOCALAE- y se firmó el Documento Marco del foro. Dicho documento establece que el foro tiene como propósito “...promover el entendimiento mutuo, el diálogo político y

⁹⁷³ CEPAL, Strengthening biregional cooperation between Latin America and Asia-Pacific. The role of FEALAC, Santiago de Chile, junio de 2013, p. 9.

económico, y la cooperación en todas las áreas, de manera de alcanzar relaciones más fructíferas, efectivas y una estrecha cooperación entre las dos regiones”.⁹⁷⁴

Como principales objetivos del FOCALAE se establecen:⁹⁷⁵

- Incrementar el entendimiento mutuo, la confianza, el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros;
- Concretar las potencialidades de cooperación multidisciplinaria; y
- Expandir espacios de convergencia acerca de asuntos políticos y económicos con miras a salvaguardar intereses comunes.

Finalmente, el Documento Marco establece que los principios del FOCALAE serán la voluntariedad, informalidad y flexibilidad de los procedimientos de trabajo. Garantiza el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los miembros, tanto como la no interferencia en asuntos internos de los países. También procura la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo común, a la vez que respeta las diferentes culturas y toma decisiones por consenso.

En sus principios el FOCALAE estuvo compuesto por 27 países de ambas regiones; en 2001 eleva su número a 32 y los miembros actuales son 36. Por Asia del Este participan Mongolia, República Popular China, República de Corea, Laos, Vietnam, Myanmar, Tailandia, Singapur, Malasia, Camboya, Japón, Indonesia, Brunei Darussalam, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda. Y por América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam, Bolivia, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, México, Cuba y República Dominicana.

El FOCALAE no cuenta con ninguna autoridad supranacional ni secretaría y está organizado por Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores. Éstas son secundadas por Reuniones de Altos Funcionarios, convocadas periódicamente por los coordinadores nacionales. Además, existen tres Grupos de Trabajo: uno sobre política, cultura, educación y deportes; otro sobre economía y sociedad, con un subgrupo de turismo, y el restante sobre ciencia y tecnología. Finalmente, funciona también una Ciber Secretaría que –ya lo indica su nombre– es

⁹⁷⁴ FOCALAE, Documento Marco, 1° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, marzo de 2001.

⁹⁷⁵ Idem.

coordinada virtualmente por los delegados nacionales del Foro, es la encargada de ordenar los proyectos de los distintos miembros y de evaluar el avance de los mismos.

Hasta la fecha hubo seis Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, a saber:

- I. Santiago, Chile, marzo de 2001;
- II. Manila, Filipinas, enero de 2004;
- III. Brasilia, Brasil, agosto de 2007;
- IV. Tokio, Japón, enero de 2010;
- V. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2011; y
- VI. Bali, Indonesia, junio de 2013.

En la primera Reunión de Santiago se adopta el Documento Marco del FOCALAE. Como resultado de la segunda Reunión se establece el Plan de Acción de Manila en el que básicamente los países miembros se comprometen a acelerar el entendimiento mutuo e incrementar la cooperación entre las dos regiones para reforzar los lazos económicos, mejorar el desarrollo y crear oportunidades para la superación de la pobreza en las regiones.⁹⁷⁶

En la Declaración Ministerial y en el Plan de Acción de Brasilia, firmados en 2007 en ocasión de la tercera reunión, se delinearon las acciones hacia el futuro para el avance del Foro: acciones que se basan en lo presentado por los grupos de trabajo. Entre otros temas en los que se avanzó en la cooperación interregional se cuenta: intercambio académico; lucha contra el narcotráfico; intercambio de periodistas, parlamentarios y jóvenes líderes; desarrollo sustentable; reducción de la pobreza; energías renovables; y manejo de epidemias y desastres naturales.⁹⁷⁷

Finalmente, la Declaración de Buenos Aires, firmada en ocasión de la quinta reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 2011, presenta

⁹⁷⁶ FOCALAE, Plan de Acción de Manila, 2º Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Manila junio de 2004.

⁹⁷⁷ FOCALAE, Brasilia Ministerial Declaration and Programme of Action, 3º Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Brasilia agosto de 2007.

los desafíos a los que se enfrentan los integrantes del Foro ante la crisis económica vigente. La Declaración intenta reforzar la cooperación en los foros multilaterales compartidos (como OMC, G-20 entre otros) para evitar efectos negativos. Asimismo, establece un plan de acción conjunta para el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente que reafirma los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto y evalúa acciones conjuntas para la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Río+20). También reafirma que la necesidad de una reforma integral de las Naciones Unidas (en adelante ONU) continúa siendo una prioridad a efectos de afrontar con la mayor eficacia los desafíos mundiales actuales y garantizar un apoyo efectivo a sus miembros, particularmente al hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo. Resaltan los países integrantes del Foro la importancia de tal reforma a fin de lograr un Consejo de Seguridad de la ONU más democrático, representativo, legítimo, eficiente, efectivo y responsable, una Asamblea General revitalizada y un mejor Consejo Económico y Social.⁹⁷⁸

En la mencionada reunión se decide crear el Vision Group del FOCALAE con el propósito de orientar la dirección futura del Foro y proporcionar un marco estratégico para fortalecer y profundizar más la cooperación entre ambas regiones. El Vision Group está formado por un mínimo de 5 participantes por región y a la fecha está en plena etapa de formación; en la última reunión del Foro presentó sus primeras conclusiones.

La Declaración de Uluwatu es el documento final de la VI Reunión de Ministros de Exteriores que tuvo lugar en junio del 2013 en Indonesia. Del mencionado documento se desprende la contribución del FOCALAE con un 33.43% del PBI mundial y el 29.82% del comercio internacional.

Los Ministros de Relaciones Exteriores promueven en esta Declaración la conectividad del FOCALAE para acortar las distancias entre los cooperantes. Alientan para tal fin la cooperación y el diálogo en temas macroeconómicos, la instalación de vuelos comerciales entre ambas regiones, el desarrollo de la economía sustentable tendiente a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a fin de reducir el desperdicio de alimentos a nivel mundial. Confían asimismo en las micro, pequeñas y medianas empresas como motores de ese

⁹⁷⁸ FOCALAE, Declaración de Buenos Aires, 5° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Buenos Aires agosto de 2011.

desarrollo en ambas regiones. Reafirman el compromiso en la cooperación en materia educativa a través del proyecto brasilero de la Red Universitaria del FOCALAE como parte esencial del crecimiento y el desarrollo económico.

En la misma tesitura de reuniones previas, la Declaración de Uluwatu también promueve la cooperación entre ambas regiones tendiente a reducir los efectos de las catástrofes y eventos naturales, la cooperación en materia de turismo, el desarrollo del comercio y la inversión, el combate al crimen organizado y la reducción de la pobreza, entre otros temas.

Del mismo modo, reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur y triangular y se alienta el proyecto presentado por Indonesia de crear centros de conocimiento sobre cooperación que estuviesen liderados por países de acuerdo a ventajas comparativas en los ámbitos en los que se plantee la cooperación. En la última reunión del FOCALAE se realizó el segundo encuentro de oficiales de cooperación y el proyecto apunta al fortalecimiento institucional, el intercambio de conocimientos, la coordinación y el compromiso por un financiamiento sostenible y el seguimiento y la evaluación de los proyectos de cooperación en ambas regiones.⁹⁷⁹

Finalmente, se acordó reconstituir los grupos de trabajo que son parte del FOCALAE. Por tanto, de los tres grupos de trabajo existentes hasta entonces se pasará a cuatro grupos, a saber: de Cooperación socio-política y desarrollo sustentable; de Comercio, Inversión, Turismo y MPYMES; de Cultura, Juventud y Género y Deportes; y de Ciencia y Tecnología, Innovación y Educación.

Cabe mencionar que la próxima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores tiene previsto realizarse en Costa Rica en 2015.

1. Cooperación interregional

La tarea de los Grupos de Trabajo es la que pone en movimiento al FOCALAE. A recomendación de las reuniones de Ministros y de Oficiales, uno o

⁹⁷⁹ FOCALAE, Uluwatu (Bali) Declaration, 6° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Bali junio de 2013.

más países miembros presentan proyectos de trabajo, entendidos como iniciativas destinadas a aumentar el conocimiento y a mejorar el entendimiento entre América Latina y Asia del Este. Las partes se comprometen a desarrollar esos proyectos en un cierto período de tiempo. Éstos deben ser específicos y de proyección interregional; los iniciadores deben asegurar su financiamiento y que los mismos contribuyan a cumplir los objetivos del Foro. Como lo expresa uno de los objetivos del FOCALAE, el Foro se orienta a concretar la cooperación multidisciplinaria, *inter alia*, en economía, comercio, inversión, finanzas, ciencia y tecnología, protección ambiental, cultura, deportes, turismo e intercambios de personas, según lo expresa el Documento Marco.⁹⁸⁰

En la Declaración de Buenos Aires se reconoce que la cooperación del FOCALAE debe ser transversal y estar orientada hacia la acción, a fin de producir beneficios tangibles y resultados sustanciales. Las actividades de los Grupos de Trabajo deberían de estar más concentradas en proyectos de posible realización y ser más sistemáticas para lograr una mejor coordinación y una gestión efectiva. Los Ministros de Relaciones Exteriores exhortaron en Buenos Aires a los Grupos de Trabajo a concentrarse en la exploración del vasto potencial de sus miembros en lo que respecta a sus recursos naturales y a mejorar las áreas menos exploradas, como la innovación, la ciencia y tecnología y el turismo, en particular el ecoturismo y los deportes.⁹⁸¹

En el marco de los grupos de trabajo del FOCALAE, Argentina presentó varios proyectos de cooperación en años anteriores.⁹⁸² Cabe destacar que estos proyectos no están vigentes y que fueron reformulados dentro de la actividad de los grupos a lo largo de las reuniones que ellos realizaron. La actividad argentina se focalizó en el grupo de Política, Cultura, Educación y Deportes, marco en el que se presentaron los siguientes proyectos:

⁹⁸⁰ FOCALAE, Documento Marco, 1° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, marzo de 2001.

⁹⁸¹ FOCALAE, Declaración de Buenos Aires, 5° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Buenos Aires agosto de 2011.

⁹⁸² FOCALAE, National Projects, http://www.fealac.org/FEALAC/04_project/list.asp (consulta realizada el 12 de agosto de 2013)

- En 2003: la creación de un sistema de advertencia temprana ante catástrofes, emergencias o desastres fundamentalmente de origen natural.
- En 2009: la creación de un título internacional de lengua española para la contraparte asiática interesada llamado Certificado de Español: Lengua y Uso.
- En 2009: de infraestructura para la integración en base al trabajo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en la que 12 países presentan proyectos para el mejoramiento de la infraestructura, sea ésta caminos, accesos a áreas productivas y portuarias, transporte y comunicaciones, etc.⁹⁸³

El único proyecto presentado en el Grupo de Trabajo sobre Ciencia y Tecnología, también es del año 2009 y se hizo en el marco de una presentación sobre Biocombustibles. En este contexto, el INTA hizo hincapié en el desarrollo de la plantación de *Jatropha Curcus*: un arbusto cuyas semillas tienen un alto contenido oleico aprovechable para la producción de biodiesel. El proyecto data de 2008 y refiere a la plantación de 310 mil hectáreas en la zona del Chaco.⁹⁸⁴

En el marco de la última reunión del Grupo de Trabajo en Economía y Sociedad del FOCALAE, nuestro país presentó un proyecto para la creación de un banco de datos de oportunidades de inversión en las regiones, en conjunto con la sección de Información de Negocios que funciona en la página oficial del FOCALAE. El propósito del mencionado banco de datos es avanzar hacia un mayor flujo de inversiones y comercio entre los países miembros, priorizando la vinculación estratégica entre empresas de ambas regiones. La propuesta argentina tiene como fundamento el avance realizado en la materia desde 2007 en el

⁹⁸³ IIRSA cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el desarrollo de Cuenca del Plata (FONPLATA), más información en www.iirsa.org

⁹⁸⁴ Se trata de un arbusto que se reproduce a gran escala, genera oportunidad laboral para mano de obra no cualificada y no plantea el dilema de energía versus alimentos, dado que sus características le impiden ser usado para otro fin que no sea el energético. Esta línea de negocio parte de un acuerdo cerrado con las empresas Patagonia Bioenergía y Celulosa Argentina. Véase <http://www.economista.es/economia/noticias/518424/05/08/Economia-Empresas-El-presidente-de-SanJose-asume-tambien-la-presidencia-de-su-participada-argentina-Carlos-Casado.html>

FOCALAE y pone como ejemplo el Banco de Proyectos de Inversión Productiva en la Argentina.⁹⁸⁵

De la última Reunión de Altos Funcionarios se desprende una recomendación del Vision Group tendiente a identificar los proyectos de cooperación que sean icónicos del espíritu del FOCALAE. El objetivo primordial de esos proyectos debe ser incrementar la visibilidad del Foro y aumentar el impacto de la cooperación. Para ello, éstos deben estar abiertos a la participación de un mayor número de cooperantes, que logren una mayor visibilidad en los medios de comunicación y hacia adentro de los miembros para lograr que se mantengan en el tiempo y contribuyan a la construcción de una identidad interregional.

Es recomendable para aquellos fines la implementación de proyectos que versen sobre la formación de un Grupo de Contacto en Negocios y Foros Empresariales que identifiquen las necesidades para achicar la brecha y aumentar los flujos de comercio e inversión interregional. También se recomienda el fortalecimiento de la Red Universitaria del FOCALAE (proyecto que fuera presentado por Brasil) que tiende al intercambio interregional de conocimiento e investigaciones. Se pretende que en un futuro académicos y estudiantes se acerquen al estudio especializado en ambas regiones para profundizar el conocimiento mutuo en áreas sensibles como las ciencias sociales y fundamentalmente en ciencias duras y tecnología a fin de alentar el desarrollo de las regiones.

También se recomienda fomentar las competencias en Ciencia y Tecnología, no sólo a nivel académico sino acercando ese tipo de conocimiento a las escuelas secundarias y al público en general. En vista de esto, el FOCALAE financiará un Concurso de Robótica: proyecto que fuera presentado por Japón en el último encuentro de los grupos de trabajo. Y para finalizar, se exhorta a la creación de un Foro de Políticas y la creación de una Red de Think Tanks para ese fin; se pretende el intercambio de opiniones y diferencias, así como entender puntos de convergencia entre ambas regiones. Los funcionarios nacionales deberán estar abiertos al diálogo con expertos de la sociedad civil para aunar esfuerzos en este objetivo.⁹⁸⁶

⁹⁸⁵ Herramienta administrada desde la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial de la Cancillería Argentina en <http://bapip.inversiones.gov.ar/>

⁹⁸⁶ FOCALAE, Reporte Final, 6° Reunión de Altos Funcionarios, Bali junio de 2013.

La promoción del comercio y las inversiones es uno de los pilares fundamentales de cualquier foro internacional de cooperación. Sin embargo, el FOCALAE no es un foro de negociaciones comerciales. Aunque hoy en día constituye para algunos países el único punto de encuentro de algunos países latinoamericanos y del sudeste asiático.

El FOCALAE puede contribuir al intercambio de información sobre oportunidades comerciales y condiciones de acceso a los mercados de los cooperantes. Pueden ser tratados en los grupos de trabajo del FOCALAE temas como la armonización de políticas sanitarias y fitosanitarias, la internacionalización de las PYME, el desarrollo de cadenas de valor y el desarrollo del comercio electrónico, entre otros. Para ello, la CEPAL recomienda la creación de un grupo de trabajo en Comercio e Inversiones (o un subgrupo dentro del de Economía y Sociedad) para estos temas regionales, con la participación de la comunidad empresaria a fin de lograr un buen resultado.⁹⁸⁷

La CEPAL también detecta que las economías latinoamericanas tienen un déficit en infraestructura de servicios, comunicaciones, transporte y logística que limita el crecimiento de las cifras de comercio e inversiones entre ambas regiones. El FOCALAE puede desempeñar entonces el papel de promocionar la cooperación interregional destinada a mejorar los déficits mencionados.⁹⁸⁸

Los países del Sudeste Asiático han tenido experiencias en los últimos años en aplicar políticas para el desarrollo sustentable y el consumo responsable respetando el medio ambiente. El FOCALAE puede servir para el intercambio de experiencias en la materia con los países latinoamericanos. Asimismo, los avances en la aplicación de la tecnología de la información y la comunicación han sido también una ventaja comparativa del Sudeste Asiático. Por tanto el FOCALAE podrá servir de encuentro para la discusión de casos exitosos, la programación de seminarios para la actualización de expertos y la renovación de los programas escolares con tecnologías de la información a fin de incrementar su uso en el sector público y en pyme de Latinoamérica que aún registran pocos avances en la materia.⁹⁸⁹

⁹⁸⁷ CEPAL, ob. cit., p. 72.

⁹⁸⁸ Idem.

⁹⁸⁹ Idem.

2. Cooperación bilateral

Retomando el tema de la cooperación, ésta también puede ser bilateral, fruto de acuerdos entre los países o deberse a relaciones estrechas entre ellos. En lo que respecta a nuestro país, la cancillería instrumenta el Fondo de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Éste fue creado en 1993 como un instrumento de política exterior a través del cual Argentina “realiza proyectos conjuntos de cooperación técnica con otros países, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo”.⁹⁹⁰

Éste Fondo tiene por objetivos establecer y consolidar asociaciones para el desarrollo con otros países; generar y apoyar el fortalecimiento de ámbitos y mecanismos para el intercambio de conocimientos, tecnologías y prácticas entre organizaciones tendientes al desarrollo y, finalmente, desarrollar metodologías e instrumentos para optimizar recursos en la cooperación técnica.

La instrumentación del Fondo se realiza a través de tres canales: uno, mediante el envío de expertos nacionales a los países que requieran la cooperación; dos, a través de la recepción de profesionales extranjeros en instituciones argentinas; y tres, mediante el apoyo a seminarios particulares que sean de interés a los objetivos del Fondo.

En sus veinte años de historia, el Fondo ha recibido la consulta por más de 6.000 proyectos de cooperación técnica en temas diversos como agricultura, desarrollo sustentable y productivo, salud y educación entre otros. Los proyectos en los que el Fondo trabaja se clasifican en tres ámbitos: Administración y Gobernabilidad, Derechos Humanos y Desarrollo Sustentable.

Como se desarrolló en la sección de las relaciones políticas de Argentina con los países integrantes de la ASEAN, nuestro país cuenta con acuerdos de cooperación y asistencia técnica con la mayoría de ellos; recapitulando, con:

- Camboya: desde el 24 de septiembre de 2012; no vigente;
- Filipinas: de cooperación técnica firmado en 2011 (tampoco vigente), de cooperación cultural y de cooperación en materia de deportes vigentes desde 2012;

⁹⁹⁰ Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, www.foargentina.cancilleria.gov.ar, (consulta realizada el 20 de julio de 2013)

- Indonesia: desde 1990 de cooperación en uso pacífico de la energía atómica y de cooperación económica y comercial, desde 1993 de cooperación turística y desde 2009 de cooperación en deportes y de cooperación agrícola y sobre inversiones desde enero del corriente año;
- Laos: desde 2012 de cooperación económica y comercial y de cooperación técnica;
- Malasia: de cooperación económica comercial y científica desde 1991, de cooperación interinstitucional del IRAM e INTI desde 1995 y de cooperación turística desde 1996;
- Tailandia: de cooperación científico-técnica desde 1981, de cooperación en uso pacífico de la energía nuclear desde 1996, de cooperación económica y comercial desde 1997, de cooperación en control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas desde 1997, de cooperación cultural desde 2006 y de cooperación conjunta desde 2009 (no en vigor); y
- Vietnam: de cooperación en salud animal y de cooperación económica y comercial desde 1996, de cooperación en agricultura y agroindustria y de cooperación científico-tecnológica desde 1997, de cooperación cultural-educativa desde el año 2000, de cooperación en uso pacífico de energía nuclear desde 2001, de cooperación en energía, petróleo y gas desde 2009, de cooperación en negociaciones económicas y comerciales desde 2010, de cooperación técnica desde 2011 y desde 2012 de cooperación entre el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y el Instituto Diplomático vietnamita, un Acuerdo para la realización de actividades de Cooperación Sur-Sur y Triangular y finalmente el de cooperación técnica entre el Equipo Argentino de Antropología Forense que adelante describiremos.

A continuación se verá que todos esos acuerdos firmados de forma bilateral no siempre llevan a acciones concretas entre nuestro país y la contraparte. Con el financiamiento del Fondo instrumentado por la Cancillería se llevaron a cabo actividades de cooperación con Tailandia y Vietnam, miembros de la ASEAN y el

FOCALAE. Los proyectos de cooperación que se instrumentaron a través del Fondo con Tailandia fueron los siguientes:

- Capacitación sobre evaluación de bioseguridad y seguridad alimentaria para alimentos genéticamente modificados: en 2010 Argentina y Tailandia deciden intercambiar conocimientos sobre la materia a través del estudio de políticas aplicadas al sector, medidas, legislación y prácticas. El mismo año, expertos tailandeses del Centro Nacional de Ingeniería Genética y Biotecnología se capacitaron en el INTA, conocieron sobre la investigación, desarrollo y comunicación de la mencionada materia a fin de favorecer el desarrollo sustentable en la producción de alimentos.
- Desarrollo de técnicas para la identificación humana: el Equipo Argentino de Antropología Forense capacitó en la materia a decenas de técnicos del Instituto de Ciencias Forenses del Ministerio de Justicia de Tailandia siguiendo los más altos estándares a nivel internacional.
- Apoyo al diagnóstico y mapeo epidemiológico en sanidad animal: Tailandia solicitó la colaboración del SENASA para aplicar técnicas tendientes a ser considerado un país libre de fiebre aftosa para el año 2020. Cabe aclarar que la producción vacuna en Tailandia es secundario detrás de la porcina: ámbito en el que sí tienen estándares internacionales de calidad.
- Capacitación en tecnologías aplicadas a la apicultura, valorización de productos derivados y marketing: también a través del SENASA se capacitó a apicultores tailandeses en la cría de abejas reinas, los métodos de extracción de miel, el manejo del empaque y la organización de las comunidades rurales de apicultores; se procura mejorar la calidad a nivel internacional de las 8.300 toneladas/año de miel, jalea y polen que Tailandia produce.
- Capacitación en el uso de técnicas asociadas en plantas de biotecnología: el INTA capacita a expertos tailandeses en temas como el ácido ribonucleico interferente (técnica que suprime el ARN de las células para obtener comportamientos específicos de

los cultivos) para lograr un arroz híbrido y reducción de virus particulares que afectan a este cultivo.

- Conservación de la biodiversidad y la gestión de turismo de naturaleza en áreas protegidas: la Administración de Parques Nacionales de nuestro país presta asistencia teórico-práctica para la conservación de áreas protegidas en Tailandia mediante el sistema de parques abiertos al ingreso de turistas como es el caso de Argentina.
- Capacitación sobre manejo integrado de plagas y aplicación de sistemas de información geográfica: con la asistencia del SENASA se forman funcionarios tailandeses para llegar a productores agrícolas independientes en cuestiones de uso de tecnología sustentable con el medio ambiente y reducción del uso de sustancias químicas en la producción.
- Capacitación intensiva en utilización de pasturas para el mejoramiento del ganado vacuno: a través del INTA se capacita a funcionarios del Ministerio de Agricultura y Cooperativas de Tailandia en el uso de tecnología en la gestión de pasturas con nutrientes necesarios para la alimentación de los vacunos.

Asimismo el Fondo financió y realizó el seguimiento de los siguientes proyectos de cooperación argentinos con Vietnam:

- Capacitación en medicina forense: especialistas del Equipo Argentino de Antropología Forense capacita a funcionarios y técnicos del instituto de medicina forense de Vietnam.
- Construcción de capacidades para la identificación humana de víctimas de la Guerra de Vietnam: el mismo Equipo de Antropología Forense capacita a funcionarios y técnicos del Instituto Militar de Medicina Forense de Vietnam además de realizar trabajos de campo conjuntos en los que se identificaron en una primera etapa víctimas del conflicto armado que tuvo lugar en Vietnam en la década de 1970.
- Fortalecimiento de la calidad alimentaria y tecnologías de engorde en ganadería: es una iniciativa conjunta de expertos del Ministerio de Agricultura de nuestro país y el Institute of

Agricultural Science for Southern Vietnam, para lograr una mejora del 15 al 25% de rendimiento del engorde para el ganado tendiente a mejorar la productividad de la industria de carnes vietnamita.

- Estrategias para el control de la Fiebre Aftosa: con la colaboración del SENASA, expertos vietnamitas de capacitan para la reducción de esta enfermedad animal que restringe el acceso a los mercados y la producción de ganado bovino.

Conclusión

La elección del estudio de las relaciones entre Argentina y el Sudeste Asiático tanto en el ámbito político-diplomático, como en lo económico y de cooperación, no es aleatorio, sino tiene como fin brindar información necesaria para achicar la brecha de desconocimiento que existe sobre esa región.

Las relaciones políticas con países del Sudeste Asiático ya cumplen en promedio los primeros cincuenta años, por lo que Argentina debería aprovechar la consolidación de las estructuras regionales y de los vínculos bilaterales para acercarse más a esos países y desarrollar relaciones más fructíferas. Se comprende que el acercamiento más estrecho a los Estados de la ASEAN es la punta de lanza de entrada al resto de Asia-Pacífico: región por donde pasa gran parte del comercio mundial en la actualidad y donde se encuentran dos de las mayores economías mundiales: China y Japón.

Si se desagregan las cifras de comercio de nuestro país con los integrantes de la ASEAN podemos considerar que éstas son ínfimas y que tienen poca participación en el total del comercio exterior de Argentina. No obstante, hay productos de la oferta exportable de nuestro país que son complementarios con la demanda de los integrantes de la ASEAN. La focalización en estos productos visiblemente complementarios y la detección de nuevas oportunidades comerciales es vital para ampliar el comercio con los países de ASEAN.

La cooperación Sur-Sur es sin dudas uno de los pilares que debe movilizar a nuestro país en su relacionamiento internacional con la región. Dada la

actual crisis de las economías más desarrolladas que fueran el faro de nuestro comercio y acercamiento político, se abre la posibilidad de proximidad hacia los países que comparten un presente común de pertenecer al *Sur* y por ser economías en desarrollo. Dejar que esas relaciones sean periféricas es el fin de la profundización de los esquemas regionales de integración y el relacionamiento interregional en el que estamos sumergidos.

El FOCALAE es una oportunidad única de estrechar lazos con las economías del Sudeste Asiático y, para muchos países, el único punto de encuentro con aquellas naciones. El aprovechamiento que nuestro país puede hacer de las reuniones y grupos de trabajo del FOCALAE es vital para reducir el desconocimiento mutuo y para llevar a cabo proyectos de cooperación en múltiples dimensiones. Basados en el consenso y en el relacionamiento como socios es posible aprovechar de igual manera los beneficios y costos de la cooperación.

La participación en este foro puede alentar a la facilitación del comercio entre las regiones y el desarrollo de las inversiones en áreas sensibles como infraestructura de servicios y comunicaciones: áreas en las que Argentina y el resto de los países latinoamericanos tienen déficits que no permiten competir a nivel mundial con las mismas ventajas. Interesantes proyectos de cooperación se encuentran vigentes en el área de educación, ciencia y tecnología. Más allá de eso, la reunión en el FOCALAE tiene que servir para fomentar proyectos que tiendan al desarrollo de todas las economías que lo componen, siempre respetando la sustentabilidad con el medio ambiente y el uso de tecnologías modernas y adecuadas para tal fin.

En lo que respecta a nuestro país, la política comercial que se transformó en un pilar de las relaciones exteriores de la última década y la promoción de nuestra oferta exportable hacia destinos antes desconocidos, debería continuar en el mediano plazo para así establecer relaciones fructíferas con el Sudeste Asiático. Debe alentarse la prosecución de los proyectos de cooperación existentes con los países integrantes de ASEAN y fomentar nuevos que alienten al acercamiento con los países y sus instituciones.

Bibliografía

- ALADI, Secretaria General, Estudio 139, septiembre de 2001.
- Anderson, K. y H. Nordheim, From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1993, 129, 1, pp. 78-101. Citado por ALADI, Secretaria General, Estudio 139, septiembre 2001, páginas 142 y ss.
- Boccardo, Ana Bárbara, Las relaciones comerciales entre Argentina y el Sudeste Asiático 1990-2003, en *Revista Studia Politicae*, Universidad Católica de Córdoba, N° 1, Primavera-Verano 2003.
- Bologna, Bruno, “Los superbloques económicos: Asia Pacific Economic Cooperation”, Cuadernos del CERIR, N° 38, Rosario, 1997.
- Bologna, Bruno Alfredo, La inserción argentina en la sociedad internacional, en *La Política exterior Argentina 1994/1997*, Capítulo I, CERIR, Rosario 1998.
- CEPAL, Strengthening biregional cooperation between Latin America and Asia-Pacific. The role of FEALAC, Santiago de Chile, junio de 2013.
- De los Reyes, Marcelo Javier, Definiendo un perfil hacia el Este Asiático, en *La Política exterior Argentina 1994/1997*, Capítulo VI, CERIR, Rosario 1998.
- El Balance de la Economía Argentina 2007, Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba, 2008.
- Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, www.foargentina.cancilleria.gov.ar
- FOCALAE, Documento Marco, 1° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, marzo de 2001.
- FOCALAE, Plan de Acción de Manila, 2° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Manila junio de 2004.
- FOCALAE, Brasilia Ministerial Declaration and Programme of Action, 3° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Brasilia agosto de 2007.
- FOCALAE, Declaración de Buenos Aires, 5° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Buenos Aires agosto de 2011.
- FOCALAE, National Projects, http://www.fealac.org/FEALAC/04_project/list.asp
- FOCALAE, Reporte Final, 6° Reunión de Altos Funcionarios, Bali junio de 2013.
- FOCALAE, Uluwatu (Bali) Declaration, 6° Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Bali junio de 2013.
- Frydman, Felipe (y otros), Argentina-ASEAN. Herramientas para una vinculación comercial estratégica, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2013.
- Hänggi Heiner, Interregionalism: empirical and theoretical perspectives, Ponencia del Encuentro “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas” Los Ángeles, 18 de mayo de 2000.
- Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Vietnam, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, octubre de 2011.

- Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Indonesia, Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, febrero de 2012.
- Informe Evaluativo de Inteligencia Comercial Tailandia, Subsecretaría de Comercio Internacional, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, junio de 2011.
- Informe Export.Ar Mercado N° 37, Fundación Export.Ar, 30 de junio de 2009.
- Lechini Gladys, Argentina y Sudáfrica: Hacia una cooperación estratégica. Ponencia en Seminario “Sudáfrica-Argentina y África-América del Sur, un mayor fortalecimiento de las relaciones, MRECIC, Buenos Aires 12-14 de mayo de 2008.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Biblioteca digital de Tratados, <http://tratados.cancilleria.gob.ar>
- Olivet María Cecilia, Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia, Ponencia en la VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDEALP), BID/INTAL, Buenos Aires, octubre de 2005.
- Oviedo, Eduardo, La política exterior hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales. Ponencia en Seminario de Política Exterior Argentina en Democracia: Balances y Perspectivas, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, DTI N°3, 2000.
- Oviedo Eduardo, Esquema histórico para el estudio de las Relaciones Internacionales entre Argentina y los países de Este Asiático, en Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, Vol. IX, N°1, 2007, pp. 11-41.
- Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Definición, <http://cooperacionsursur.org>
- United Nations Office for South-South Cooperation, Buenos Aires Plan of Action for Promotion and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries, http://ssc.undp.org/content/ssc/library/policy_papers.html
- UNCTAD, Estadísticas, <http://unctadstat.unctad.org>
- Urmeneta, Roberto, ASEAN: Interrelaciones y potencialidades con América Latina y el Caribe, Observatorio América Latina Asia Pacífico de ALADI, Montevideo, octubre de 2013.

Los autores

Hernán Aruj

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Maestrando en Economía y Desarrollo Industrial-orientación PyMES, UN de General Sarmiento. Asistente técnico en la Dirección General de Cooperación de Mantenimiento de la Paz del Ministerio de Defensa (2012). Asesor de la Cámara de Diputados de la Nación (2008-2011) y otros organismos estatales argentinos.

E-mail: aruj@mail.com

Luciano Damián Bolinaga

Posdoctorado en el área de Ciencias Sociales y Estudios Internacionales (UNTREF, 2013). Doctor en Relaciones Internacionales (UNR, 2011). Magister en Relaciones Internacionales, orientación Asia-Pacífico (UNLP, 2009). Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR, 2004). Ha sido becario doctoral y posdoctoral del CONICET entre 2005 y 2014. Fue becario del National Institute for International Education Development de la República de Corea en el marco del Research Program entre 2007 y 2008, dicha actividad se desarrolló en el Institute for Far Eastern Studies of Kyungnam University. Ha dictado cursos de posgrado en el Máster Internacional en Cultura, Economía y Sociedad China del Instituto de Altos Estudios Universitarios (Barcelona) y desde 2011 se desempeña como profesor adjunto de la asignatura Historia Política Argentina en la Universidad Abierta Interamericana (sede Rosario).

E-mail: bolinagaluciano@gmail.com

Marianela Calzetta

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Posee formación y experiencia laboral en Comercio Exterior.

E-mail: marucalzetta@hotmail.com

Leonardo Manuel Funes

Licenciado en Relaciones Internacionales y posgraduado en la Especialización en Operaciones de Comercio Exterior. Adscripto a la Cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

E-mail: l_m_f78@hotmail.com

Cynthia Natalia Gómez

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Adscripta a la cátedra de Derecho Consular y Diplomático (UNR). Miembro del grupo de Japón del CARI. Alumna de la Especialización en Economía y Negocios con Asia del Pacífico e India (UNTREF).

E-mail: cynthiagomez16@hotmail.com

María Celeste Ingaramo Poussif

Consultora en Comercio y Cooperación Internacional. Magister en Relaciones Internacionales entre Europa y América Latina de la Università Degli Studi di Bologna (UNIBO). Especialista en Economía y Negocios con Asia del Pacífico e India de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

E-mail: cingaramo@gmail.com

Alejandro Francisco Musacchio

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Magíster en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (UNR). Se desempeña profesionalmente en la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración de la Provincia de Santa Fe.

E-mail: m2alejandro@gmail.com

Pablo Alejandro Nacht

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA). Miembro del equipo de investigación del IDEHESI. Doctorando en FLACSO/Argentina. Profesor titular del Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios – IUEAN.

E-mail: pablonacht@yahoo.com.ar

Diego Navarro Drazich

Licenciado y magister en Turismo (U. Champagnat y OMT-SIST, Roma) y doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Ex becario de los gobiernos de España, Italia y Argentina (CONICET). Realizó estudios de postgrado (U. de Barcelona) y postdoctorado (U. of Western Sidney) y fue becario de investigación (U. Autónoma de Madrid, UNR). En la gestión pública, fue consultor del BID, dirigió la Evaluación del TurPlan I (Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza) y asesoró en la elaboración del TurPlan II. Es director e investigador principal del IISCOT (Instituto de Investigaciones Sociales, Comerciales y Tecnológicas, U. del Aconcagua), subcoordinador de proyecto de extensión universitaria (UN de Cuyo), investigador del Consejo de Investigaciones (U. del Aconcagua) y miembro del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales (USAL). Se desempeña en universidades de Argentina y Uruguay como docente de grado y postgrado y como tutor de tesis y tesinas (UN de Cuyo; U. del Aconcagua; UCA-Buenos Aires; U. de la Empresa, Montevideo); es también capacitador del Ministerio de Turismo de la Nación. En 2007 recibió el primer premio en el concurso de investigación *100 Años de Turismo Argentino* del Ministerio de Turismo de la Nación. Autor de numerosos artículos científicos publicados en Latinoamérica, España y Australia y del libro “Imágenes turísticas argentinas. Política turística y política exterior” (2010).

E-mail: navarroddrazich@yahoo.com

Bárbara Nioi Varg

Licenciada en Relaciones Internacionales, Becaria del CONICET. Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR), Becaria de la Cátedra de Investigación Andrés Bello en Argentina.

E-mail: barbaritanv@gmail.com

Eduardo Daniel Oviedo

Profesor Titular Ordinario de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas (UNR) e Investigador Independiente del CONICET. Profesor consulto del Instituto de Altos Estudios Universitarios de España. Autor de los libros: “Argentina y el Este Asiático” (UNR Editora, 2001). “China en Expansión” (EDUCC, Córdoba, 2005) e “Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010” (Dunken, Buenos Aires, 2010) y numerosos artículos y publicaciones. Doctor en Ciencia Política (UCC). Master en Derecho, especialidad Política Internacional, orientación Relaciones Externas de la República Popular China (Universidad de Beijing, China). Licenciado en Ciencia Política y licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Traductor público de idioma chino (intérprete de los presidentes argentinos desde 1996 a 2010). Profesor visitante en las universidades Complutense de Madrid, Autónoma de Madrid, la Universidad de Beijing y la Universidad Nacional de Taiwán.

E-mail: eduardodanieloviedo@hotmail.com

Cecilia Eugenia Rubio

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Docente de la Cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora e Investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de la Fundación para la Integración Federal, especialista en temas relacionados con Asia-Pacífico. Co-conductora y encargada de la columna de Estudios Orientales del Programa radial “El Mundo Sigue Girando”, AM 1330, Rosario.

E-mail: ceciliarubio603@hotmail.com

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de junio 2015 en
La Imprenta Ya. Mitre 1761
Munro - Buenos Aires - Argentina.
www.laimprentaya.com