

Enero / Junio 2017

125

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

ÍNDICE

ARTÍCULOS

Un abordaje del concepto ‘seguridad energética’ a la luz de los desarrollos del género historia conceptual 3-17
María Noel Dussort

El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción 18-28
Emilse Calderón

Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas 29-47
Daniel Ippolito

De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015) 48-70
Esteban Actis, Anabella Busso, Emilse Calderón, Julieta Zelicovich

La esquivia y nunca implementada democratización regional en Chile 71-82
Esteban Valenzuela Van Treek

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos 83-87
Carla V. Oliva

RESEÑA

BUSSO, Anabella (coordinadora) (2016) Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011, UNR Editora, Rosario, 243 páginas, por Luis Maximiliano Barreto 88-90

Cómo citar

Autor (2017). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio, disponible en www.cerir.com.ar

Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos

Carla V. Oliva*

China se ha transformado en una potencia global. En los últimos años, hemos sido testigos de su acelerado crecimiento económico interno acompañado por una ampliación de su presencia e influencia mundial en términos comerciales, financieros, políticos, militares y culturales. El gobierno ha desarrollado estrategias interdependientes para todas las dimensiones de la política internacional, las cuales se han visto reflejadas en sus vínculos bilaterales.

La expansión china ha modificado el orden mundial e impuesto nuevos esquemas de análisis para aprehender una realidad política, filosófica y económica nueva. La rápida transformación económica y social del país más poblado del mundo, instrumentada por el partido comunista, ha planteado desafíos internos y externos. Las respuestas brindadas por el partido gobernante a esos desafíos son seguidas con atención en el resto del mundo, en tanto suponen oportunidades y/o amenazas para los demás estados.

La relación de Argentina con China da cuenta de la ampliación de las capacidades e influencia global y de las diferentes estrategias internacionales de China. Si realizamos un breve repaso histórico de los vínculos bilaterales podemos observar la evolución en paralelo de esos vínculos con el papel mundial de China.

En esa dirección, el reestablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1972 coincidió con el logro del reconocimiento internacional de Beijing como legítimo representante del pueblo chino y el consiguiente desplazamiento de Taipei (capital de Taiwán) de ese lugar por parte del gobierno de Mao. En la década de los ochenta, una China plenamente concentrada en la reforma económica impulsada por Deng empezó a mostrar índices de crecimiento superiores al 10% anual. En esa etapa comenzaron los análisis acerca de la significación del mercado chino y las oportunidades abiertas por una economía en transformación. Hacia principios de la década de los noventa, Argentina planteó una relación con China con un claro perfil comercial, basada en la valoración del mercado potencial del país asiático y en el incremento del comercio bilateral. En 2001, la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) fue un hito para la economía mundial, en tanto a partir de ese momento China se transformó en una de las principales economías de mundo. En esa época, el gobierno del presidente De La Rúa continuaba enfocado en la variable comercial, con el objetivo puntual de alcanzar la duplicación del comercio bilateral. El énfasis en los intercambios comerciales estuvo apoyado institucionalmente por la apertura del Consulado General y Centro de Promoción Comercial en Shanghai.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de Argentina, China fue considerada como “uno de los siete grandes ejes” de la política comercial de nuestro país. El gobierno profundizó la valoración de China como socio comercial y fomentó una relación de largo alcance.

En tal sentido, entre 2003 y 2015 los lazos bilaterales se fueron profundizando en consonancia con la ampliación de las capacidades mundiales chinas. Si bien inicialmente el eje de los vínculos estaba puesto en el comercio, con el transcurso de los años se hicieron más densos, incluyendo acuerdos financieros, inversiones en materia de recursos, acuerdos para la construcción de infraestructura y convenios culturales y turísticos.

* Docente de Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. . Coordinadora del Grupo de Estudios sobre China en dicha Unidad Académica. Magister en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR). Correo electrónico: carlaoliva@yahoo.com

En el plano comercial, tanto los volúmenes como la composición y los resultados de la balanza bilateral han evolucionado en sintonía con el desempeño mundial de China. Así, el comercio mutuo se ha incrementado al punto de que China es uno de los principales socios comerciales de Argentina; la composición de los intercambios responde a un patrón en el cual nuestro país exporta materias primas y manufacturas de origen agropecuario e importa manufacturas de origen industrial; desde 2008, la balanza comercial bilateral es superavitaria para China.

En el nivel financiero, China ha desarrollado una estrategia de internacionalización de su moneda destinada a convertir al yuan en moneda de referencia para el comercio internacional y de reserva a nivel global. En 2009 y 2015 Argentina y China firmaron *swaps* -mecanismo por el cual dos agentes (gobiernos, bancos o empresas) se comprometen a intercambiar divisas o dinero en ciertas fechas-. Estos acuerdos permitieron a Argentina pagar en yuanes su deuda comercial con China y evitar pagar en dólares en momentos en los cuales caían sus reservas internacionales y pesaban restricciones para acceder a la moneda estadounidense. Para China, los acuerdos *swap* han integrado su estrategia de internacionalización antes mencionada, la cual obtuvo una importante victoria en octubre de 2016 cuando el FMI incluyó al yuan en la cesta de divisas con las que tasa sus créditos.

En materia de recursos, en los últimos años la política exterior china ha orientado su mirada a los países ricos en recursos para lograr acuerdos de exploración y suministro otorgando financiamiento. Como en otros casos, esta política global se ha reflejado en las relaciones bilaterales con Argentina. En esta dirección, China accedió a dos grandes explotaciones en nuestro país: la mina de hierro Sierra Grande desde 2005 y el yacimiento de gas y petróleo Cerro Dragón desde 2007. En ambos casos las inversiones en recursos fueron acompañadas por proyectos de infraestructura vial y ferroviaria necesaria para transportar los productos obtenidos hacia el mercado chino.

En 2004, en ocasión de la visita del presidente chino Hu Jintao a Buenos Aires, el gobierno de Néstor Kirchner firmó una serie de acuerdos bilaterales muy significativos. Entre ellos destacamos convenios en materia de inversiones y el reconocimiento de China como Economía de Mercado. Este último generó reticencias en el sector empresarial argentino, en tanto afectaba a sus productos en competencia con los chinos, dentro del mercado argentino. Especialmente, distorsionaba el cálculo del margen del *dumping* –venta de un producto a menor precio en un mercado externo que en el propio- en los casos en que este fuera comprobado. Este reconocimiento como economía de mercado no fue efectivizado y su resolución vino dada varios años más tarde, en el actual gobierno del presidente Macri.

También en 2004, Argentina recibió el *status* de “destino turístico autorizado”, con lo cual pasó a integrar el listado de estados elegibles para las vacaciones de los ciudadanos chinos. Dicho *status* asegura, además, la separación del flujo turístico respecto del migratorio.

En línea con lo mencionado más arriba sobre la densificación de los lazos, la relación bilateral recibió la denominación de “asociación estratégica integral” en 2014. El término “asociación” acompañado por los conceptos “cooperativa”, “estratégica”, “estratégica integral” y “cooperativa estratégica” establece una categorización o jerarquización de las relaciones entre China y algunos países u organizaciones internacionales. La definición de las relaciones entre Argentina y China alcanzada en 2014 ha puesto a nuestro país al mismo nivel que la Unión Europea, Brasil, México y Venezuela, entre otros, desde la perspectiva china. La misma supone, además, el reconocimiento de parte de Beijing de un nivel de vínculos que posiciona a Argentina en un excelente lugar al momento de evaluar los méritos para obtener beneficios y firmar convenios bilaterales.

En los últimos años del mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner ambos países suscribieron acuerdos que fueron cuestionados por la entonces oposición. Entre ellos, los más discutidos fueron la construcción de la Estación Espacial de Seguimiento Satelital

controlada por una organización dependiente de la Comisión Militar Central China en Neuquén; los convenios para la construcción de las represas Presidente Kirchner y Gobernador Cepernic sobre el Río Santa Cruz con financiamiento chino; y la construcción de las Centrales Nucleares Atucha III y IV con provisión y equipamiento chino.

En 2012 Argentina y China pactaron el establecimiento de una Estación de Seguimiento Satelital del espacio profundo en Neuquén. Las instalaciones, operativas desde 2016, permiten monitorear satélites chinos las 24 horas e implementar el programa de exploración lunar de Beijing. Nuestro país cedió 200 hectáreas por 50 años y otorgó exenciones impositivas, obteniendo un acceso a la antena y sus sistemas del 10% no acumulativo del tiempo por año. Los fundamentos científicos para su localización en el sur de Argentina han sido la ausencia de interferencias y la ubicación en las antípodas de territorio chino, permitiendo una cobertura 180° contraglobo. Esta Estación de Seguimiento Satelital responde a la política espacial china cuyo objetivo es terminar su propia Estación Espacial Internacional hacia 2022 como respuesta a la negativa del Congreso estadounidense para que la NASA mantuviera cualquier contacto con el programa espacial chino debido a “razones de seguridad”, la cual impidió el acceso chino a la Estación Espacial Internacional.

En julio de 2014 Argentina y China acordaron la construcción de la Central Nuclear Atucha III. China proveería el reactor nuclear Hualong I, el equipamiento y los servicios, mientras que Nucleotecnología de Argentina llevaría adelante el proyecto. En noviembre de 2015 consensuaron la versión final de un contrato marco para otra central nuclear, Atucha IV. Estos acuerdos han respondido a la estrategia global de China en la materia vinculada con la expansión del uso de la tecnología nuclear, la demostración de experiencia operacional y aceptación en el extranjero y la pretensión de “volverse global”. En este plano, Argentina asumió un papel clave como vidriera de alta tecnología nuclear china en América Latina.

En 2015 los gobiernos convinieron la construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el Río Santa Cruz con financiamiento chino. Ambas represas aumentarían la disponibilidad de energía para permitir el desarrollo de industrias petrolíferas, gasíferas, pesqueras y metalúrgicas, entre otras, siendo claramente funcionales a las inversiones chinas en la región. Las principales voces contrarias a la construcción de las represas provinieron de grupos defensores del medio ambiente cuyo planteo giró en torno a los efectos negativos sobre la flora y la fauna de un proyecto de esa naturaleza.

Ante estos acuerdos bilaterales considerados “sensibles”, en la campaña electoral del año 2015 el punto de vista del entonces principal candidato opositor, Mauricio Macri, adquirió especial relevancia. En particular, Macri habló de la necesidad de “revisar y acotar” los pactos firmados por el gobierno anterior, poniendo en tela de juicio su continuidad. En virtud de ello, el triunfo del candidato de Cambiemos supuso un momento inicial de incertidumbre. Adicionalmente, en sus primeros días de gobierno el nuevo presidente planteó la necesidad de diversificar las relaciones exteriores que se encontraban ancladas en pocos socios, entre los cuales se presuponía una alusión a China. A lo anterior se sumó el hundimiento de un buque pesquero chino en aguas territoriales argentinas, generando un limitado incidente con notable repercusión periodística. Estos antecedentes ponían en tela de juicio la continuidad de las políticas del gobierno de Cristina Fernández por parte de su sucesor, con lo cual todas las miradas estuvieron puestas en la primera reunión entre los presidentes Xi y Macri.

El primer encuentro presidencial se produjo en el marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, en abril de 2016. En dicha oportunidad, los acuerdos relativos a las represas estaban siendo revisados por el área de energía, aunque el gobierno argentino sostuvo que veía “razonablemente bien” el proyecto. Las partes acordaron la reducción de las turbinas de las represas para disminuir el impacto ambiental y la reducción del presupuesto asignado para la construcción.

Además, Argentina aseguró la continuidad del proyecto de construcción de centrales nucleares. Como muestra del interés en la relación con China, la entonces canciller Malcorra sostuvo que Argentina pretendía “profundizar la alianza estratégica integral”. Por otra parte, los gobiernos establecieron pautas para revisar los acuerdos y mantener una hoja de ruta con vistas al encuentro bilateral programado para septiembre de ese mismo año, en el marco de la reunión del G20 en China.

Uno de los temas más significativos de la relación entre ambos países, por el cual ha manifestado su preocupación el actual presidente argentino, continúa siendo el déficit comercial de Argentina y la marcada concentración en un solo producto -la soja- de nuestras ventas. Una de las propuestas de Xi destinada a mitigar dicho déficit ha sido impulsar el turismo chino en nuestro país, para lo cual resultaría sumamente importante la facilitación del visado para los ciudadanos chinos. Coincidentemente, el presidente Macri habló de la posibilidad de que el MERCOSUR funcionara como un espacio Shenghen -el sistema por el cual la Unión Europea favorece la libre circulación de las personas en su interior y sólo controla las fronteras externas- para los chinos.

Asimismo, Macri ha continuado la política de atracción de inversiones chinas en Argentina. Además de las inversiones ya existentes, el actual gobierno ha participado de encuentros con la finalidad de captar capitales chinos en nuevas áreas de la economía argentina, entre ellas las vinculadas con energías limpias y construcción de viviendas.

En mayo de 2016, durante su viaje a China, Malcorra reconfirmó el “plan de trabajo de asociación estratégica integral” -reafirmando la continuidad de la asociación estratégica bilateral de 2004- y sostuvo que la visita sirvió para “reordenar la relación”. Esta última idea fue reiterada en otras oportunidades por la entonces canciller, en alusión a los ajustes realizados a los acuerdos firmados por el gobierno anterior. En cuanto a los acuerdos “sensibles” firmados por la administración anterior, y en virtud de los temores por un posible uso militar de la Estación Espacial de Seguimiento Satelital, ambos gobiernos resolvieron incluir una cláusula relativa al “uso civil y pacífico” de la misma.

Desde la perspectiva China, el embajador en Argentina sostuvo que los lazos se “profundizaron y ampliaron” a partir de la asunción de Macri como presidente.

El segundo encuentro se concretó en septiembre de 2016 en el marco de la Cumbre del G20 organizada en China. En esa oportunidad ambos mandatarios hablaron de la intención de potenciar las relaciones comerciales y culturales. Otros temas tratados fueron la cuestión de las visas y las nuevas inversiones chinas en Argentina -en particular en energía eólica, hidroeléctrica y en acueductos-.

El tercer encuentro entre Xi y Macri tuvo lugar en mayo de 2017; los presidentes se reunieron en diferentes oportunidades en el marco de la reunión del foro “Una Franja y una Ruta para la Cooperación Internacional” -OBOR por sus siglas en inglés-, en el que Argentina fue invitada. Como resultado, las partes suscribieron 21 acuerdos bilaterales sobre temas tan variados como educación, cultura, fútbol, transporte, infraestructura, agricultura, agroindustria y energía renovable. Entre los convenios más destacados podemos mencionar el acuerdo de facilitación de visas -coherente con lo planteado más arriba acerca de la posibilidad de incrementar el turismo chino- y el contrato general para las plantas nucleares Atucha IV y V, incorporando una nueva planta nuclear a las dos previamente pactadas con China.

Como anticipamos, el actual gobierno realizó un reconocimiento implícito de China como economía de mercado, el cual había sido otorgado formalmente en 2004 pero no había sido puesto en práctica. Este reconocimiento fue posterior a la visita presidencial de mayo de 2017 y estuvo dado por el hecho de que la Secretaría de Comercio comenzó a utilizar los precios internos de China como referencia para corroborar los supuestos casos de *dumping*. Más

tarde, el canciller Faurie sostuvo que “China es una economía de mercado”, confirmando la posición argentina.

En resumen, las relaciones entre Argentina y China han evolucionado en paralelo con la ampliación de las capacidades chinas que posicionaron al país como potencia mundial con estrategias interdependientes y multidimensionales en materia de política internacional. Claramente, la lógica de los vínculos ha ido en sintonía con objetivos globales chinos en las diferentes dimensiones de su política internacional.

En relación a la sucesión presidencial en Argentina, más allá de la incertidumbre inicial, el cambio de partido gobernante no supuso ruptura en los temas de agenda bilateral, observándose una continuidad en los mismos. Incluso, el presidente Macri pudo revisar parcialmente los acuerdos pactados en los últimos meses del gobierno de Cristina Fernández sin erosionar los lazos bilaterales. No obstante, cabe preguntarse cuáles son los márgenes de maniobra de un país como Argentina -necesitado de inversiones y divisas- ante una potencia global como China.