

China y Argentina en la política bilateral, 1989-2006

*Por Lic. Gustavo A. Cardozo**

Resumen

El presente trabajo analiza la evolución de las relaciones bilaterales sino-argentinas en las últimas décadas, centrándose en los aspectos políticos y económicos. Si bien la historia de las relaciones entre ambos Estados no es nueva, los determinantes de la guerra Fría no permitieron un desarrollo dinámico de los vínculos económicos, aún cuando Beijing y Buenos Aires pudieron encontrar intereses comunes y manifestar posiciones mutuas en los organismos multilaterales. Luego de la década de los 90, China y Argentina pudieron transformar las ventajas políticas en una mayor materialización de las interacciones económicas, las cuales pueden resultar funcionales a una estrategia de diversificación de los patrones de inserción internacional que permita reducir los riesgos de una nueva relación "Norte-Sur" en el esquema de poder mundial del siglo XXI.

Introducción

Con un marcado progreso en los últimos veinte años, las relaciones sino-argentinas han avanzado hacia una relevante contribución en aspectos de la política exterior de ambos países. Argentina, como actor relevante a escala regional, se destaca en la estrategia negociadora regional china, principalmente por sus intereses dentro del MERCOSUR, los cuales se ven obstaculizados por la presencia de Paraguay; aliado de Taiwán en el continente. Por su parte, China se presenta como un mundo de oportunidades para los productos argentinos. Argentina es el país que ha experimentado el mayor aumento en el intercambio con la nación asiática. El comercio entre ambas naciones ha crecido 123,8% en cuatro años.

En su conjunto, Argentina y la RPCh implementan una política exterior multilateral en la que ambos Estados buscan no someterse a nadie, por eso es fundamental y estratégica la relación bilateral. Esta evolución ha generado una filosofía de la historia, propia de ambas regiones y, tal vez, la única expresión del llamado

* Coordinador del Programa Asia-Pacífico del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)

“Tercer Mundo” que ha podido explicar –desde la perspectiva latinoamericana– cómo sucedieron los hechos que derivaron en la configuración del sistema mundial contemporáneo, en el cual Beijing está llamado a ser un gran protagonista.

Argentina y la convertibilidad: Una mirada sobre Asia

Las relaciones diplomáticas entre la RPCh y la Argentina encuentran su punto de partida a principio de los años 70, con el reconocimiento argentino de Beijing como la única representante del Estado chino. En este sentido, el análisis de los hechos y fenómenos que llevaron a la diplomacia argentina a obrar en función de los requerimientos del sistema y orden imperantes, demuestran que existieron intereses firmes en ampliar los vínculos con China desde los gobiernos de facto hasta la actualidad, aunque con continuidad y discontinuidad en la política exterior.

La realidad antes descrita, fue resultado de la aplicación de una política reformista por Beijing desde fines de la década del setenta (luego de su restitución en la ONU), denominada open door policy(1), conjuntamente con una nueva perspectiva de “desideologización” en sus vínculos externos; la cual se instituyó como una pieza elemental en los objetivos económicos perseguidos por el liderato chino. La nueva postura en el escenario internacional será la de eliminar todo “sesgo revolucionario” en las relaciones con el Tercer Mundo.

Luego de los acontecimientos de Tiannanmen en 1989, China inició una política de acercamiento con Buenos Aires. La Argentina, por su lado, enfrentaba la problemática interna, legado del gobierno radical, caracterizada por la doble inestabilidad: política / económica. El gobierno del Dr. Menem se mostró “cauteloso” frente a los acontecimientos del 4 de junio, el problema del Tíbet, y DDHH, manifestando el principio de no-intervención en los asuntos internos de otros Estados. La postura de no-confrontación de la Argentina hacia Beijing respondió a una política tendente a regular las relaciones bilaterales frente a la inestabilidad económica del país, en busca de mayores ventajas comerciales en el mercado chino(2).

Para inicio de la década de los 90, China y Argentina firmarían el “Acuerdo para la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear”. Además, en el mismo año, el presidente Yang Shangkun visitó el país. Posteriormente, con la visita del presidente

Menem a China en noviembre de ese año, se convirtió en el primer jefe de Estado de un país occidental en visitar Beijing luego de los acontecimientos de 1989. En esa oportunidad se firmó el "Protocolo sobre el sistema de consulta política" y otros compromisos en algunas nuevas áreas como la firma de un convenio consular y otros acuerdos de índole económica y científico-tecnológicos(3).

El gobierno del Dr. Menem desarrolló una política tendente a diversificar los vínculos económicos con el gigante asiático (tomando en cuenta la magnitud de dicho mercado), medida que abrió una alternativa a la diplomacia pragmática impulsada por el PCCh en la subregión. Así mismo, las iniciativas de integración subregional producto de la puesta en escena del MERCOSUR mejoró notablemente la visión del empresariado argentino, alentando iniciativas exploratorias de "mercados no tradicionales" como el chino.

En octubre de 1995, el presidente Menem realizó una segunda visita a Beijing. Esta política tuvo como objetivo una apertura mayor del mercado chino a los productos argentinos (sin embargo, las cuestiones políticas no estuvieron fuera de las conversaciones.) Entre ellas, el apoyo de China al reclamo argentino por la cuestión Malvinas, la apertura de un consulado argentino en Shanghai y el pedido de apoyo argentino a Beijing y Manila para acceder a los procesos de integración económica y libre comercio del Asia-Pacífico.

De acuerdo a los estudios realizados por dos especialistas argentinos en las relaciones internacionales de la RPCh, Eduardo D. Oviedo y Jorge Malena: "Las relaciones bilaterales de la Argentina y la RPCh han crecido y se han diversificado durante la década de los '80 y de los '90. Aunque todavía estas relaciones son marginales tanto para un país como para el otro, si analizamos el contexto global de sus relaciones internacionales y la significación político diplomática de cada uno de ellos, nos percataremos que las nuevas perspectivas y realidades entre ambos han dado un giro significativo en el nuevo contexto del capitalismo mundial y a causa también de la conformación del MERCOSUR en 1999"(4).

El gobierno de Menem asignó prioridad a China y la ubicó en una posición integral en la política que desplegó sobre Asia, orientación que se mantuvo con la llegada al poder del Dr. De la Rúa, quién tomó a Beijing como su pilar fundamental en los vínculos transpacíficos. Con la crisis de diciembre de 2001 y la cesación de pagos

de la deuda externa, la RPCh continuó respaldando a la Argentina en las gestiones diplomáticas ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Por su parte, Buenos Aires apoyó el ingreso chino a la OMC.

El Nuevo Esquema Político: De Occidente a Oriente

Con la elección del Dr. Néstor Kirchner como presidente, Argentina pasó de un sistema de total dependencia financiera de las Instituciones del Bretton Woods a una política de total desarrollismo económico. En los aspectos principales de la política exterior, la nueva administración mantuvo un esquema tradicional en su primer año de gestión (visitando, EEUU y ALC), para luego, en su segundo año de mandato poner la atención sobre el Pacífico, principalmente en China.

El gobierno de Kirchner mantuvo las relaciones políticas y la búsqueda de posicionamiento en los Foros Internacionales mediante el establecimiento y desarrollo de una relación estratégica con Beijing. Buenos Aires –actualmente– continúa remitiéndose al principio de no-intervención de otros Estados en sus relaciones con la RPCh. El primer mandatario chino, Hu Jintao, expresó ante la asamblea legislativa que: “Argentina es un país con gran peso en América Latina”(5), anunciando el establecimiento de “una asociación estratégica” para el desarrollo mutuo. Por otro lado, se percibe el “vacío” de los EEUU en la región: Venezuela, Brasil, Chile y China se destacan a la hora de definir prioridades externas para Buenos Aires.

Las propuestas chinas con miras a promover las relaciones sino-argentinas se basan en las siguientes premisas:

1. Reforzar la confianza mutua y ampliar los consensos políticos, intensificar los contactos entre los Gobiernos, los poderes legislativos y los partidos políticos de las dos partes y a la vez perfeccionar el existente mecanismo de consulta política.

2. Fortalecer la cooperación económica y comercial y enriquecer el intercambio científico y tecnológico. Hay que explotar en mayor medida las potencialidades y ampliar la cooperación económica y comercial. Alentamos y apoyamos a los departamentos y empresas pertinentes a explorar y reforzar la cooperación de mutuo beneficio en el sector agropecuario, la industria, la telecomunicación, la energía, la minería y la infraestructura.

3. Desarrollar el intercambio de personal y promover la formación de recursos humanos. Se debe aprovechar plenamente los recursos turísticos de ambos países e intensificar la corriente de personas y la cooperación turística. Apoyamos el estrechamiento de contactos entre las sociedades civiles y el intercambio académico entre las universidades y las instituciones de investigación científica.

IV. Aumentar la coordinación mutua y estrechar la cooperación multilateral. China felicita a Argentina por su elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2005-2006, y está dispuesta a reforzar la consulta y la coordinación con Argentina con el fin de salvaguardar la autoridad y el papel de la ONU en la defensa de la paz mundial y en la promoción del desarrollo común e impulsar la democratización de las relaciones internacionales(6).

La presencia Argentina en China ha superado el obstáculo de la lejanía geográfica y las diferencias culturales. Sin embargo, dentro de la arquitectura de la política exterior Kirchnerista, se percibe que la relación con el mundo se asienta en cuatro pilares fundamentales: MERCOSUR, América Latina y el Caribe, Unión Europea y los EEUU. La región de Asia-Pacífico y en especial la RPCh, no se menciona en los informes de cancillería como un ámbito de la diplomacia argentina. Como lo manifiesta el Lic. Oviedo: "Las crecientes exportaciones al continente asiático y su aproximación a los niveles europeos impactan sobre la tradicional política exterior. Pero no se observa, aun, el cambio del eje estratégico de inserción. Algo similar ocurre en la praxis multilateral y bilateral"(7).

Sin embargo, Argentina se muestra dispuesta a reforzar la cooperación bilateral en los asuntos internacionales con el gigante asiático. Hu concluyó diciendo: "El Gobierno y el pueblo chinos aprecian sumamente la amistad sino-argentina y están dispuestos a marchar cogidos de la mano con el Gobierno y el pueblo argentinos y promover un sano y estable desarrollo de la asociación estratégica de los dos países"(8). Bajo este marco, China centraliza su diplomacia en base al desarrollo de tres ejes temáticos esenciales para el aumento de su prestigio internacional en ALC:

- a) El reconocimiento de China como "economía de mercado".
- b) Contraprestación China a este reconocimiento.
- c) Relaciones estratégicas Sur-Sur / Norte-Sur.

El especialista argentino Sergio Cesarin comenta al respecto: "A mi entender la Argentina cumple un papel destacado en la estrategia china desplegada en ALC. Históricamente, la Argentina ha sido considerada por China como uno de los principales países de la región, formador de consenso y un socio políticamente cercano; desde el punto de vista de la dotación de recursos naturales, la Argentina como plataforma de producción, es esencial para garantizar el aprovisionamiento de materias primas por parte de China en el largo plazo". Con respecto a la política exterior de la gestión Kirchner, el analista agrega: "Considero que los intentos de consolidar una larga relación política mediante más intensos intercambios económicos es auspiciosa, aunque sin duda, los instrumentos y metodología no hayan sido los más ajustados a los objetivos propuestos. Por mi experiencia y posición como analista, considero que el actual gobierno nacional otorga suma importancia al desarrollo de una relación económica bilateral más densa y diversificada temáticamente. Cooperación en el campo multilateral, inversiones chinas en nuestro país, diversificación de la canasta exportadora argentina, asociación empresarial e intercambio tecnológico, son y serán los principales ejes de acción de la política argentina hacia China"(9).

La diplomacia presidencial desplegada por Beijing es acompañada por intereses energéticos. Actualmente se está en el inicio de la cooperación de este tipo entre China y Argentina. En este marco, se hace cada vez más imperante para la administración Kirchner tener una claridad estratégica en el frente diplomático con el gigante asiático. Dentro del programa de viajes tentativo para 2006 para el mandatario argentino figuran Corea, Japón, India y Australia, no descartando un eventual regreso a la RPC. De todas formas, más allá de las intenciones del oficialismo, las diferencias políticas regionales han instalado cuestiones que llevan a que Argentina continúe centrando su atención en el entorno regional.

Un puente a la Gran Muralla

Durante la pasada década, el comercio bilateral con China ha sido sistemáticamente deficitario para la Argentina, para luego ingresar en una fase expansiva gracias al alza de las exportaciones de productos argentinos (representando un 4,25 % del total de las exportaciones nacionales, siendo un dato positivo el desarrollo de las relaciones post-Tiananmen). Sin embargo, tales flujos comerciales comienzan a disminuir en casi un 50 % en los dos años siguientes, lo que lleva a que

el intercambio mutuo para 1992 disminuya y surja un hecho inédito en las relaciones bilaterales: el déficit comercial argentino(10).

Luego de la salida del régimen de convertibilidad, la drástica reducción de las importaciones junto al posterior impulso exportador llevó a que el saldo comercial sino-argentino se modificara. Esta realidad supuso que la RPCh se convirtiera en un socio estratégico para la Argentina en materia de comercio exterior: lo cual se puede verificar en la dimensión tanto de las exportaciones como de las importaciones. Para el año 2005, Beijing se había transformado en el 4º destino de las exportaciones argentinas, junto a esto, la participación de este país como origen de las compras externas también ha aumentado fuertemente, pasando a ser el tercer país proveedor del exterior.

Balanza comercial de Argentina con China (millones de USD)				
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Global
2004	2.630,31	1.400,93	1.229,38	4.031,25
2005	3.181,64	2.218,43	963,21	5.400,07

Fuente: CEI en Base a INDEC.

El intercambio comercial entre Buenos Aires y Beijing se incrementó de tal modo, que alcanzo récord comercial para el año 2005 (USD 5.400,07), representando un incremento de las mismas en un 504,3%. El aumento de las importaciones desde China en el 2005 se explica principalmente por las mayores compras de bienes de capital, sus partes y piezas, destacándose también los bienes de consumo e intermedios. El complejo oleaginoso es el principal rubro de exportación al gigante asiático, representando el 78% del total de las ventas a este país. Le sigue en importancia las ventas de petróleo, mineral de cobre, pieles, cueros y manufacturas de acero. En todos los casos, la presencia de Argentina en las importaciones totales de Beijing es reducida, lo que da cuenta del crecimiento potencial de este mercado(11).

Comercio exterior argentino (porcentajes por continente)				
1970	1980	1990	2000	2004
América	30,4	48,2	42,0	52,3

Asia	6,5	8,9	15,7	13,5	18,7
Europa	59,7	36,8	27,6	19,0	20,1

Fuente: INDEC, Comercio Exterior Argentino, 1973, 1980, 1990, 2001 y 2005.

La importancia relativa de Argentina en las compras externas de China se mantienen en niveles bajos, representando sólo el 0,6% del total importado por aquel país. Sin embargo, al encontrarse la economía china en un ciclo expansivo con elevadas tasas de crecimiento, ha generado un fuerte potencial para las exportaciones locales. La diversificación del comercio bilateral ha motivado en la parte argentina la búsqueda de autorización para un mayor acceso al mercado chino de distintos productos de origen animal y vegetal. Entre el año 2004 y 2005, Buenos Aires logró la apertura del mercado de carne bovina fresca y termo procesado, menudencias bovinas y subproductos aviares.

Las empresas chinas han mostrado además gran interés en invertir en la Argentina, principalmente en el sector del textil, electrodomésticos, productos electrónicos, infraestructuras e industria automovilística. El ministro chino de Comercio, Bo Xilai, expresó luego de su visita a Buenos Aires: "China es un país lleno de vigor, y también una nación que tiene afecto hacia Argentina. Tengo plena confianza en que Argentina será un buen socio de China en el futuro"(12). Pero es también preocupante el avance económico chino en la región. Según ciertos analistas internacionales, la misma (inserción china) puede profundizar el perfil agroexportador de la Argentina y de otros países latinoamericanos, aumentando la vulnerabilidad de dichos mercados.

Con respecto a lo arriba detallado, el lic. Cesarin opina: "Creo que es más un problema de desconocimiento por parte de los latinoamericanos sobre las oportunidades que la transición de China hacia una moderada economía desarrollada ofrece, que una deliberada política aplicada por China hacia la región que ayuda a consolidar su rol como mera proveedora de commodities. En mi opinión, todos los países, a su manera, realizan esfuerzos de diversificación de sus canastas exportadoras en momentos en que la economía china atraviesa una etapa de apertura regida por los compromisos de adhesión asumidos ante la OMC. ALC no tiene porqué asumir pasivamente este patrón de vinculación (o re-vinculación) con la economía

mundial, sino buscar, unir o asociadamente (MERCOSUR, CAN) negociar con China (y otros centros económicos emergentes) a fin de maximizar posibilidades en materia de asociación empresarial, integración de cadenas globales de valor (industria electrónica, IT, e incluso agroindustria, sector minero) que traccionen cualitativamente los sistemas nacionales de producción. Pero esto no es algo que pueda lograrse rápidamente y además, necesita de continuidad, orientación estratégica (políticas de Estado) y consolidar acuerdos regional para mejor negociar”(13).

De esta manera, Argentina puede posicionarse como un país proveedor natural de recursos alimenticios necesarios para una China en fase de expansión. Para ello, el país requiere de una estrategia de acción en la cual se vean involucrados los diferentes actores relevantes en este campo (Estado, Empresarios, Comunidad Académica). De cómo evolucione esta realidad, surgirá una u otra relación sino-argentina de cara al siglo XXI.

Conclusiones

Si bien persisten los objetivos generales arriba expuestos, en la actualidad, el diseño de políticas deberá ajustarse sobre la “visión común” del rol que desea ocupar China y Argentina en el sistema internacional y la necesidad de articular sus lazos con otros actores que moderen su influencia en la política mundial. En síntesis, la Argentina debe ser consciente del cambio del epicentro económico mundial del Atlántico al Pacífico, en el cual Beijing ejercerá el mayor protagonismo. Pero como bien lo afirma el analista Sergio Cesarin: “China no puede ser la única alternativa de recuperación para la Argentina, hay que buscar un Justo Medio”. Este será el gran desafío que enfrentará la administración Kirchner en el futuro.

Bibliografía

BBC Mundo: "Primeros pasos de Kirchner en China", lunes 28 de junio de 2004.

Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-Chino, n° 67, año 2004.

CARBONE, Florencia: "Priorizará Kirchner la relación con Asia", Diario La Nación, miércoles 11 de enero de 2006.

CESARIN, Sergio: "Perspectivas de las relaciones Asia-América Latina en la etapa post-crisis", Ed Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1999.

CESARIN, Sergio: "Los intereses estratégicos de China en América Latina", Boletín de RRII, n° 9, julio/agosto de 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Compendio de la diplomacia china (2004), ed Conocimiento Mundial, Beijing (RPCh), p345 y s, año 2004.

Ministry of Foreign Trade Economic Cooperation of China (MOFTEC), Beijing (RPCh), año 1999.

OVIEDO, Eduardo: Lecturas sobre la restauración del capitalismo en China, "Reform and Reaction in Post-Mao China", The Road to Tiananmen (recopilación de estudios editados por Richard Baum), Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, diciembre de 1996.

OVIEDO, Eduardo: "El desafío de la República Argentina ante el crecimiento Asiático", CONICET/UNR, año 2005.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), La RPCh: apertura y posibilidades para las relaciones económicas con América Latina y el Caribe, julio de 1996.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Relaciones de América Latina y el Caribe con Asia Pacífico 1997-1998, SELA-BID/INTAL, 1999

Notas:

(1) CESARIN, Sergio: "Perspectivas de las relaciones Asia-América Latina en la etapa post-crisis", ed Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1999.

(2) Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Relaciones de América Latina y el Caribe con Asia Pacífico 1997-1998. SELA-BID/INTAL, 1999.

(3) Sistema Económico Latinoamericano (SELA), La RPCh: apertura y posibilidades para las relaciones económicas con América Latina y el Caribe, julio de 1996.

(4) OVIEDO, Eduardo: Lecturas sobre la restauración del capitalismo en China, "Reform and Reaction in Post-Mao China", The Road to Tiananmen (recopilación de estudios editados por Richard Baum), Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, diciembre de 1996.

(5) CARBONE, Florencia: "Priorizará Kirchner la relación con Asia", Diario La Nación, miércoles 11 de enero de 2006.

(6) Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Compendio de la diplomacia china (2004), ed Conocimiento Mundial, Beijing (RPCh), p345 y s, año 2004.

(7) OVIEDO, Eduardo: "El desafío de la República Argentina ante el crecimiento Asiático", CONICET/UNR, año 2005.

(8) *Ibidem*, p5.

(9) CESARIN, Sergio: "Los intereses estratégicos de China en América Latina", Boletín de RRII n° 9, julio/agosto de 2005.

(10) Ministry of Foreign Trade Economic Cooperation of China (MOFTEC), Beijing (RPCh), año 1999.

(11) Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-Chino, n° 67, año 2004.

(12) BBC Mundo: "Primeros pasos de Kirchner en China", lunes 28 de junio de 2004.

(13) *Ibidem*, p8.