



Departamento de Ciencia Política y
Estudios Internacionales

¿Una política de Estado?

**La política exterior argentina (1999-2017) hacia la República
Popular China analizada desde la alternancia política**

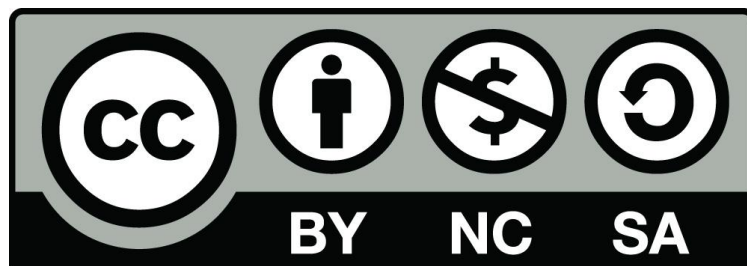
Tesis

Maestría en Estudios Internacionales




Autor: Fabrizio Cinti

Tutor: Juan Gabriel Tokatlian

Abril de 2018



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

-  **Reconocimiento:** En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia se debe reconocer la autoría.
-  **No Comercial:** La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.
-  **Compartir igual:** La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan esta misma licencia al ser divulgadas.

Agradecimientos

A Martha, Alberto, Florencia y Juan Pablo,
pilares de toda construcción.

Resumen

Esta investigación analiza si la política exterior argentina en relación con la República Popular China entre 1999 y 2017 puede ser considerada una política de Estado, considerando la alternancia política argentina. En este sentido, se pondrá especial énfasis en los cambios y continuidades entre los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde seguido de Néstor Kirchner, y entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

Las dimensiones estudiadas son: la dimensión comercial, considerando el volumen y composición de la relación comercial, así como las políticas y decisiones que los gobiernos argentinos hayan adoptado en el periodo; la dimensión política, con énfasis en las actuaciones y visitas de los líderes políticos y actores relevantes en la formulación y ejecución de la política exterior; y la dimensión internacional, específicamente las relaciones de ambos Estados en la ONU, la OMC y el G20.

Esta investigación analiza en qué medida el sostenimiento de la relación Argentina-China es producto de una política de Estado por parte de la Argentina, y en qué medida se adoptaron posiciones reactivas respecto del accionar de la República Popular China en las dimensiones especificadas.

Palabras clave: Argentina, China, Política exterior, Política de Estado, Alternancia política.

Abstract

This investigation analyzes if the Argentine foreign policy in relation to the People's Republic of China between 1999 and 2017 can be considered a State policy, considering the Argentine political alternation. In this sense, special emphasis will be placed on the changes and continuities between the governments of Fernando de la Rúa and Eduardo Duhalde followed by Néstor Kirchner, and between the governments of Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri.

The dimensions studied are: the commercial dimension, considering the volume and composition of the commercial relationship, as well as the policies and decisions that the Argentine governments have adopted in the period; the political dimension, with emphasis on the actions and visits of political leaders and relevant actors in the formulation and execution of foreign policy; and the international dimension, specifically the relations of both States in the UN, the WTO and the G20.

This research analyzes to what extent the sustainability of the Argentina-China relationship is the product of a State policy on the part of Argentina, and to what extent reactive positions were adopted regarding the actions of the People's Republic of China in the specified dimensions

Key words: Argentina, China, Foreign Policy, State policy, Political alternation.

Índice

Agradecimientos.....	3
Resumen	4
Abstract.....	4
Índice	5
Índice de gráficos.....	6
Introducción.....	7
Objetivos	8
Metodología	9
Antecedentes y perspectiva teórica.....	11
Estructura	13
Capítulo I - La Ruta del Acercamiento.....	17
Antecedentes para la caracterización de la relación bilateral	17
Definiciones y redefiniciones de la política exterior argentina	20
Capítulo II - ¿El granero de China?.....	27
Socios comerciales complementarios	27
Los gobiernos argentinos frente al esquema de complementariedad.....	33
Capítulo III - El juego de las altas esferas	41
El rol del Ejecutivo en la política exterior argentina	41
Cuentos chinos.....	49
Capítulo IV - Muchos más que dos	53
La Argentina y China en la Organización de las Naciones Unidas	53
Problemas en el patio trasero: Malvinas y Taiwán	55
Ser o no ser: China como economía de mercado.....	56
El G20 y la despolarización del sistema internacional	57
Capítulo V - Conclusiones.....	61
¿Una política de Estado?.....	61
Bibliografía.....	74

Índice de gráficos

Gráfico 1: Balanza comercial de Argentina con China (1990-1999).....	19
Gráfico 2: Producto Bruto Interno en miles de millones de dólares	27
Gráfico 3: Comercio bilateral entre Argentina y China, 1992 – 2014 (en miles de us\$).....	29
Gráfico 4: Participación de China en el comercio exterior argentino 1990-2014.....	30
Gráfico 5: Composición de las importaciones chinas	32
Gráfico 6: Volumen de exportaciones e importaciones Argentina-China.....	38
Gráfico 7: Exportaciones argentinas a China (1999-2016)	65
Gráfico 8: Origen de importaciones argentinas (1999-2016).....	66
Gráfico 9: Esquema de dependencia financiera Argentina-China.....	67

Introducción

A lo largo de su joven historia, la Argentina se vio atravesada por numerosos debates, algunos coyunturales, y otros perennes sin solución o reconciliación aparente. Uno de estos últimos es el de la existencia o no de políticas de Estado, es decir, de políticas diseñadas, formuladas y ejecutadas por los sucesivos actores que administran el poder del Estado. En términos de Rosendo Fraga, las políticas de Estado son aquellas “compartidas por todas las expresiones políticas relevantes del país y cuya ejecución, en consecuencia, no depende de los cambios que puedan producir en los gobiernos los resultados electorales” (Fraga, 1998). El debate es particularmente encendido en tanto que cada cambio de gobierno trae consigo la percepción, más o menos acertada, de que las políticas vigentes serán suplantadas, modificadas o ignoradas por los nuevos actores.

Existen algunas notables excepciones que escapan a este debate y se sostienen independientemente de quienes administren el poder político, ya que hacen a las creencias compartidas¹ de los gobernantes y gobernados. Una de ellas es notoriamente el reclamo pacífico por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, obviando el período de gobierno del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). La República Argentina presentó la “Cuestión de las Islas Malvinas” de manera constante en la Organización de las Naciones Unidas, incluso desde la Conferencia de San Francisco, alegando que las Islas estaban sujetas a controversia y sentando antecedentes sobre la cuestión de la soberanía por parte de los sucesivos gobiernos independientemente del signo político, hasta la actualidad. Otra de

¹ Las creencias compartidas hacen referencia a los esquemas que se construyen sobre la percepción de la realidad que tienen las personas. Las creencias dominantes son las que, sostenidas en el tiempo, resultan en la creación de instituciones que determinan los resultados políticos y/o económicos (North, D., Summerhill, W., Weingast, B. R. (1999)

las políticas de Estado fácilmente identificable es el uso pacífico de la energía nuclear, que implica la no proliferación, el desarme, y la transparencia en la utilización de tecnología nuclear.

Sin embargo, existen algunas políticas cuya caracterización como políticas de Estado se hace más difícil, incluso espinosa, dada la variación o volatilidad que traen consigo los cambios de gobierno. Este es el caso, por ejemplo, de la política económica y productiva que define el *modelo* de país que busca imponerse implícita o explícitamente. ¿Se busca un modelo de redistribución del ingreso con inclusión social, o una política dinámica que libere las fuerzas productivas y redunde en mayor bienestar social?

Desde fines de la década de 1990, los sucesivos gobiernos parecen haber encontrado un punto de convergencia al menos en sus divergentes modelos de política exterior. Este punto no es otro que la política exterior hacia la República Popular China. Tal y como se explica en los sucesivos capítulos, el poder político desde 1999 al 2017 ha mostrado una tendencia a la construcción de una fuerte relación con China en distintos aspectos: la preferencia hacia el Estado asiático como socio comercial, las sucesivas visitas y acuerdos para afianzar la relación, y las convergencias en asuntos internacionales con repercusiones domésticas.

Objetivos

El objetivo general de la investigación es analizar si la política exterior argentina en relación con la República Popular China entre 1999 y 2017 puede ser considerada una política de Estado, considerando la alternancia política argentina. Esta investigación adscribe a la definición de política de Estado elaborada por Jorge Domínguez, quien la define como aquella política con “propósitos claros y metas bien definidas, que se

construye con medios e instrumentos que buscan deliberadamente lograr esos objetivos, con la conciencia de que se persiguen beneficios verificables así como costos posibles en la búsqueda de esos beneficios” (Dominguez, 2008). Asimismo, y para incorporar en el análisis a la alternancia política, se considera la definición de Rosendo Fraga que incorpora en la formulación de la política de Estado a todos los actores relevantes del país y cuya alternancia en el poder no limita la ejecución de la misma (Fraga, 1998).

Se consideran como objetivos específicos de la investigación analizar la dimensión comercial en su composición y variación de volumen de intercambio; la dimensión política en las decisiones y visitas de Jefes de Estado y actores relevantes en la formulación y ejecución de la política exterior argentina; y la dimensión internacional en el rol argentino en la Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas respecto de la relación bilateral, junto con los acuerdos y coincidencias alcanzados con la República Popular China en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el G20.

Metodología

La metodología utilizada en esta investigación es de carácter cualitativo (Sautu, 2003) ya que se analiza la interacción entre actores sociales y el contexto en el que actúan. Los Estados que forman parte de esta investigación son pasibles de ser analizados desde su interacción y el contexto en el que toman decisiones, principalmente a nivel de la dirigencia estatal. El realismo neoclásico permite el estudio de la influencia doméstica en las relaciones internacionales de los actores, mientras que el realismo periférico permite aplicar la teoría específicamente a una relación asimétrica entre un actor central y uno periférico en el sistema internacional.

El carácter cualitativo de la investigación permite estudiar los fenómenos sociales de manera holística e intensiva (Sautu, 2005), analizando y construyendo a partir de la teoría y de los datos, siguiendo la lógica inductiva. Para esta investigación, la construcción a partir del realismo neoclásico permite la aplicación de categorías de análisis al comportamiento de la dirigencia argentina en la formulación y ejecución de una política exterior alineada a sus intereses.

El método y la técnica de recolección de datos es el análisis documental de fuentes secundarias, en línea con la metodología cualitativa de investigación. Las fuentes secundarias que se analizan son los tratados y acuerdos entre Argentina y China durante el período estudiado, los acuerdos y apoyos mutuos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y el G20, las visitas de Estado mutuas y las publicaciones institucionales de órganos y organismos estatales.

La unidad de análisis de esta investigación es la política exterior argentina en sus dimensiones comercial, política e internacional hacia la República Popular China. De la primera dimensión se consideran el volumen de intercambio, la composición de las importaciones y exportaciones, y las decisiones de política comercial por parte de las distintas Administraciones. Respecto de la dimensión política, las variables consideradas son las visitas mutuas de los Jefes de Estado y funcionarios estatales involucrados en la ejecución de la política exterior, así como los acuerdos firmados entre dirigentes de ambos Estados. Finalmente, respecto de la dimensión internacional, se considera la postura adoptada por la dirigencia argentina respecto de la relación con China en la Asamblea General de Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad, y los apoyos chinos a Argentina. Asimismo, se analizan los acuerdos y posiciones adoptados en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el G20. El análisis de estas

variables permite un mejor estudio de la política exterior argentina, para una mejor formulación y aplicación de la misma, así como la determinación de la existencia o no de una política de Estado.

Antecedentes y marco teórico

El posicionamiento de la República Popular China como nueva potencia mundial hacia en el siglo XXI trajo consigo un replanteo de las formas de relacionamiento que adoptan los Estados hacia ella. En esta línea, Argentina profundizó la relación comercial con China bajo el esquema de importación de productos manufacturados y exportación de materias primas (The Economist, 2008; Song, 2004). Dado que el estudio de la relación bilateral no debe agotarse en el aspecto comercial, es necesario estudiar cómo la Argentina llevó a cabo su política exterior hacia China también en otros ámbitos, considerando un periodo de tiempo lo suficientemente largo para analizar el desarrollo de las dimensiones seleccionadas y que incluya dos procesos de alternancia política en la Argentina.

Durante el periodo 1999-2017 hubo una recategorización de la relación bilateral por parte de China, de asociación estratégica a asociación estratégica integral, se firmó e implementó un acuerdo de *swap* de monedas y se firmaron numerosos acuerdos bilaterales que exceden a la relación comercial. En este último aspecto, China se convirtió en el segundo socio comercial de la Argentina después de Brasil (Wise, 2017) y generó efectos como la primarización sojera en tránsito hacia la primarización agrícola diversificada (Oviedo, 2015). Estos antecedentes deben ser analizados para intentar explicar cuál fue el rol de la política exterior argentina en, por ejemplo, la recategorización de la relación, la firma del *swap* o el aumento en la exportación de soja hacia China. Asimismo, es necesario estudiar cuál fue la influencia de la alternancia política en la política exterior hacia China. En este sentido, Oviedo considera que la

alternancia política es un cambio de gobierno de distinto signo político que logra completar su mandato (Oviedo, 2016). La presente investigación, sin embargo, sigue la línea del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, lo que permite considerar dos periodos de alternancia política en tanto se mantuvo el régimen democrático. La importancia para el análisis está dada en la posibilidad de los sucesivos gobiernos de formular y ejecutar una política exterior autónoma, continuando o no con la política exterior precedente.

Para este análisis se adopta al realismo neoclásico como teoría general debido a su capacidad explicativa de los fenómenos internacionales en tanto permite analizar cómo la distribución de capacidades en el sistema internacional genera particulares tendencias en las políticas exteriores, pero que estas varían de acuerdo a las percepciones, capacidades y operatividad doméstica del Ejecutivo de Política Exterior (Mijares, 2015). El realismo neoclásico aporta el marco teórico para esta investigación ya que se concentra en la interacción entre el sistema internacional y la estructura interna de los Estados, es decir, el vínculo entre la dinámica política al interior del Estado y el contexto internacional. Es por ello que permite analizar las respuestas de los Estados a las presiones y oportunidades del sistema internacional (Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J., 2009).

Esta teoría permite también ir más allá de las *bolas de billar* en tanto considera a los actores que inciden en la formulación de la política exterior hacia adentro del Estado. No descarta la importancia de la estructura internacional, sino que la considera como una variable independiente, mientras que las tendencias en política exterior constituyen la variable dependiente. Por su parte, la variable interviniente está constituida por los procesos de política interna, capacidades y percepciones de las elites que inciden en la formulación de la política exterior (Jervis, 1976)

En esta investigación, el realismo neoclásico se vincula con el realismo periférico en tanto teoría sustantiva, dada su certera aplicación de la teoría realista a actores que no son centrales en el sistema internacional. Estos actores periféricos son todos aquellos que no son miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni superpotencias económicas y/o militares. La periferia está conformada por Estados, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo, que no cumplen estos requisitos. La República Argentina forma parte de estos últimos. La vigencia e importancia de la inclusión de esta teoría en diálogo con el realismo neoclásico está dada por su capacidad explicativa complementaria frente al ascenso y accionar chino en el sistema internacional. Como se comprueba a lo largo de esta investigación para el caso argentino, “cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa a partir del cual la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir” (Escudé, 2012). Esta libertad se entiende no simplemente como libertad de acción o movilidad, sino también en términos legales, impositivos o económicos.

Ambas teorías consideran la importancia tanto de las variables internas como de las sistémicas al momento de explicar el perfil de una política exterior. Asimismo, y como regla útil para estudiar el accionar de los sucesivos Ejecutivos de Política Exterior, es necesario rescatar el corolario del realismo periférico según el cual el vínculo entre los poderes económico y político es más inmediato en tanto más pobre es un país. En algunos casos, la capacidad económica de un país determina la posibilidad de ejecución de una decisión política.

Estructura

En el primer capítulo de este trabajo se repasan los eventos que dieron origen y fortalecieron la relación bilateral, tanto la formulación de la política exterior argentina como la recategorización de la relación bilateral. Se resaltan algunas características

únicas de la relación, refiriendo brevemente a importantes eventos históricos y el lugar que ocupaban los Estados en el sistema internacional. Asimismo, se refieren conceptos claves para el desarrollo de la investigación, tales como el Ejecutivo de Política Exterior, el pragmatismo, la política de Estado y la alternancia política. También se destacan los rasgos sobresalientes de las teorías que permiten analizar el acercamiento entre China y Argentina. Particularmente, la teoría del realismo neoclásico con sus elementos centrales y su concepción de los actores en el sistema internacional, y el realismo periférico con su concepción del sistema internacional y qué lugar ocupan los Estados en él.

En el segundo capítulo se explica brevemente la naturaleza de la relación comercial entre ambos Estados, describiendo el esquema de complementariedad que dominó las relaciones comerciales a lo largo del siglo XXI. Se consideran en este capítulo las variaciones en el volumen de intercambio, la composición de las importaciones y exportaciones, así como las decisiones de política comercial tomadas por los sucesivos gobiernos del período, con especial énfasis en la alternancia política. Específicamente, se pondera el tipo de productos intercambiados y los efectos que este tipo de intercambio tiene en la evolución comercial. Asimismo, se analiza cómo los distintos Ejecutivos de Política Exterior (o EPE) actuaron frente a la coyuntura, considerando los efectos de la relación bilateral en su margen de maniobra, o en otros términos, en su autonomía.

El tercer capítulo se ocupa de la dimensión política de la política exterior argentina hacia China, particularmente, las visitas mutuas de los Jefes de Estado y funcionarios estatales involucrados en la ejecución de la política exterior. En tanto miembros del EPE, es fundamental analizar sus acciones en el marco de la formulación de la política exterior argentina. Es por ello que también se consideran los acuerdos que

hayan sido firmados por los jefes de Estado en el período estudiado, desde memorándums de entendimiento hasta acuerdos específicos de cooperación en materia política. Esta variable permite estudiar la cristalización de la política exterior en acciones concretas, alineadas a los objetivos del Ejecutivo, y en qué medida éste tuvo margen para cumplir estas acciones.

En el cuarto capítulo se analizan las convergencias entre Argentina y la República Popular en el plano internacional. Esto ayuda a determinar cómo actúan los Ejecutivos en el plano internacional, o bien, cuál es el impacto de la política doméstica en el sistema internacional y en qué acciones se puede observar. Para ello, se considera la postura adoptada respecto de la relación con China en la Asamblea General de Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad y los apoyos chinos a Argentina. Asimismo, se analizan los acuerdos y posiciones adoptados alcanzados en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el G20, en tanto Argentina y China son miembros de estas organizaciones, y cuya relevancia en el sistema internacional hace necesario el estudio de las manifestaciones del Ejecutivo de Política Exterior en las mismas.

Finalmente, y a modo de conclusión, el quinto capítulo recoge de manera sintética los principales hallazgos de la investigación, las variables más relevantes para el estudio de la política exterior argentina hacia China como política de Estado y las principales continuidades entre los gobiernos del período. Se presenta también una aproximación a la respuesta de la existencia o no de una política de Estado hacia la República Popular China y en qué medida la política adoptada es reactiva debido a la relación asimétrica; en otros términos, qué margen de autonomía tiene el Ejecutivo de Política Exterior argentino para formular e implementar su política exterior respecto de

China. Por último, se destacan algunas posibles líneas de investigación futuras que complementen o continúen la presente investigación.

Capítulo I

La Ruta del Acercamiento

Antecedentes para la caracterización de la relación bilateral

Las relaciones diplomáticas entre Argentina y China se establecieron en 1945 y tuvieron un desarrollo modesto pero constante hasta 1999. Con posterioridad al establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado chino, en 1972 se normalizaron los vínculos oficiales y se reconoció al gobierno de la República Popular como el gobierno legal de China (Oviedo, 2010). De esta forma, Argentina tomó nota del principio de *una sola China*, según el cual la isla de Taiwán es parte inseparable de la China continental, y la autoridad reconocida es la del Partido Comunista Chino de la República Popular.

El reconocimiento es una condición *sine qua non* para el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular, y significó para la Argentina la capacidad de ampliar los ámbitos de cooperación y relacionamiento con China desde 1972. Asimismo, este reconocimiento marca una primera política de Estado argentina hacia China, consolidada con el reconocimiento formal en un documento público del principio de *una sola China* durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Es menester señalar que esta continuidad se dio tanto con gobiernos democráticos como autoritarios, guiada bajo el principio de no intervención en los asuntos internos, que marca desde su inicio la relación con China. En el plano teórico, la adopción y mantenimiento de esta política se sustenta en el pragmatismo, en tanto considera que los actores formulan sus políticas con arreglo a sus intereses de preservación o maximización de intereses (Domínguez, 2008).

La relación bilateral se caracterizó desde sus inicios como algo más que una mera relación comercial. A modo de comparación, el reconocimiento al gobierno comunista tiene una mayor dimensión y es más relevante en el plano internacional que la instalación de una oficina comercial en Taipéi. Incluso durante la Guerra Fría, Argentina mantuvo sus relaciones con la República Popular, demostrando cierta autonomía respecto del principio de solidaridad hemisférica impulsado por los Estados Unidos.

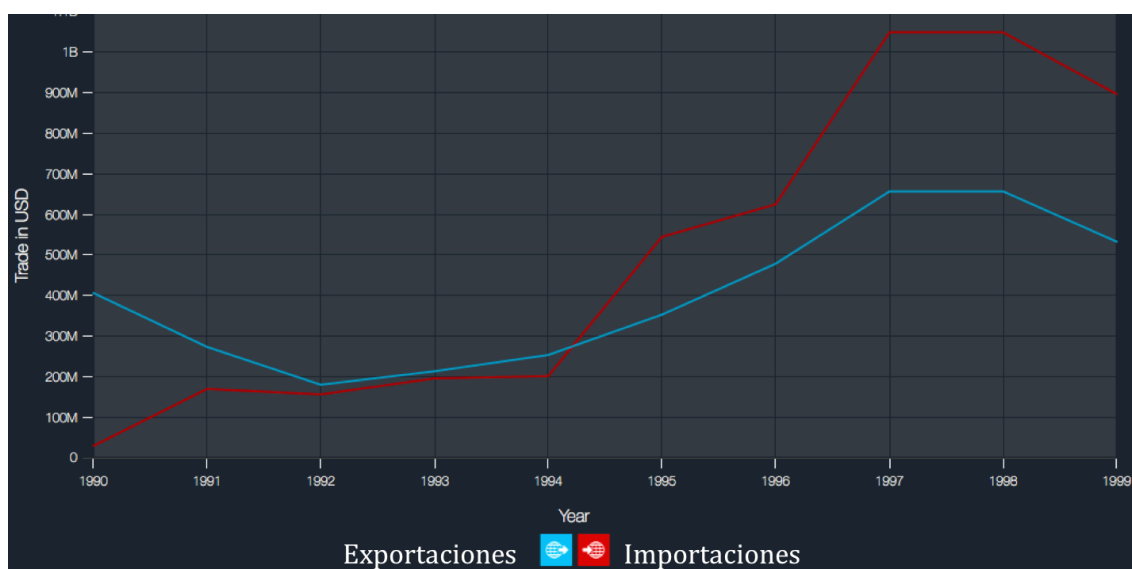
Durante la década de 1980, y a pesar de diferentes ideologías y sistemas sociales, ambos Estados mostraron cierta homogeneidad en las posiciones ante cuestiones y problemas internacionales (Oviedo, 2010). Durante estos años, la relación no mostraba aun las características asimétricas de las décadas siguientes, e incluso existía cooperación entre ambos Estados bajo un esquema Sur-Sur. Es decir, tanto China como Argentina se consideraban países del Sur Global, y mantenían una (limitada) agenda de cooperación simétrica, horizontal y mutuamente beneficiosa.

Una vez finalizada la Guerra Fría, el giro abrupto en la política exterior argentina alejó al país de las coincidencias con la República Popular. Así, por ejemplo, tomaron direcciones distintas en el Movimiento No Alineados y en la relación con Cuba. Es importante señalar que el alineamiento argentino con los EEUU en la cuestión de derechos humanos en Cuba no se tradujo en una política consistente hacia otros Estados, ni tuvo un efecto perjudicial en la relación bilateral con China. El marco de la unipolaridad y el Consenso de Washington no impidió que las relaciones entre ambos Estados se mantengan, pero sí los tuvo en veredas opuestas frente a algunos conflictos internacionales. Tal es el caso de la Guerra de Kosovo, en la cual Argentina participó como aliado extra-OTAN mientras China apoyaba el régimen de Milosevic. A pesar de esto, y como una nueva muestra de pragmatismo, hubo un fluido contacto y visitas

políticas a distintos niveles entre las repúblicas incluyendo dos reuniones cumbres, acuerdos bilaterales e intercambios científicos y culturales (Oviedo, 2010).

En el plano comercial, durante la década de 1990 se produjo un constante incremento del volumen de intercambio comercial entre ambos Estados, con una balanza mayormente favorable a China. Puesto de otro modo, el intercambio trajo consigo un creciente déficit para la Argentina, principalmente debido a políticas económicas y comerciales domésticas.

Gráfico 1: Balanza comercial de Argentina con China (1990-1999)



Fuente: elaboración propia en base a datos de The Observatory of Economic Complexity (2018)

En 1999 China adoptó su *going-out strategy*, es decir, su estrategia de salida al mundo. Se basó principalmente en la estimulación y promoción de la exportación de capital (Myers, 2015) fomentada por el gobierno chino, y que generó un aumento sostenido de la inversión extranjera directa por parte de China desde el año 2002 (Lin Hua, 2016). El objetivo del gobierno chino era asegurarse el control de los canales de producción y distribución de materias primas, principalmente alimenticias y energéticas, asegurando así un crecimiento sostenido.

El *going-out* generó no solo nuevos destinos para el capital chino, sino también el acercamiento a países que hasta entonces no habían explotado el potencial de la relación bilateral, entre ellos, Argentina. La necesidad argentina de combinar su capital nacional con el capital internacional, aportado por China tras 1999, trajo consigo la modernización económica y, en cierta medida, contribuyó a consolidar su sistema democrático (Oviedo, 2015).

Este último punto se relaciona directamente con la importancia que Argentina le otorga a China en tanto se considera un país periférico, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de las potencias centrales (Escudé, 1992). Argentina aprovechó las oportunidades presentadas por China para alinearse a sus intereses y obtener ventajas de la relación bilateral, reduciendo el ámbito de confrontaciones externas.

De acuerdo al realismo periférico, Argentina tiene la necesidad de adoptar una política exterior que reduzca los costos y riesgos de costos eventuales, que maximice los beneficios, atraiga inversiones y minimice las tasas de riesgo país.

Definiciones y redefiniciones de la política exterior argentina

Cada una de las Administraciones presidenciales del período estudiado le imprime sus características ideológicas, políticas, culturales e idiosincráticas a la política exterior. Estas Administraciones están rodeadas de políticos, burócratas, lobistas, civiles y militares que rodean al decisor final y conforman el Ejecutivo de Política Exterior (EPE) como variable interviniente en un esquema de distribución de capacidades en el sistema internacional (variable independiente) que genera particulares tendencias en las políticas exteriores (variable dependiente) (Mijares, 2015). Este

esquema es el que presenta, de manera sintética, la teoría del realismo neoclásico para analizar al Estado hacia adentro, como una teoría de la política exterior.

La teoría del realismo neoclásico es particularmente útil para esta investigación ya que reconoce la importancia de la estructura internacional y la distribución de poder en el sistema, pero incorporando también a los procesos de política interna, fundamentales para estudiar y entender el proceso de formulación de una política exterior. Vale también rescatar la idea sobre el limitado campo de acción de la política exterior: “el aporte de una política exterior (...) se limita al necesario apuntalamiento de un desarrollo socio-económico que solo puede provenir de adentro.” (Escudé, 1992).

Por otra parte, cada Administración tuvo en menor o mayor medida un corpus teórico o al menos conceptual, de definiciones mínimas, detrás de su formulación de políticas, que guiaron su acción en el sistema internacional. Esto no significa que haya una traducción directa de la teoría a la acción política, pero sí una identificación con ciertas ideas sobre cómo funciona el mundo y el lugar del país en él. Famosamente, la Administración Menem desarrolló su política exterior con el puntapié inicial del Canciller Guido Di Tella y el ya citado Carlos Escudé. El peso de la teoría del realismo periférico hace que los aportes o adopciones teóricas posteriores queden eclipsados, de alguna manera, pero ello no invalida su presencia como directrices para la formulación y ejecución de la política exterior.

El gobierno de Fernando de la Rúa fue el primero en enfrentarse al *going-out* chino, en un escenario doméstico de complejidad económica creciente. Su política exterior se vio condicionada por este escenario, y ante este panorama el complejo del EPE no se alejó demasiado del realismo periférico; esto es, el reconocimiento del lugar poco estratégico que tiene la Argentina para las potencias centrales. Tampoco se

distanció del pragmatismo que caracterizó a la política exterior de las décadas anteriores, considerando que el gobierno de la Alianza estaba en las antípodas ideológicas del gobierno del Partido Comunista Chino.

El pragmatismo de la Administración de la Rúa cobra particular relevancia dados los importantes pasos que se tomaron para el posterior avance de la relación bilateral, y para la recuperación económica posterior a la crisis argentina del 2001-2002.

Tras menos de dos años de gobierno, y con apenas de un mes de separación, se producen dos eventos que cobran en este capítulo una alta importancia: estos eventos son el ataque terrorista al *World Trade Center* y la renuncia del presidente Fernando de la Rúa. El primero significó el final de un tipo de relacionamiento con los Estados Unidos, debido a su cambio de estrategia y el corrimiento del eje a su seguridad interna o doméstica a través de acciones en el exterior. El segundo marca el primer evento de alternancia política argentina en el periodo estudiado.

Cabe aclarar que la presente investigación considera a éste el primer período de alternancia política siguiendo la línea del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en tanto adscribe a la definición que “la normal y verdadera alternancia en el gobierno sólo puede existir en sistemas democráticos representativos con multiplicidad de partidos políticos (...), en que estos se encuentren en un plano de igualdad jurídica no discriminatoria, en que haya un régimen electoral que haga efectivamente posible la rotación de los partidos políticos en el poder y en el que las elecciones sean realmente periódicas y libres, sin fraude ni coacción” (Instituto Interamericano De Derechos Humanos, 2006). Al cumplirse estas condiciones, y en tanto se activaron los mecanismos institucionales presentes en la legislación argentina, es factible hablar de alternancia política entre los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde.

Este mismo contexto en el cual Eduardo Duhalde llegó al poder limitó en gran medida el margen de maniobra del EPE. El simbólico fin de la unipolaridad tras los atentados supuso un reacomodamiento en el sistema internacional, motivo por el cual la Argentina, en su carácter de país periférico, vio reducido aún más su margen de maniobra y pasa a ocupar un lugar todavía más marginal en los cálculos de las grandes potencias. Un claro ejemplo de esta situación es la negativa del gobierno norteamericano a ayudar al gobierno argentino en sus dificultades económicas, alegando que cada Estado debía hacerse cargo de sus malas decisiones de política económica. El gobierno argentino se abocó entonces, mayormente, a la política interna. Su pragmatismo adopta ribetes de supervivencia, en tanto debe ejecutar una gran devaluación para reactivar la economía, considerando el acceso cerrado a los mercados financieros internacionales. Políticamente se produce un alejamiento de los polos de poder del sistema internacional, aunque se mantienen algunas líneas de relacionamiento respecto del gobierno anterior: entre ellas, la de la República Popular China. Sin más corpus teórico que el pragmatismo forzoso de su política exterior, la Administración Duhalde contribuyó a pavimentar la ruta del acercamiento con China.

Con una mayor estabilidad económica y política, Néstor Kirchner asume la presidencia de la República en el 2003. Entre las herencias recibidas por la nueva Administración está el mayor acercamiento con China, una moneda competitiva y el precio en aumento de los *commodities* exportados por el país. Esta combinación de factores, conocida más adelante como el boom de los *commodities*, sirvió como una base sólida para fortalecer la relación bilateral.

Desde el punto de vista teórico, el accionar exterior de la Administración Kirchner se enmarca en la autonomía heterodoxa, un concepto formulado por Juan Carlos Puig en línea con la teoría de la dependencia. La autonomía heterodoxa refiere al

comportamiento de las elites gobernantes que, si bien no confrontan totalmente con los intereses de la potencia dominante, disienten en gran medida con su proyecto político y buscan asegurar sus propios intereses (Míguez, 2016). Asimismo, parte de la estrategia que adoptan los gobiernos que siguen la autonomía heterodoxa es el aprovechamiento de los errores y debilidades de la potencia dominante, para hacer avanzar la agenda propia (Dallanegra Pedraza, 2009).

El ejemplo paradigmático de autonomía heterodoxa está en la relación bilateral con China y la relación con EEUU. Existía una afinidad ideológica del EPE kirchnerista con la República Popular, considerando una cierta simpatía histórica que sus miembros, cuadros políticos formados durante la década de 1970, tenían con el gobierno fruto de la revolución comunista (Oviedo, 2010). Esta misma simpatía es la que debería haber alejado al gobierno de tener buenas relaciones con los Estados Unidos, pero al enmarcarse en la autonomía heterodoxa, también hubo relaciones cordiales (no exentas de dificultades o momentos tensos, como la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005) con la potencia hegemónica continental.

Por otra parte, la toma de decisiones se fue centrando en cada vez menos actores, de manera tal que podían producirse giros en política exterior a izquierda y derecha sin mayores complicaciones (Russell, R., Tokatlian, J. G., 2015) y sin recurrir a un mayor complejo de ejecución de la política exterior. Este análisis implica que la adscripción a un modelo de autonomía heterodoxa no limitó el accionar del gobierno. Las estrategias de política exterior llevadas adelante por la Administración Kirchner tuvieron como marco la estabilidad de régimen, en el cual se produce una conjunción de las pretensiones de autonomía e inserción (Simonoff, 2010). Puesto en otros términos, el gobierno combinó elementos de autonomía e inserción para desarrollar una política exterior pragmática.

De las continuidades entre las Administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner, el trasfondo teórico-ideológico es uno de los más concretos y menos discutidos. Esto se explica mayormente por el lazo conyugal entre los Presidentes, la afinidad ideológica, la identificación política y la permanencia de numerosos ministros y secretarios en distintas carteras. Es decir, no hubo una renovación relevante de los políticos, burócratas, lobistas y civiles que rodearon a los decisores en política exterior. La omisión de los militares en el EPE de estas administraciones es deliberada, considerando la marginación del sector en la toma de decisiones en política exterior entre 2003 y 2015.

La política exterior llevada adelante en los dos mandatos de Cristina Fernández profundizó la autonomía heterodoxa, a tal punto que es posible ubicarla mas cerca de la autonomía secesionista, si bien no de manera absoluta. La autonomía secesionista considera que el país periférico corta los lazos que la unen con la potencia dominante sin tomar en cuenta los intereses estratégicos de la potencia que lidera el bloque del que se retira (Dallanegra Pedraza, 2009). Las acciones llevadas adelante en este período explican la caracterización de la política exterior como una más cercana a este concepto si se considera que la confrontación con los Estados Unidos no se limitó al plano retórico, sino que se concretó en acciones específicas de política exterior: por ejemplo, la confiscación de material militar estadounidense en suelo argentino, la preferencia por China como socio comercial, o la promoción y satisfactoria adopción de la resolución sobre reestructuración de deuda soberana en la Asamblea General de las Naciones Unidas en contra de los intereses norteamericanos y de sus acreedores nacionales.

Así, las relaciones con la potencia dominante, que habían sido fluidas y pragmáticas durante la administración anterior, se acercaron más a la autonomía

secesionista a favor de nuevas y más profundas relaciones con otras potencias, entre las cuales destaca la República Popular China.

Reconociendo las dificultades para el análisis considerando la cercanía del período en estudio, es posible asegurar que la Administración Macri se aleja de toda idea de autonomía en términos de Puig. Limitando el estudio de su mandato a sus dos primeros años (es decir, hasta el 10 de diciembre de 2017), Macri dio tempranos indicios de una renovación de su EPE: desde la designación de su canciller hasta las acciones domésticas para renovar la planta burocrática estatal. Estas acciones se explican mejor con la incorporación de una variable fundamental para esta investigación: la alternancia política, después de 15 años, entre gobiernos de distinto signo político y de forma pacífica, respetando el sistema democrático.

Si bien existió un primer intento de un grupo de intelectuales que podrían haber conformado el sustento teórico de la Administración Macri, el concepto que resurge es el de pragmatismo en política exterior. Se produjo un re-direccionamiento en los vínculos con las potencias, presentado por la Administración como una “inserción inteligente”, esto es, un relacionamiento que no estuviera limitado por teorías normativas o barreras ideológicas.

La relación con China se sostuvo en los mismos términos que con las Administraciones anteriores, si bien no estuvo exenta de cuestionamientos provocados por factores políticos internos. Se justifica así, una vez más, la utilidad del realismo neoclásico en el análisis de la política exterior argentina al considerar no sólo la estructura del sistema internacional sino también los actores que conforman el cuerpo decisor de la política exterior y generan tendencias particulares en la formulación y ejecución de la misma.

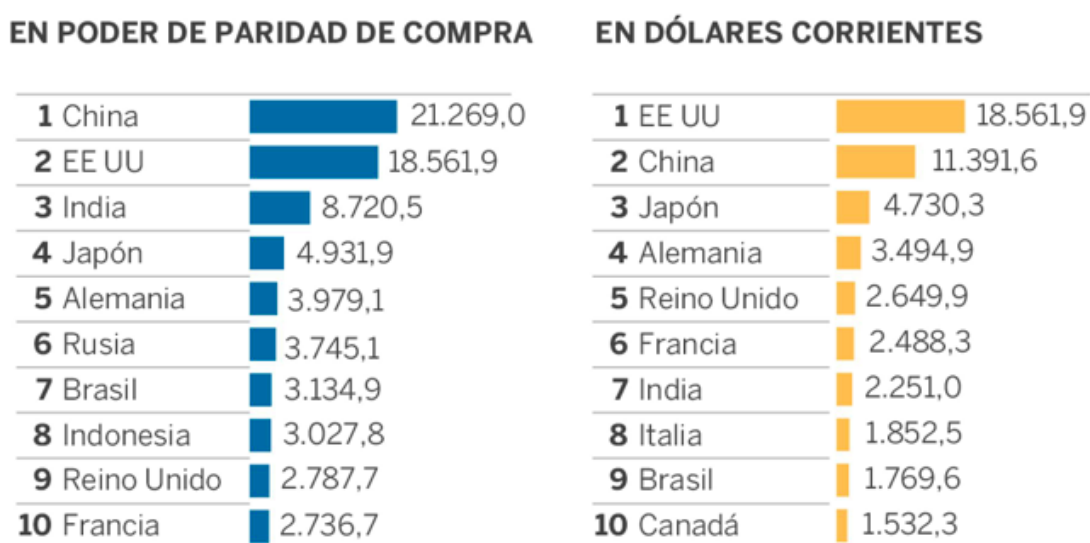
Capítulo II

¿El granero de China?

Socios comerciales complementarios

En el año 2008, China se posicionaba como la tercera economía del mundo en términos de PBI; en el segundo trimestre de 2010, superó a Japón y se posicionó como la segunda economía mundial, con un PBI 6,03 billones de dólares; (Banco Mundial, 2010). Al 2016, China tiene un PBI de 11,3 billones de dólares, secundando a Estados Unidos con su PBI de 18,5. Si se considera otra medición, por ejemplo, el poder de paridad de compra, entonces la República Popular es rotundamente la mayor economía mundial (FMI, 2018)

Gráfico 2: Producto Bruto Interno en miles de millones de dólares



Fuente: INDEC, 2017.

A principios del siglo XXI, la estrategia china para acrecentar su PBI se basó en el aumento de su participación en la economía mundial, con su ya mencionada *going-out strategy* de 1999. En esta misma línea, buscó apoyos para ingresar a la Organización Mundial del Comercio, lo cual consiguió en el año 2001, alcanzando el *status* de economía en desarrollo en lugar de economía planificada (Adhikari, R., Yang, Y., 2002), y

continúa en la búsqueda del reconocimiento por la mayor cantidad de Estados posible como economía de mercado.

Cuando la República Argentina apoyó ambas demandas chinas (el ingreso a la OMC en 2001 y el reconocimiento de economía de mercado en 2004), ya estaba inserta en el esquema económico chino. Esto es, un primer aspecto en el que se incrementa progresivamente su participación como receptora de inversiones chinas, y un segundo aspecto bajo el cual se multiplica el comercio bilateral con variaciones en la balanza comercial.

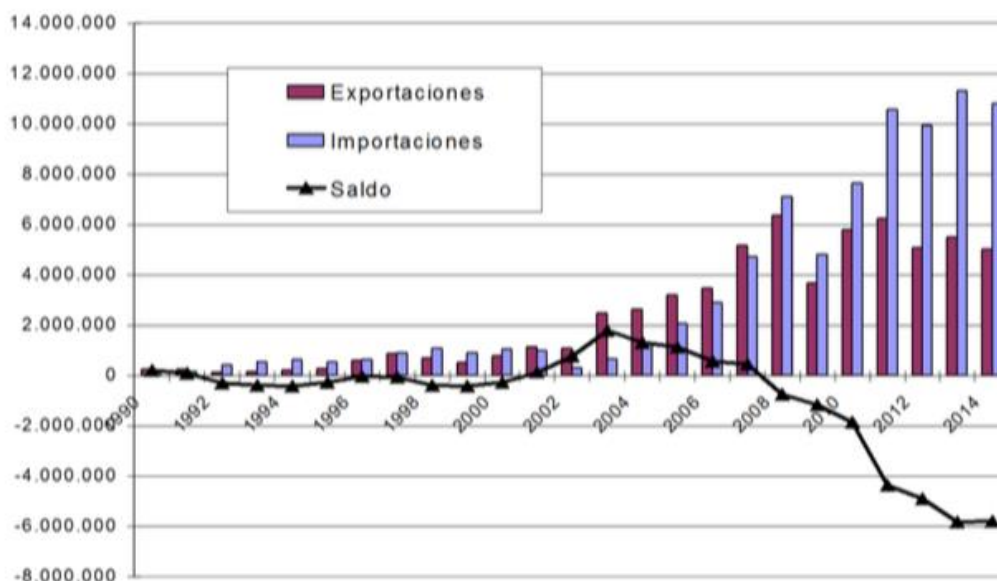
En cuanto al primer aspecto, la *going-out strategy* supuso un aumento sostenido de la inversión extranjera directa en la Argentina, de manera que estaba en el interés del país mantener sus históricamente buenas relaciones para superar de mejor manera la difícil coyuntura económico-financiera de principios de siglo. China presentaba un exceso de capitales y fomentó su inversión en numerosos Estados al tiempo que Argentina era considerada irresponsable en el manejo de su economía y, por lo tanto, tenía cerrado el acceso a los capitales globales. Se aprecia en este aspecto una primera forma de relacionamiento económico basado en la congruencia de intereses en una coyuntura específica, la cual ayudó a consolidar los lazos entre ambas Repúblicas.

En cuanto al segundo aspecto, la coyuntura y las acciones políticas favorecieron la multiplicación del comercio bilateral. El reconocimiento argentino en 2004 del *status* de economía de mercado a China se tradujo en un mayor acceso al mercado chino de productos argentinos, y al mismo tiempo le abrió las puertas argentinas al ingreso de productos chinos. Como se aprecia en el gráfico 3, desde fines de la década de 1990 pero vertiginosamente a partir del 2002, el comercio bilateral se multiplicó, alcanzando en 2014 un volumen de comercio de aproximadamente 15 mil millones de dólares (Girado, G.A., Burgos, M., 2015). El gráfico 4 presenta por su parte el porcentaje que

explica China como destino en relación al total de exportaciones argentinas, y el porcentaje de origen de las compras argentinas.

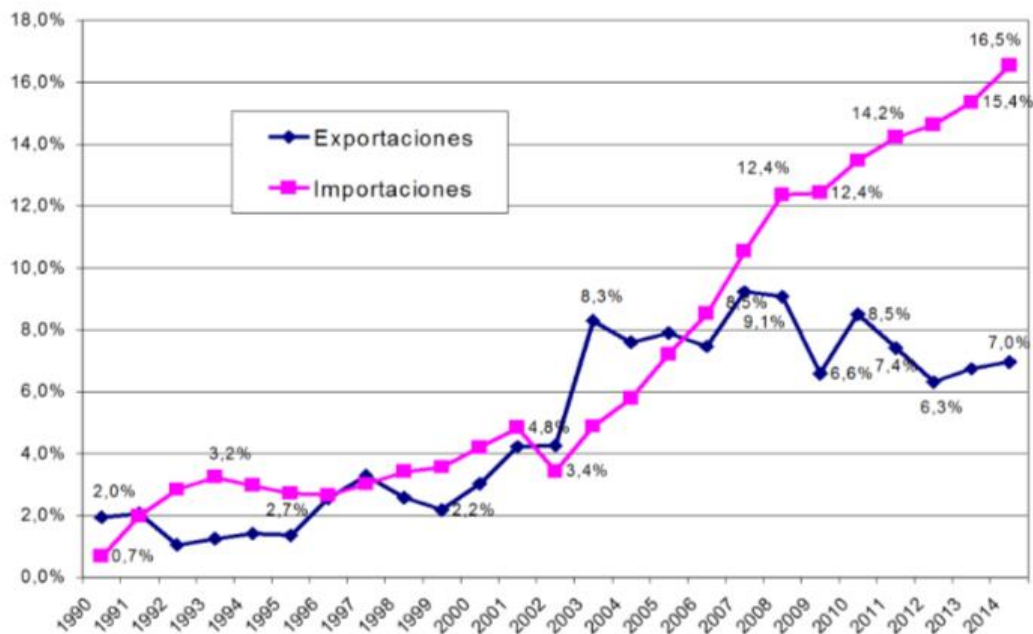
Por otra parte, la alta demanda china de productos primarios argentinos (soja y sus derivados) provocó un alza significativa en sus precios, y un incremento constante de las exportaciones debido a la expansión de las necesidades del mercado chino. Esto es, el aumento del consumo per cápita de aceite y del consumo de soja para la alimentación de animales, que constituyen una parte fundamental en la dieta de la creciente y dinámica clase media china, tuvieron un crecimiento paralelo al crecimiento de los ingresos (Blanco, 2009). Así, el consecuente alza de los precios de los *commodities* supuso una enorme ventaja para la Argentina, que vio crecer sus ingresos por exportaciones de manera más que proporcional al aumento del volumen exportado.

Gráfico 3: Comercio bilateral entre Argentina y China, 1992 – 2014 (en miles de U\$S)



Fuente: Girado, G.A., Burgos, M., 2015

Gráfico 4: Participación de China en el comercio exterior argentino 1990-2014



Fuente: Girado, G.A., Burgos, M., 2015

Sin embargo, existieron diversos problemas referidos a la relación comercial en este período, directamente relacionados con las estrategias chinas, en perjuicio de la Argentina. Una de las potenciales amenazas del otorgamiento a China del *status* de economía de mercado era la posible inundación de productos chinos a precios bajos en el mercado argentino, lo cual se manifiesta principalmente a partir del año 2009 cuando la balanza comercial pasa a ser desfavorable para la Argentina.

Otro de los problemas que acarrea este esquema es el de la primarización sojera sufrida por la Argentina, que puede derivar en una reprimarización de su matriz productiva en detrimento de la industrialización. La dependencia argentina de la exportación de soja aumenta la probabilidad de desindustrialización, o bien aumenta la dificultad de potenciar sectores industriales más dinámicos, lo que define a la desindustrialización prematura. Este fenómeno se presenta como la manufacturación de un país en una U invertida a lo largo de su desarrollo (Li, 2016). Cuando la curva comienza a descender, el proceso de manufacturación está maduro y se vuelca al sector

de servicios. El problema para los países en desarrollo es que la curva comienza a descender antes que los niveles de ingreso sean equiparables a los alcanzados por los países desarrollados al momento de su industrialización, de manera que los países en desarrollo primarizan su economía sin haber desarrollado una sólida industria manufacturera.

Esta dependencia de la exportación de soja es producto de una conjunción de decisiones políticas y condiciones macroeconómicas que afectaron a la Argentina. Por ejemplo, la decisión de mantener un tipo de cambio sobrevaluado trajo consecuencias negativas para el intercambio de bienes manufacturados. Además, las empresas de producción de manufacturas no tuvieron, durante los primeros 15 años del siglo XXI, acceso suficiente al financiamiento internacional ni contaron incentivos para invertir en capital humano y tecnología (Li, 2016). Si bien diferentes decisiones políticas podrían revertir esta tendencia, también deben considerarse las condiciones macroeconómicas, la voluntad empresarial y, fundamentalmente, la orientación que el EPE quiera darle al perfil comercial de la Argentina.

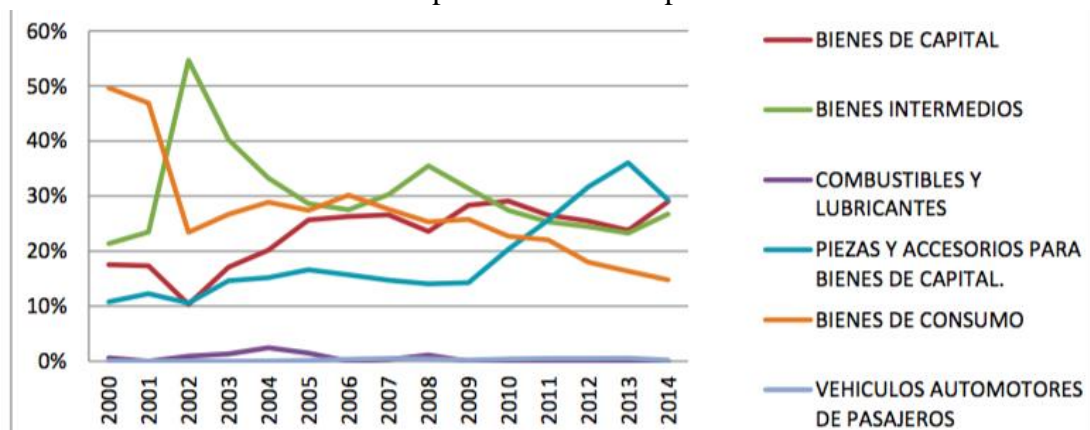
El rol de China en este esquema aporta un componente fundamental en tanto la combinación de su *going-out strategy* con el crecimiento de su clase media y el consecuente aumento en demanda de alimentos provocaron un gran estímulo para Argentina como país agroexportador en decidir la orientación de su producción hacia las materias primas y manufacturas de origen agropecuario (MOA). Asimismo, las crecientes dificultades para competir con China en la producción de manufacturas favorecieron a la primarización de la matriz productiva argentina.

De esta forma se consolidó entre China y Argentina un esquema de complementariedad económica, según el cual Argentina exporta materias primas con poco o nulo valor agregado e importa de China productos manufacturados (no

agrícolas). Los principales productos argentinos de exportación a China son complementarios tanto desde el punto de vista productivo como del comercial, ya que presentan la característica común de ser utilizados como insumos por la industria procesadora de alimentos para animales (soja y algunos derivados), la industria alimenticia (aceites vegetales), la curtidora (cueros), la textil (lana), y/o la petrolera (tubos de hierro y acero) (Girado, G.A., Burgos, M., 2015).

En el período estudiado, la composición de las importaciones originarias de China muestran un cambio importante, desde los bienes de consumo que representaban la mitad de las importaciones en el año 2000, hacia un mayor peso de las importaciones clasificadas como “bienes de capital” y de “piezas y accesorios para bienes de capital”, que representan en conjunto más de 50% en 2014 (Girado, G. A., Burgos, M., 2015). Esta composición aporta la contraparte de la complementariedad, en tanto muestra los bienes con mayor valor agregado que los productos agrícolas, y tiene como efecto secundario el desplazamiento de los socios tradicionales argentinos, principalmente Brasil y Estados Unidos.

Gráfico 5: Composición de las importaciones chinas



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2015)

La coyuntura del *boom de los commodities* maquilló en parte la insostenibilidad de este esquema para la industria argentina, pero en el mediano plazo mostró las dificultades para mantenerse en el tiempo. En cambio, el esquema en este período fue beneficioso para la relación bilateral, en tanto sirvió de sostén para avanzar en otros aspectos, como se estudia a continuación.

Los gobiernos argentinos frente al esquema de complementariedad

Durante la Administración de Fernando de la Rúa se firmó el documento final y aprobación de la solicitud de China para formar parte de la OMC. Las negociaciones que culminaron en el acuerdo tuvieron lugar durante la Administración Menem, y la firma del acuerdo (sin modificaciones) se realizó el 11 de marzo de 2000 en los términos negociados por un gobierno de distinto signo político, aparentemente dando una primera señal del surgimiento de una política de Estado.

Como parte de la firma del acuerdo, que incluyó concesiones de bienes otorgadas por China a la Argentina y concesiones de cuotas tarifarias, se acordó alcanzar un objetivo sobre exportación de carne. Para lograrlo, el gobierno argentino debió analizar un informe realizado por expertos chinos y así asegurar las condiciones sanitarias óptimas necesarias para el acceso de este producto al mercado chino. Por su parte, la República Popular se comprometió a firmar los protocolos sanitarios y fitosanitarios que garantizaran el acceso de estos productos (Oviedo, 2010).

El efecto inmediato de este acuerdo fue el aumento del volumen de comercio bilateral, tanto de productos importados como exportados, del año 2000 al 2001. Al aceptar los términos de la negociación definidos durante la década de 1990, el gobierno de la Alianza contribuyó a la previsibilidad en la relación bilateral y una aceptación de los términos planteados en el naciente esquema de complementariedad. La pregunta que surge por primera vez en esta investigación, y que será analizada tras la caracterización

de los distintos períodos de gobierno, es en qué medida la firma de estos acuerdos fue una decisión autónoma de la Administración de la Rúa, o una negociación desde una posición con escaso margen de maniobra frente a una potencia emergente que conforma con la Argentina una relación asimétrica.

Tras la renuncia de Fernando de la Rúa a la Presidencia y la sucesión establecida por la ley de acefalía, Eduardo Duhalde fue electo presidente por el Congreso de la Nación. Con la renovación del Ejecutivo de Política Exterior no se modificó la política hacia China, y gracias a este cumplimiento la producción exportada por la Argentina ganó en valor agregado al reemplazar paulatinamente los granos por aceite de soja. El objetivo compartido por ambas Administraciones, a pesar de no compartir signo político, era el aumento del valor agregado en la cadena de producción sojera, mediante la aplicación de mayores porcentajes de derechos aduaneros a las exportaciones de granos que al producto industrializado (Oviedo, 2010).

Durante la Administración Kirchner, un rasgo característico en lo referente a sus relaciones comerciales es el deterioro del lugar que ocupaba EEUU en la economía argentina hasta 2001. El aumento de la participación china en las relaciones comerciales argentinas se explica también en parte por la adopción de medidas políticas destinadas al no alineamiento con los EEUU y un acercamiento a las economías del Asia Pacífico. El EPE de la Administración Kirchner adoptó una clara política comercial, orientando la producción y acelerando la transformación de la matriz productiva argentina para alinearla a los objetivos de esa política. Así, por ejemplo, la Administración no buscó la concreción de un tratado de libre comercio con la potencia continental, y junto con otros Estados latinoamericanos resistió el llamado a la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Al respecto, y en términos comerciales, EEUU continuó entre los 3 primeros socios comerciales junto con Brasil y China, en tanto que las decisiones políticas que Argentina pudo adoptar tuvieron un impacto limitado por su carácter de país periférico. El margen de maniobra del EPE kirchnerista fue limitado, si bien concreto, en tanto el país es irrelevante en términos de realismo periférico.

De todas formas, es destacable la decisión política que acerca a China con Argentina, en detrimento del acoplamiento² imperante con Estados Unidos en la década de 1990. En materia comercial, el desarrollo de esta dinámica comienza a consolidar beneficios para el sector oleaginoso de la República Argentina, en tanto confluyen en él la alta demanda china de materia prima y manufacturas de origen agropecuario, y una decisión política de fomentar el desarrollo del sector para aumentar las exportaciones y, con ello, la recaudación impositiva.

La Administración Fernández profundizó el esquema de complementariedad económica establecido con China por las Administraciones anteriores. En consecuencia, aumentaron los beneficios obtenidos por el carácter de la relación comercial al tiempo que se agravaron las consecuencias negativas del modelo.

La primera medida que se intentó adoptar respecto del esquema comercial fue una modificación del régimen impositivo (famosamente, la resolución 125 del Ministerio de Economía) que permitiría al Estado argentino aumentar la recaudación por exportaciones de poroto de soja y sus derivados. Esta medida apuntaba a un cambio en el pago de derechos de exportación, pero seguía considerando al modelo agroexportador como motor de la economía, y por lo tanto se mantendría el esquema de

² Supone el “plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica” (Russel, R., Tokatlian, J. G., 2009).

complementariedad con la República Popular. Si bien la medida no fue aprobada, funcionó en cierta manera como *signaling* para el sostenimiento de la relación comercial bilateral.

Ese mismo año, China publicó su Libro Blanco sobre América Latina, en el cual destacaba, entre otros elementos, el apoyo a las empresas chinas para invertir en manufacturas, agricultura, silvicultura, entre otros, y un llamado a la región para fomentar la seguridad alimentaria (Libro Blanco sobre América Latina, 2008). El Libro Blanco cristaliza y enmarca las acciones e intenciones chinas desde inicios del siglo XXI, particularmente en Argentina, de asegurar su provisión de materias primas para abastecer su creciente consumo interno.

En el 2009, se firmó un acuerdo entre los Bancos Centrales de ambos Estados en el cual se establecía un “intercambio recíproco cambiario de monedas en pesos argentinos y yuanes o renminbí, destinado a garantizar el acceso a la moneda internacional en el caso de que el país tenga una eventual iliquidez” (Rondinella, 2016). Este es el primer acuerdo de su tipo que la República Popular firma con un Estado latinoamericano, hecho que expresa la profundización particular de la relación con la Argentina. Principalmente, porque el acuerdo redundaba en una relación comercial más sólida en tanto se pueden pagar las importaciones chinas con yuanes en lugar de dólares, asegurando no sólo el comercio sino diversificando las relaciones económicas respecto de los Estados Unidos.

El costo de la firma de este acuerdo para la Argentina es una mayor dependencia del capital chino. A medida que se profundizó el aislamiento argentino de los mercados financieros internacionales, el EPE se vio obligado a recurrir más frecuentemente a China para cubrir sus necesidades financieras. La asimetría entre ambos Estados se profundizó más debido a las decisiones (o indecisiones) políticas argentinas.

A partir del segundo período de la Administración Fernández se profundizaron aún más los vínculos con la República Popular, impulsados por decisiones de política doméstica argentina pero también por el peso de China en la relación bilateral. Los casos paradigmáticos son, por un lado, la falta de resultados esperados por el modelo económico de Tierra del Fuego debido a la necesidad económica de continuar con el modelo agroexportador, y por otro lado la plena inserción en el esquema financiero chino, como consecuencia de la falta de acceso a los mercados financieros internacionales por las altas tasas de interés, resultado de la cesación de pagos y la pérdida de confianza de los potenciales prestamistas y la crisis económica-financiera iniciada en el 2008.

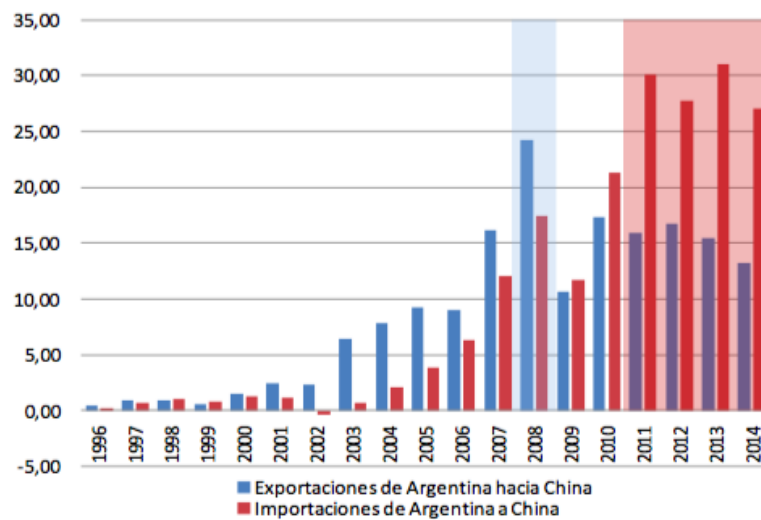
Para la creación y desarrollo del modelo económico de Tierra del Fuego, el gobierno de Cristina Fernández subió los impuestos de ventas e importaciones de bienes electrónicos (The Economist, 2016), en un intento de generar un modelo de industria local para aumentar el empleo y la producción nacional en el territorio. Así, se amplió la cantidad de productos que podían producirse bajo el régimen especial en Tierra del Fuego, los cuales eran ensamblados con las piezas en *kit* que ingresaban al país. Esta idea de sustitución de importaciones no tuvo un impacto significativo en la superación del esquema de complementariedad, ya que no modificó la matriz productiva nacional, ni se produjo en detrimento del foco en las exportaciones agrícolas.

La política adoptada por el EPE no tuvo la capacidad de afectar las variables que tienen una explicación doméstica (alta demanda china) o estructural (relación centro-periferia), y por lo tanto el esquema comercial con China continuó profundizándose.

Un caso de una medida de política doméstica china que trajo rispideces entre ambos países fue la implementación de una medida para-arancelaria al aceite de soja argentino. Debido a la alta concentración de las exportaciones argentinas, esta medida

supuso un problema en tanto el país debió buscar destinos alternativos de exportación o la utilización del aceite en producción interna, como el caso de los biocombustibles. Estos casos muestran nuevamente la relación asimétrica existente entre ambos Estados, en tanto una política doméstica por parte el país del centro tiene mayor impacto y reduce más el margen de maniobra del país de la periferia que el caso inverso. El gráfico 6 ilustra nuevamente esta dependencia.

Gráfico 6: Volumen de exportaciones e importaciones Argentina-China
Variación anual base = 1995



Fuente: Rondinella, 2016

Durante los primeros dos años de la Administración Macri, se implementaron políticas económicas destinadas a facilitar las exportaciones del sector primario. Esta política indica que el nuevo Ejecutivo de Política Exterior formula sus políticas en vistas a la inserción global bajo la forma de un modelo agroexportador. Así, al menos en su primera mitad de mandato, no se buscó modificar la relación comercial bilateral en composición o volumen. Si bien en el año 2016 se registró el mayor déficit comercial de Argentina con China, el gobierno no tomó medidas en detrimento de la relación comercial. Por el contrario, se firmaron nuevos acuerdos inter-agencia junto con un Plan

de Trabajo 2017-2019 y el compromiso chino de dar tratamiento prioritario al acceso de productos argentinos agrícolas y manufacturas de origen agropecuario (Oviedo, 2016).

Una de las medidas adoptadas por el gobierno de Cambiemos, con el objetivo específico de reducir el déficit con China mediante el aumento de otras exportaciones agrícolas además de la soja, fue la reducción de aranceles de exportación al maíz, la cebada y el sorgo (Oviedo, 2018). Sin embargo, y explicado en gran medida por la posición periférica de la Argentina, esto no provocó una reducción del déficit con el país central.

Otra medida de política doméstica que configuró la política exterior de la Administración Macri fue la renovación del acuerdo con el Banco Popular chino para convertir yuanes del *swap* de monedas a dólares estadounidenses. De esta manera, se ampliaron las posibilidades de diversificar las relaciones comerciales con otros Estados, mas no en detrimento de la relación con China.

En la misma línea, el cambio de signo político y la consecuente renovación del EPE, junto con nuevas condiciones macroeconómicas y la multilateralización de los vínculos económicos, no tuvieron en el corto plazo un efecto negativo en la relación bilateral comercial con China. No se redujo el volumen del comercio, ni se adoptaron políticas proteccionistas para revertir el déficit de la balanza comercial, pero si se avanzó en la dirección de “diluir la dependencia china” (Oviedo, 2018) en una mayor cantidad de actores del sistema internacional

Por su parte, el gobierno chino a través de su embajador en Argentina, aseguró que “estaría dispuesto a la apertura a más productos agropecuarios argentinos para equilibrar el comercio bilateral y cooperar para que productos argentinos con valor agregado ingresen en el mercado chino” (Barrios, 2016). Este tema es analizado en el capítulo siguiente bajo el título “Cuentos chinos”.

En los siguientes capítulos se estudian también las implicancias políticas de estas decisiones, tendencias y variaciones de política comercial, así como también se esbozan algunas posibles explicaciones a la persistencia y profundización del esquema de complementariedad.

Capítulo III

El juego de las altas esferas

El rol del Ejecutivo en la política exterior argentina

La República Argentina tiene un sistema de gobierno presidencial, en el cual se unen la Jefatura de Estado y de Gobierno en un mismo cuerpo. El centralismo presidencial, similar al de la mayoría de los Estados latinoamericanos, tiene como uno de sus efectos un federalismo débil en el que las provincias sólo tienen las facultades que el Poder Ejecutivo nacional les delega. La primacía del ejecutivo se ve exacerbada por la ausencia de un sistema efectivo de *checks and balances* al estilo norteamericano, considerando mecanismos institucionales como el poder de veto, la iniciativa legislativa, los poderes de emergencia o el requerimiento de una mayoría calificada para llevar adelante un proceso de juicio político. Asimismo, el carácter bicameral del Poder Legislativo favorece al poder presidencial en tanto complejiza el proceso legislativo y deja más espacio para el juego político presidencial (Nohlen, Fernández Baeza, 1998).

Esta fortaleza institucional del poder ejecutivo puede verse exacerbada por el tipo de cultura política y los estilos de liderazgo (Lanzaro, 2001). Claro ejemplo de esto se aprecia cuando, tras la crisis de 2001 en la Argentina, se sancionó una ley temporaria de administración financiera (ley N° 26.124) que le dio atribuciones al Poder Ejecutivo que correspondían exclusivamente al Poder Legislativo. Específicamente, faculta al Jefe de Gabinete "a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto" para capear la crisis de manera más eficaz. Una vez superada la crisis, la ley debería haber sido derogada al extinguirse su fundamento; sin embargo, fue aprobada de manera permanente por el Congreso, legitimando la ampliación de prerrogativas del Poder Ejecutivo. La ley no fue derogada

tras la alternancia política de 2015, lo cual muestra significativamente que la macrocefalia en el Poder Ejecutivo es un rasgo que la cultura política argentina comparte, independientemente del signo político y de la rama del poder.

El Presidente es el representante máximo del Estado argentino en el exterior, y en tal carácter tiene la facultad de suscribir acuerdos, efectuar visitas de Estado a otros países y ejecutar la política exterior en el plano internacional, para lo cual tiene legitimidad interna y reconocimiento externo.

Así, fue el Presidente de la Argentina Fernando de la Rúa quien inició el gran acercamiento con China tras reunirse con su par chino en 3 oportunidades durante su corto mandato. Su primer encuentro fue en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, seguido por visitas de Estado recíprocas. Durante este período, se negociaron numerosos protocolos y acuerdos que, sin embargo, no fueron firmados sino hasta la siguiente Administración. Por otra parte, ambos Jefes de Estado acordaron no avanzar en la modificación de la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hasta no lograr pleno consenso, lo cual revela prudencia por parte de ambos líderes pero también dilata la cuestión de la reforma de manera indefinida.

En su rol de Jefe de Estado, el Presidente De la Rúa también estaba facultado para concretar un proceso iniciado por el Ejecutivo de Política Exterior del Presidente Menem, fijando así en 2001 las bases de lo que fue la consolidación de la relación bilateral durante los siguientes gobiernos: la firma del documento final y aprobación de la solicitud de China para formar parte de la Organización Mundial del Comercio. Este apoyo, también otorgado con pocos días de diferencia por Brasil y Uruguay, fue el último paso de China en su aceptación como miembro pleno de la OMC y significó una mayor solidez en las bases de la relación bilateral para el siglo XXI.

Durante la Administración Duhalde no tuvieron lugar visitas de Estado, hecho explicado posiblemente por la difícil situación socioeconómica y la crisis política doméstica, o bien por la incertidumbre en torno a la estabilidad y duración del Presidente en el poder. Sí hubo intercambio de visitas entre ministros, designados por los Jefes de Estado, pero no se tomaron decisiones consideradas relevantes por las altas esferas. Los protocolos sanitarios y fitosanitarios firmados fueron negociados por la Administración anterior, marcando una tendencia de no revisión y cumplimiento de los compromisos asumidos por gobiernos previos, independientemente del partido o ideología. Hasta esta Administración, la alternancia política implicó estabilidad y coherencia en los compromisos asumidos con la República Popular.

Al marcar los objetivos de su política exterior, el Presidente Néstor Kirchner planteó la búsqueda de “una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea (...) el estrechamiento de vínculos con otras naciones desarrolladas y con grandes naciones en desarrollo del Oriente lejano”³. Lejos de anteriores alineamientos automáticos, y con la clara intención de evitar un aislamiento, el entonces Presidente marcó como prioridad la diversificación de las relaciones con otros Estados, de tipo pragmáticas. Este pragmatismo, sin embargo, no se limitaría a las relaciones políticas inter-estatales y en organizaciones internacionales; también se basó en pilares específicos de comercio exterior, tales como la apertura comercial, el aumento del intercambio y la diversificación de exportaciones.

En esta línea, China fue el único país asiático visitado por el Jefe de Estado durante su mandato, en el 2004 y con la intención de acercarse a la potencia asiática para diversificar sus relaciones. Durante esta visita, ambos mandatarios reafirmaron sus apoyos mutuos en las cuestiones de Malvinas y Taiwán, de manera tal que continuaron

³ Discurso en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (2003)

la política adoptada por sus predecesores. Esta visita fue reciprocada por el Presidente Hu Jintao meses después, y como suele suceder en estos intercambios de alto nivel, generó un fuerte impulso a los temas pendientes en el plano bilateral o la apertura de nuevos temas y canales de comunicación.

Tras este intercambio en particular, se firmaron diversos acuerdos en materia migratoria y comercial, entre ellos, el memorándum de entendimiento en el que se le reconoce el *status* de economía de mercado a China, de modo que Argentina desiste de aplicar tratos discriminatorios a las importaciones chinas. El rol del Ejecutivo en la firma del memorándum es fundamental, ya que primó su posición por sobre la del Canciller y el Ministro de Economía, quienes no eran proclives a otorgarle tal status a China sin que antes cumpliera todos los protocolos de adhesión a la OMC (Domínguez, 2006). Este memorándum marca las futuras relaciones comerciales y posiciona a la Argentina en un lugar privilegiado en el esquema comercial chino, consecuencia directa de una reunión al más alto nivel de ambos Estados. Sin embargo, otra lectura, complementaria a esta, se hace al final de este capítulo respecto de la diplomacia china de venta de futuros.

Otro efecto de estas visitas de Estado fue la inclusión de la Argentina en el esquema promovido por China de las denominadas Alianzas Estratégicas. Este concepto está incluido en las clasificaciones de asociaciones chinas con otros Estados, de acuerdo al orden de importancia asignado. Este concepto, al igual que la Alianza Estratégica Integral establecida 10 años mas tarde, tienen un significado más simbólico que económico: al 2018, no hay correlación entre estas categorías y el aumento del volumen comercial, ni entre la declaración y un efecto concreto en el plano internacional. Lo simbólico refiere a la intención china de presentarse como un socio, no competidor, para los Estados con los que determina sus alianzas. Sin embargo, esta clasificación no tiene

efectos en impedir una relación asimétrica o negociaciones desventajosas para la parte periférica.

Durante la presidencia de Cristina Fernández, las relaciones de las altas esferas basadas en las visitas de Estado entre ambos países tuvieron un carácter que podría denominarse como errático.

En abril del 2009, en el marco de la reunión del G20 en Londres, la Presidente Cristina Fernández se disponía a reunirse en audiencia con el Presidente Hu Jintao, pero esta debió ser cancelada debido al fallecimiento del ex Presidente argentino Raúl Alfonsín, y el consecuente regreso adelantado al país de la primera mandataria. En enero de 2010, la Presidente Cristina Fernández suspendió su visita de Estado a China por causas internas, realizando finalmente el viaje en julio de 2010 (Oviedo, 2010). Cuando a principios del año 2010 en la Argentina tuvo lugar la crisis de confianza entre la Presidente y el Vicepresidente, se decidió suspender la visita de Estado a China para no dejar en el poder durante ese tiempo al Vicepresidente Julio Cobos. Esta crisis institucional, que llevó a la postergación de la visita oficial a China, fue comprendida por las autoridades de Beijing (Malena, 2011) y no hubo una respuesta negativa, pero si implicó la falta de avances en la relación a 2 años de la asunción de Fernández

En el 2010 la Presidente finalmente realizó su primera visita de Estado a China, tras la cual ambos jefes de Estado emitieron una declaración conjunta. En esta se delinearon numerosos puntos de acercamiento en sus relaciones internacionales, tomando como referencia una relación bilateral basada en una visión estratégica y de largo plazo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2010). Entre los puntos mencionados en la declaración destaca uno de vital importancia para la política exterior argentina, y de gran relevancia para las relaciones diplomáticas

chinas: el respaldo chino explícito al reclamo de soberanía de la República Argentina en la Cuestión de las Islas Malvinas y la adhesión argentina a nivel de Jefe de Estado de la política de una sola China, retomando la decisión tomada por el Ejecutivo de Política Exterior de Eduardo Duhalde. La “vital importancia” que este hecho tiene para la Argentina es que China es el único miembro permanente del Consejo de Seguridad que apoya a la Argentina en su reclamo, y la “gran relevancia” de este hecho para China es que la mayor parte de los países que no reconocen a la Republica Popular se encuentran en América Latina, y la decisión argentina podría haber marcado una tendencia en la región, contribuyendo a que otros países se sumen a este reconocimiento. Sin embargo, durante el mandato de Eduardo Duhalde se buscó el reconocimiento por parte de Paraguay para avanzar hacia un Tratado de Libre Comercio China-MERCOSUR, que finalmente murió antes de nacer ante la negativa del gobierno paraguayo a romper relaciones con Taiwán, y en la misma línea se mantuvo hasta el 2017.

Durante la visita de Cristina Fernández no se pudo desactivar el conflicto comercial existente con China respecto de reclamos por parte del gobierno asiático sobre la calidad del aceite argentino exportado, y reclamos por dumping respecto de productos chinos. La visita de Estado contribuyó a una retórica amistosa y el posicionamiento de la relación en otro nivel, pero, una vez más, sin efectos concretos en el núcleo de la relación bilateral: el comercio. El riesgo para la Argentina es mucho mayor por su carácter de país periférico, en tanto su margen para diversificar o cambiar sus destinos de exportaciones es menor comparado con el chino. Puede ser viable en el corto plazo, y de hecho lo fue frente a la crisis comercial del 2010, pero en el largo plazo no puede suplirse la demanda china con países alternativos (Abeceb, 2010).

El primer encuentro entre la Presidente Fernández y su par Xi Jinping, nuevo líder de la República Popular, se produjo en septiembre del 2013 en el marco de la

cumbre del G20 realizada en Rusia. Tras su reunión, se sentaron las bases para lo que luego fueron las firmas de convenios en las sucesivas visitas de Estado. La primera, en 2014, con la visita del Jefe de Estado chino a la Argentina donde firmó numerosos convenios en el marco de una nueva categorización china de la relación bilateral: la Asociación Estratégica Integral. Sin embargo, los convenios más importantes firmados en esta oportunidad, entre ellos, el financiamiento del Belgrano Cargas o las inversiones para la construcción de las represas Kirchner y Cepernic, al 2017 no muestran avances significativos. La segunda, hacia el final de su mandato en febrero de 2015, se produjo cuando la Presidente Fernández viajó a China con el principal objetivo del aumento del volumen de la relación comercial, considerando en esta oportunidad la diversificación en los productos exportados por la República Argentina.

La asunción del Presidente Mauricio Macri trajo consigo una nueva retórica en términos de política exterior. Con una renovación de su Ejecutivo de Política Exterior, la decisión del Presidente fue, a diferencia de su sucesora, iniciar visitas de Estado al poco tiempo del comienzo de su mandato bajo la idea del re-direccionamiento de vínculos en el sistema internacional. En estas primeras visitas, y considerando la postura del EPE respecto de China, no se incluyó a la República Popular. Esta segunda alternancia política estudiada presentó un esbozo de romper la armonía existente desde 1999 hacia China como socio estratégico y crecientemente con una posición asimétrica desfavorable a la República Argentina. Es por eso que, referido a China, la retórica del Presidente Macri incluyó el concepto del “equilibrio” en la asociación estratégica integral.

El primer año de mandato de la Administración Macri puede caracterizarse como accidentado respecto de la relación bilateral. Antes de su asunción y las visitas de Estado se cuestionaron algunos acuerdos firmados por el gobierno anterior, a saber: el

acuerdo de Cooperación Económica e Inversiones, la construcción de la Estación china de Seguimiento Satelital en el Espacio Profundo en la Argentina, la construcción de plantas nucleares y de las represas Kirchner y Cepernic (Oviedo, 2016). Estos temas, negociados y firmados por la Administración Fernández, no fueron finalizados durante su mandato ni durante el primer año de la Administración Macri, lo cual generó incertidumbre respecto de la continuidad de la política hacia China, o bien de la aceptación de la relación asimétrica. A este respecto es importante destacar la importancia que tiene el juego de las altas esferas en la concreción y avance de la política exterior, ya que hasta tanto no se realizaron visitas de Estado, las negociaciones y rispideces se centraron en el accionar del Ejecutivo de Política Exterior argentino con sus homónimos chinos, sin intervención pública de los Jefes de Estado.

Cuatro meses después de su asunción, el Presidente Macri asistió a la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, donde se reunió con su par chino y le expresó las dudas que generaron en su gobierno los acuerdos firmados hacia el final de la Administración precedente. Ese mismo año, los Jefes de Estado se reunieron nuevamente con motivo de la Cumbre del G20 en Hangzhou, durante la cual enfatizaron 3 ejes en la relación bilateral: comercio, inversiones y finanzas. Si bien lo hicieron en el marco de la ya establecida Asociación Estratégica Integral, el eje del encuentro se movió en los aspectos más relevantes (y controversiales) de la relación asimétrica entre los Estados.

Finalmente, a más de un año de haber asumido, el Presidente Macri realizó una visita de Estado a China para cimentar la relación que mantendrían ambos Estados ante las nuevas circunstancias. En este caso, la alternancia política significó una transición desprolija en cuanto a los términos en los que la Argentina negoció con otros Estados, principalmente China. La revisión de los acuerdos firmados por la Administración

Fernández implicaron descontento y represalias por parte de China, como se analiza en las conclusiones, independientemente de la intención que haya habido por parte de la Administración Macri. Este es un ejemplo paradigmático de cómo una decisión de política doméstica, dirigida a actores locales y sin aparente intención de afectar la relación bilateral, tiene sin embargo consecuencias en la misma y afecta la posición de un Estado en el sistema internacional. Esta dinámica, explicada por el realismo neoclásico, requiere de una modificación en la política doméstica y un accionar del Jefe de Estado o del Ejecutivo de Política Exterior para restaurar o acordar nuevos parámetros en la relación bilateral. En este caso, la visita de Estado del Presidente Macri a China cerró el capítulo turbulento que había dado inicio la segunda alternancia política del período estudiado.

Sin embargo, y como se retoma en las conclusiones de este trabajo, el intento del Presidente Macri de cambiar el carácter de la relación es aún incipiente y poco satisfactorio para aumentar el margen de autonomía del gobierno. El fenómeno que explica esta incapacidad es, nuevamente, la fuerte asimetría de la relación bilateral.

Cuentos chinos

Un problema transversal a todas las Administraciones argentinas, y que se observa particularmente en el juego de las altas esferas, es la “venta de futuros” por parte de la República Popular, entendida como el mecanismo por el cual el gobierno chino, independientemente de quien esté a cargo, asegura el cumplimiento de normas o promete inversiones a futuro a cambio de un beneficio político o económico inmediato para China. El ejercicio de la venta de futuros es posible para China dado su poder asimétrico *vis a vis* los países periféricos, además de las características de su sistema de gobierno y la centralización en la toma de decisiones. Así, un Jefe de Estado chino puede prometer inversiones millonarias a la Argentina, dado el constante avance de la

relación bilateral y su capacidad real de ejecutarlas, mientras que la Argentina puede otorgarle un beneficio político, comercial o económico, ya que su margen de acción es más limitado y considera que la promesa constituye una reciprocidad suficiente.

En este esquema colabora la estrategia china de relacionamiento bilateral con, por ejemplo, los Estados del Cono Sur. Al no poder avanzar en un tratado de libre comercio con el Mercosur, el gobierno de la República Popular bilateralizó sus relaciones, negociando en condiciones más favorables dada la asimetría de poder. Esto no implica que China dicte los términos de una relación bilateral, pero sí que su posición es más favorable para negociar términos con Estados periféricos.

En el recorrido por los Ejecutivos argentinos, es posible detectar una reducción constante de los márgenes de acción, una tendencia según la cual a mayor afianzamiento de la relación bilateral, mayor es la capacidad china de vender futuros al país. El primer caso significativo de venta de futuros en el período estudiado es la negociación para el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio. En el 2001, el Presidente de la Rúa apoyó el ingreso a cambio de la promesa china de firmar numerosos acuerdos para el ingreso de nuevos productos argentinos al mercado chino. Finalmente, el ingreso de estos productos se produjo años después, en un momento en que la relación seguía afianzándose, y como parte de una nueva negociación y un nuevo acuerdo en el que Argentina otorgó nuevas concesiones. Por otra parte, el apoyo a China se otorgó a cambio de la promesa de ésta de cumplir con las obligaciones de adhesión: es decir, se apoyó el ingreso como miembro antes de que cumpla los requisitos para serlo (Oviedo, 2018).

El segundo caso de venta de futuros el más alto nivel se produjo con el reconocimiento de China como economía de mercado. En el 2004, el Presidente Kirchner otorgó el reconocimiento a cambio de promesas por parte del gobierno chino

de invertir sumas millonarias en la Argentina. Estas ambiciosas inversiones no se concretaron, principalmente por temas de coyuntura, pero eso no impidió que el reconocimiento entrara en efecto y, por lo tanto, Argentina no pudiera adoptar medidas *antidumping* a los productos chinos a los que, de no haber mediado el reconocimiento, deberían haber sido pasibles de aplicación.

Un nuevo caso de venta de futuros durante la Administración Kirchner se produjo en el 2007, cuando la República Popular buscó ingresar al Banco Interamericano de Desarrollo. Ese año el gobierno argentino apoyó explícitamente su ingreso, mientras que la contraparte china prometió evaluar la compra de títulos de deuda argentinos. El compromiso no se firmó ni se garantizó su seguimiento y cumplimiento, más allá del inicio de contactos entre los bancos centrales.

Durante la Administración Fernández, y con motivo de la gira latinoamericana del Jefe de Estado chino Xi Jinping, tras su paso por la Argentina en el 2014 se prometieron grandes inversiones pero sin firmar acuerdos bilaterales para su concreción. Desde el gobierno chino, aseguran que su rol es el de impulsar e incentivar a sus empresarios nacionales a invertir en el país, pero que la decisión, en última instancia, depende de los empresarios. Sin embargo, esta aclaración se produjo después de la gira presidencial, y una vez que otros acuerdos fueron firmados por los Jefes de Estado. Hacia el 2014, Argentina tenía más limitado su acceso a los mercados financieros internacionales, y el comercio bilateral con China, así como su rol de prestamista de última instancia, ponían al gobierno en una clara situación asimétrica aún mayor que la existente en el 2001.

Con la asunción del Presidente Macri y la intención de revisar los acuerdos con China, se hizo clara la posición asimétrica argentina y su escasa capacidad para renegociar acuerdos en términos de mutuo beneficio. La retorsión efectuada por China a

productos argentinos ante la incertidumbre de la continuidad de una política favorable a sus intereses, provocó un reacomodamiento del gobierno argentino y una vuelta a la situación anterior. Esto es, el gobierno se vio obligado a aceptar el acuerdo sobre la construcción de la base china de monitoreo espacial en Neuquén para continuar exportando materias primas con escaso valor agregado. La promesa china de colaborar con el agregado de valor a las exportaciones argentinas no fue más que una promesa que cierra, hasta el momento, el capítulo de cuentos chinos en la Argentina.

Capítulo IV

Muchos más que dos

Si bien el foco de esta investigación no está puesto en el accionar de los Estados en organismos internacionales, parte del análisis y caracterización de la relación bilateral, junto con la posterior definición de la existencia o no de una política de Estado de acuerdo a la alternancia política, implica examinar las coincidencias que China y Argentina tienen en temas centrales o estratégicos. La consideración de estos temas principales es necesaria para entender la asimetría existente entre ambos Estados, y la importancia relativa que cada uno le asigna en su política exterior.

El accionar de los dirigentes argentinos en el sistema internacional conlleva la falacia de la autonomía. Las decisiones de política exterior llevadas a Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio o el G20 son apenas una hoja de ruta en lápiz, susceptible de ser borrada o enmendada por las potencias centrales. El reconocimiento del lugar que ocupa Argentina en el sistema internacional es lo que puede permitir al Ejecutivo de Política Exterior tomar decisiones reales, concretas y beneficiosas para el país.

Específicamente, el accionar argentino en el sistema internacional respecto de China responde a su carácter de país periférico. Si las condiciones de política doméstica o la proyección de políticas al sistema internacional estuviera al alcance del EPE argentino, entonces su accionar no tendría las características actuales. No es el objetivo de este capítulo hacer un ejercicio contra-fáctico, sino señalar las limitaciones en el margen de acción de un país periférico en el plano internacional.

La Argentina y China en la Organización de las Naciones Unidas

Tanto Argentina como China forman parte como miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. Por su carácter de Estados miembros reconocidos, ambos forman parte de la Asamblea General, el órgano deliberativo de la ONU. La asimetría entre ellos se observa en el carácter de miembro permanente de China en el Consejo de Seguridad, el órgano de membresía selectiva con capacidad ejecutiva. Desde 1971 la República Popular China posee la representación del Estado de China como miembro permanente del Consejo de Seguridad, desplazando a la representación de la República de China, derrotada por los comunistas en 1949 y asentada en la isla de Formosa (Taiwán).

El carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad implica tener poder de veto frente a decisiones que el órgano quiera adoptar, de manera que estas deben ser tomadas de manera unánime por todos sus miembros permanentes. Esta diferencia, que se asemeja más a la concepción jerárquica del sistema internacional del realismo periférico que a la condición anárquica del neorrealismo, es un factor clave al momento de formular y ejecutar la política exterior de un país, especialmente si este es periférico.

En esta línea, las sucesivas Administraciones argentinas del período estudiado buscaron alinear sus intereses con el poder asimétrico de China en el Consejo de Seguridad. La búsqueda del fortalecimiento de la relación, y el accionar a partir de la comprensión del carácter periférico de la Argentina, llevaron a los gobiernos a adoptar una política de sistemática abstención en las votaciones contra China por supuestas violaciones a los derechos humanos en su territorio.

Tanto China como Argentina son miembros del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas (anteriormente Comisión de Derechos Humanos), órgano donde se promovieron iniciativas de votos de censura o condenas a China por la

violación de derechos humanos en su territorio (Cesarin, 2007). En cada una de ellas, la Argentina se abstuvo de apoyarlas. Este hecho no explica de por sí la asimetría entre ambos Estados, pero sí lo hace cuando se incorporan variables de política doméstica. Esto es, durante las Administraciones Kirchner y Fernández (2003-2015) que cubren la mayor parte del período estudiado, se llevó a cabo una política doméstica de promoción y protección de los derechos humanos única en el continente. Siendo esta uno de sus principales ejes en política interna, el mismo no se extrapoló a casos de política internacional que involucraran a la República Popular China.

En el caso de los dos primeros años de la Administración Macri, la situación no es de extrapolación de una política doméstica, sino de condena selectiva a situaciones violatorias a los derechos humanos. Tal es el caso de la condena pública del Presidente a la Venezuela de Nicolás Maduro por no respetar los derechos humanos, y la omisión respecto de la ley antiterrorista china aprobada en el 2015 y la represión denunciada por Amnistía Internacional dos años más tarde (Amnesty International, 2017).

Problemas en el patio trasero: Malvinas y Taiwán

El peso de la asimetría es indiscutible, pero su aceptación y el hecho que los Estados actúen de acuerdo a esa lógica son fenómenos que deben ser explicados en términos de los intereses específicos de los Estados periféricos.

El paraguas argumental bajo el cual Argentina se abstiene en la condena a China parece ser el de la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Considera que los conflictos en territorio chino son de competencia exclusiva del gobierno de la República Popular, y por lo tanto, no le corresponde a la Argentina interferir en ellos a través de un organismo internacional, ni puede permitir que condicione su relación bilateral.

Sin embargo, un argumento más sólido que el Ejecutivo de Política Exterior argentino, independientemente de su signo político, tiene en cuenta al momento de abstenerse en la condena a China es el acuerdo político que existe entre ambos sobre los casos de Malvinas y Taiwán. Como se explicó en el primer capítulo, Argentina tomó nota del principio de *una sola China*, según el cual la isla de Taiwán es parte inseparable de la China continental, y la autoridad reconocida es la del Partido Comunista Chino de la República Popular. La base de esta argumentación es el principio de integridad territorial, que los gobiernos argentinos sostienen desde la normalización de las relaciones diplomáticas en 1972. Por su parte, y como contrapartida, los sucesivos gobiernos de la República Popular apoyan el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, siendo el ejemplo más reciente el del embajador chino en Argentina (Télam, 2015), y la promesa de Xi Jinping de reiterar el apoyo al reclamo argentino (Clarín, 2017). Dado que el apoyo al reclamo argentino no es un requisito para el establecimiento de relaciones diplomáticas con el país, las declaraciones de apoyo deben ser consideradas como una continuación del acuerdo político de apoyos mutuos.

La importancia del apoyo chino estriba en su carácter de potencia del centro, con poder de veto en el Consejo de Seguridad. Así, ambos Estados comparten un interés político, estratégico y simbólico, en el cual no confrontan y por lo tanto no puede afectar negativamente la relación bilateral, e incluso puede traducirse en una señal para otros actores en el sistema internacional.

Ser o no ser: China como economía de mercado

El memorándum mediante el cual se reconoce el *status* de economía de mercado incluía una cláusula secreta según la cual “China se abstendría de reclamar ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y, por un periodo de cuatro años,

habilitaría a la Argentina a aplicar medidas antidumping” (Oviedo 2010) a ciertos productos chinos. Esta decisión, que como se vio anteriormente fue producto de sendas visitas de Estado, consolidó las bases de la relación bilateral pero al mismo tiempo limitó ampliamente el margen de maniobra de la Argentina en la relación comercial. Al otorgarle reconocimiento de economía de mercado a China, la Argentina limitaba su capacidad de utilizar medidas antidumping contra China, tanto en productos alcanzados como en cantidad de años: de no haber mediado reconocimiento, el intercambio hubiera sido susceptible de medidas antidumping sin reservas y por un periodo de 15 años a partir del ingreso de China a la OMC. Dado que existió el reconocimiento, el mecanismo se limitó a lo establecido en la cláusula secreta.

Como contrapartida a esta limitación el gobierno chino se comprometió a colaborar en el incremento anual de las exportaciones argentinas. Si bien este objetivo se alcanzó paulatinamente, sufrió un fuerte retroceso con la crisis financiera internacional del 2008. Una vez más se aprecia que el compromiso del gobierno chino fue irrelevante en tanto ya existía una tendencia de aumento de exportaciones argentinas hacia ese país, y el análisis es más sólido si se adopta la perspectiva de un acuerdo bilateral producto de la relación asimétrica entre ambos Estados. Así, el interés estratégico de China era obtener de la mayor cantidad de países posible el reconocimiento como economía de mercado para proteger a sus productos de potenciales medidas antidumping, mientras que no hubo un beneficio real, inmediato y concreto para la Argentina.

El G20 y la despolarización del sistema internacional

El G20⁴ brinda oportunidades para sus miembros de tratar asuntos a nivel multilateral o bilateral, en el marco de sus encuentros anuales, para luego ser incluidos en la declaración final del organismo. Al reunir a la Unión Europea y 19 países, el G20 continúa siendo un selecto club de Estados, pero que sin embargo amplía las posibilidades de diálogo y resolución de conflictos, o al menos abre nuevos canales para lograrlo.

China y Argentina son miembros del G20, y durante el período estudiado su relación en el mismo fue ambivalente, principalmente en lo referido al comercio. En el 2004, surgieron discrepancias respecto de las barreras no arancelarias que China sostiene para controlar las importaciones agrícolas y ganaderas y que aplicó contra Argentina. Estas medidas, de carácter administrativo, frenaron la exportación a China de soja y aceites vegetales con mayor valor agregado (Domínguez, 2006). En el foro del G20, la delegación argentina denunció las barreras chinas como funcionales al proteccionismo agrícola de la República Popular. El hecho de que Argentina haya llevado el reclamo al G20 se explica por la imposibilidad de presentar el reclamo ante la OMC, dado el reconocimiento de economía de mercado otorgado a China.

A pesar de esta discrepancia, resuelta posteriormente por la voluntad política y no por un mecanismo institucional, ambos Estados “trabajan mancomunadamente contra el proteccionismo agrícola de los países desarrollados, que subsidian tanto la producción como el consumo y perjudican la eficiencia de otros productores mundiales” (Cesarin, 2007). El rol ambivalente de China, entre potencia mundial y potencia en desarrollo, le permite liderar iniciativas como la lucha contra el proteccionismo al

⁴ En conjunto, los miembros del G20 representan el 85% del producto bruto global, dos tercios de la población mundial y el 75% del comercio internacional (Sitio Oficial de la Presidencia Argentina del G20).

tiempo que fija barreras no arancelarias para defender su producción local, y también explica por qué resurgen los conflictos comerciales entre Argentina y China.

Un tema relevante que destaca tras la reunión del 2014 del G20 es la inclusión en su documento final de la situación de los *holdouts*. Con el impulso de la delegación argentina y el apoyo de la delegación china, el G20 se refirió al progreso realizado en el fortalecimiento del ordenamiento y previsibilidad de los procesos de reestructuración de deuda soberana (G20 Leaders' Communiqué, 2014). Este fue el primer foro multilateral de envergadura que abrió la puerta a la discusión en el mas alto nivel sobre la importancia de contar con un proceso claro de reestructuración de deuda soberana, refiriéndose en su anexo a las dificultades encontradas en los procesos de litigio iniciados para cobrarlas.

Un año después de este logro, el G77 + China impulsó una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas donde se establecen principios a considerar para reestructurar la deuda soberana. La resolución 69/319, encabezada por la delegación argentina, determina que “Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas” (ONU, 2015).

Asimismo, la resolución de la Asamblea General determina que “El principio de que el deudor soberano y todos sus acreedores deben actuar de buena fe implica su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y en otras etapas del proceso con el propósito de restablecer la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y de obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores mediante un diálogo constructivo acerca de las condiciones de la reestructuración.” (ONU, 2015).

A pesar del carácter no vinculante de las resoluciones de la Asamblea General, la 69/319 destaca por ser la primera del órgano en tratar el tema de la deuda soberana y los problemas para resolverla, al tiempo que muestra el apoyo de una masa crítica de Estados. En este ejemplo de despolarización, China se sitúa como un socio no-enemigo de la Argentina y otros Estados que enfrentaron problemas con la reestructuración de su deuda soberana.

Capítulo V

Conclusiones

¿Una política de Estado?

Una política de Estado es aquella política compartida por todas las expresiones políticas de un país, es decir, por todos aquellos encargados de formular y ejecutar una política al momento de administrar el poder del Estado, y aquellos que forman parte del juego político pero no están en su fase arquitectónica. La existencia de una política de Estado implica que una vez que el poder es administrado por una expresión de distinto signo político que la anterior, la política se mantiene sin modificaciones esenciales.

En un sistema democrático y republicano, una política de Estado necesariamente implica a la alternancia política. En un sistema con elecciones libres y periódicas, y con los principios republicanos de división de poderes y periodicidad en las funciones, para que exista una política de Estado ésta debe ser llevada adelante por la mayoría de los partidos políticos que se encuentren en las fases agonal y luego arquitectónica de la política, en términos aristotélicos. En los regímenes democráticos incluso existe la posibilidad que se abandonen posiciones de política exterior sostenidas durante la fase agonal una vez que el candidato accede a la fase arquitectónica, y así continuar con la política de la Administración anterior.

En este sentido cobra mayor importancia considerar los hechos de diciembre de 2001 en la Argentina como un hecho de alternancia política, ya que no se produjo una interrupción del orden democrático. Con la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa, se activaron los mecanismos institucionales necesarios para conseguir una transición en la administración del poder y mantener el orden constitucional. Tras la sucesión de presidentes interinos y la elección por parte del Congreso de Eduardo Duhalde como Presidente (que, podría decirse, también tuvo un carácter de interinato) se cierra un

accidentado y breve ciclo de alternancia política, en el cual se produce un cambio de signo político entre Administraciones.

Si bien estuvo principalmente abocado a cuestiones internas, el Presidente Duhalde no rompió con los compromisos y negociaciones asumidos por la Administración anterior respecto de la República Popular China. En este período, por ejemplo, varió la composición de los intercambios comerciales ya que se exportaron bienes con mayor valor agregado, sosteniendo los acuerdos negociados por la Administración De la Rúa.

Sin embargo, a lo largo de todo el período estudiado la República Popular tomó medidas para evitar este proceso de agregar valor a las exportaciones argentinas, teniendo en cuenta su objetivo de asegurar el abastecimiento de materias primas para su creciente demanda interna. En esta línea, China aplicó medidas para-arancelarias y promovió la firma de nuevos acuerdos bilaterales para revertir esta tendencia, lo cual fue posible gracias a un factor fundamental: la asimetría existente entre China como país del centro y Argentina como país de la periferia.

En 1999 China implementó una estrategia denominada *going-out*, basada principalmente en la estimulación y promoción de la exportación de capital fomentadas por el gobierno, y que generó un aumento sostenido de la inversión extranjera directa por parte de China desde el año 2002. El objetivo de la estrategia era asegurarse el control de los canales de producción y distribución de materias primas, principalmente alimenticias y energéticas, asegurando así un crecimiento sostenido para cubrir sus demandas. En Argentina, como en el resto del mundo, la estrategia *going-out* provocó aumentos en los flujos de inversión y en la presencia china, junto con la ampliación de sus márgenes de negociación. Tan solo dos años después de implementar su estrategia, se aprobó el ingreso del país a la OMC y aumentó la cantidad de países que reconocen a

China como economía de mercado. En el caso particular de la Argentina, los acuerdos bilaterales que permitieron ambos fenómenos no se explican únicamente por la voluntad política argentina, sino también, y principalmente, por la capacidad china de imponer sus condiciones en la negociación. Como se analizó anteriormente, el memorándum mediante el cual se reconoce el *status* de economía de mercado incluyó una cláusula secreta que limitaba el margen de maniobra de Argentina en la utilización de medidas *anti-dumping* contra China, tanto en productos alcanzados como en cantidad de años para aplicarlas a partir de descubierta la práctica. Sin el reconocimiento de economía de mercado, los productos del intercambio comercial hubieran sido susceptibles de medidas *anti-dumping* sin reservas y por un periodo de 15 años a partir del ingreso de China a la OMC. Esta circunstancia es fruto directo de la capacidad china de imponer condiciones al momento de la negociación, ya que el acuerdo no fue beneficioso para la Argentina desde su diseño, y menos aún en su implementación, pero reportó beneficios claros, concisos e inmediatos para la República Popular. Este acuerdo fue producto de visitas entre los dirigentes de ambos Estados, es decir, una negociación de las más altas esferas en la que la asimetría de poder es evidente.

Junto con la estrategia explícita del *going out*, China adoptó también y de manera complementaria una estrategia de venta de futuros. Esto es, asegurarse beneficios inmediatos a través de medidas o declaraciones de su contraparte que se alineaban con los objetivos chinos, a cambio de promesas de declaraciones, acuerdos o inversiones en el futuro. Esta venta de futuros se manifestó en las visitas de Estado de los líderes chinos durante el período estudiado, tanto a partir de declaraciones a la prensa local como declaraciones de los Jefes de Estado argentinos posteriores a las visitas. Por lo tanto, los acuerdos negociados con la Argentina trajeron beneficios inmediatos para China, mientras que las ventajas para Argentina eran diferidas, por

ejemplo, promesas de inversiones que no se plasmaron en acuerdos bilaterales, y por lo tanto no tuvieron obligación de materializarse ni trajeron consecuencias negativas para China. A pesar de esta venta de futuros, la relación podría haber sido mutuamente beneficiosa si las promesas se hubieran concretado aún a pesar de no haber firmado acuerdos. Esto no sucedió ya que China no mantuvo sus promesas de inversión en el país, y por lo tanto no puede hablarse de una relación comercial *win-win*. Específicamente, las promesas de revisión de acuerdos o promesas de inversiones no especificaban fechas de realización ni montos a desembolsar, ni una cláusula de retorsión en caso de incumplimiento, de manera que China no se ataba a las declaraciones de sus jefes de Estado y por lo tanto no sufrió efectos negativos acompañando a sus beneficios concretos.

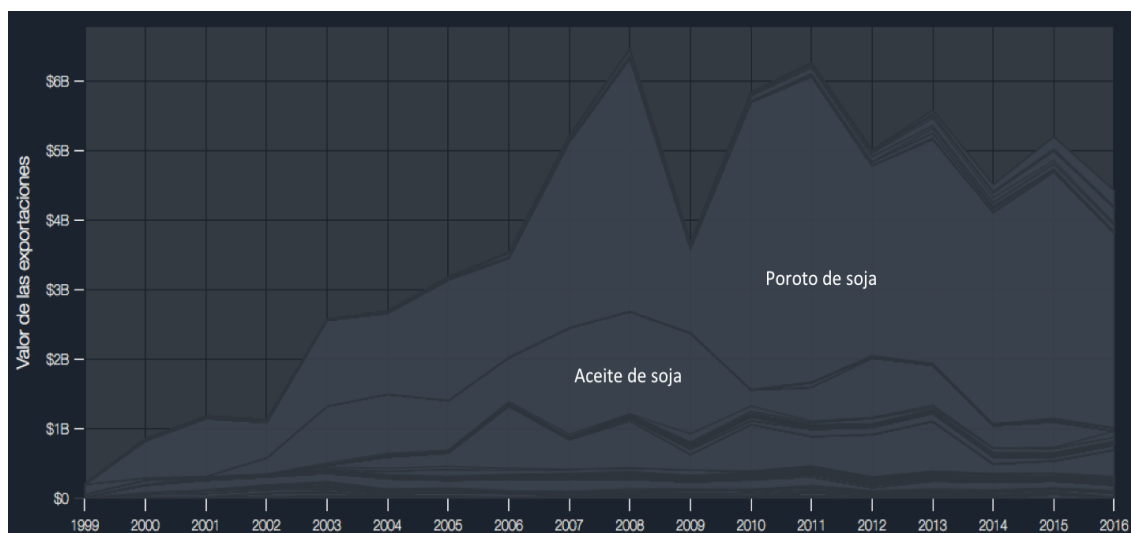
Las siguientes Administraciones argentinas, del mismo signo político que la Administración Duhalde, profundizaron la relación bilateral con China en los mismos términos, mientras progresivamente se redujo el margen de acción del complejo Ejecutivo de Política Exterior *vis a vis* China. Las decisiones políticas adoptadas por los EPE de las Administraciones Kirchner y Fernández avanzaron en la consolidación de vínculos con la República Popular, cimentados principalmente en la relación comercial. El aumento en el volumen de importaciones de productos chinos y de exportaciones argentinas trajo consigo una creciente dependencia comercial: ante el riesgo de barreras proteccionistas por parte de China, el margen de Argentina para diversificar sus destinos de exportaciones durante este período fue muy limitado e insostenible en el mediano plazo.

En el 2009 se firmó el acuerdo entre los Bancos Centrales de ambos Estados por el cual podía garantizarse el acceso a moneda internacional en caso de una eventual iliquidez. Este “*swap* de monedas” redunda en una relación comercial más sólida en

tanto se pueden pagar las importaciones chinas con yuanes en lugar de dólares, pero tiene un alto costo para la Argentina: una mayor dependencia del capital chino. La falta de acceso a los mercados financieros internacionales por las altas tasas de interés, resultado de la cesación de pagos y la pérdida de confianza de los potenciales prestamistas y la crisis económica-financiera iniciada en el 2008, provocaron que Argentina recurriera cada vez mas a China para cubrir sus necesidades financieras, profundizando la dependencia y la inserción en el esquema financiero chino de manera inexorable hasta el final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner.

También en el 2009, y como consecuencia de decisiones políticas domésticas y la asimetría de poder con China, se revirtió el superávit comercial que Argentina mantenía. Esto se produce aún a pesar de los altos precios de la soja a nivel internacional. El aumento exponencial de los ingresos por exportaciones argentinas maquilló el crecimiento del déficit comercial y la reprimarización productiva, como se observa en el gráfico 7 para los dos productos estudiados.

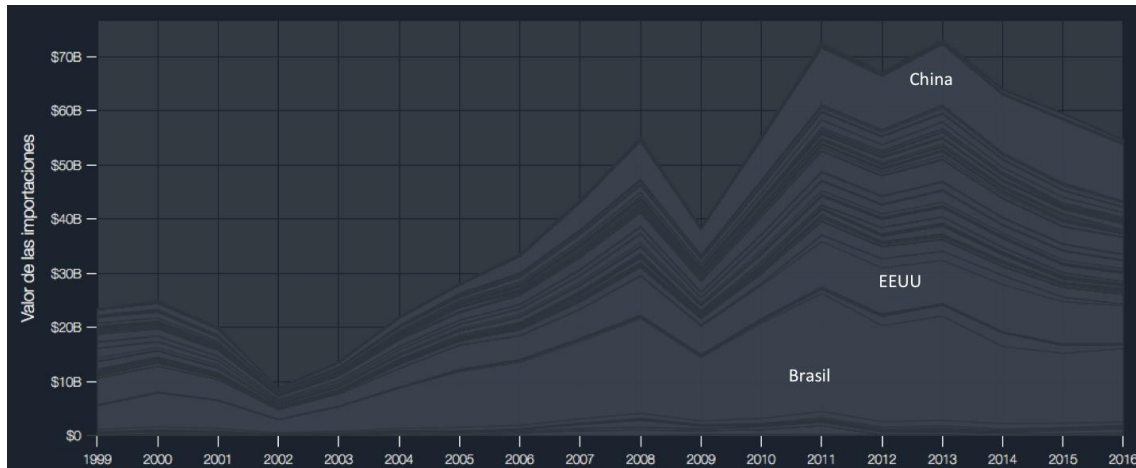
Gráfico 7: Exportaciones argentinas a China (1999-2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos de The Observatory of Economic Complexity (2018)

Asimismo, la relación comercial también implicó progresivamente mayores beneficios para los productores chinos, que aumentaron sus ingresos por exportaciones hacia la Argentina principalmente a partir del 2010, como se observa en el gráfico 8.

Gráfico 8: Origen de importaciones argentinas (1999-2016)



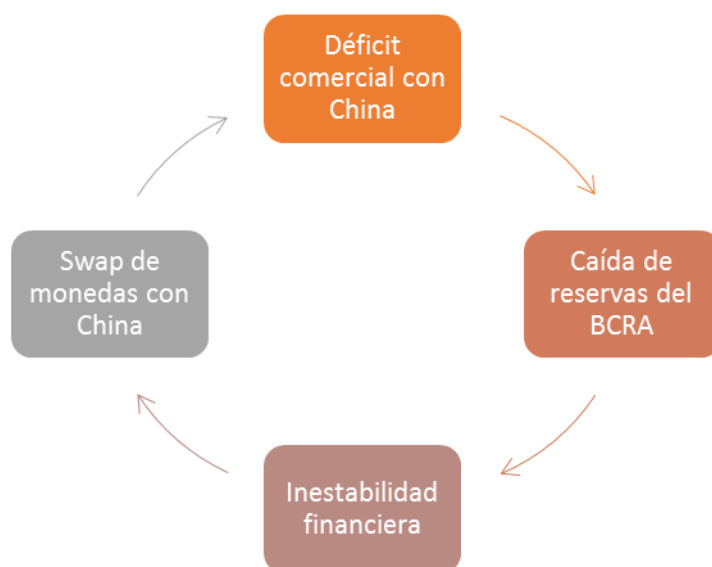
Fuente: elaboración propia en base a datos de The Observatory of Economic Complexity (2018)

La relación se profundizó también en otros aspectos relevantes como las coincidencias en organismos internacionales o la creciente inserción argentina en el esquema financiero chino. Por ejemplo, la política de protección y promoción de los derechos humanos de estas Administraciones no fue extrapolada al plano de la relación bilateral, ya que Argentina adoptó una política de abstención frente a las denuncias a China por violaciones a los derechos humanos en su territorio.

En estas Administraciones también tuvieron lugar las re-definiciones de la relación bilateral por parte de China, ingresando en el campo de las Alianzas Estratégicas. A pesar de la definición, esta Alianza tuvo un significado más simbólico que económico: al 2018, no hay correlación entre el otorgamiento de esta categoría y el aumento del volúmen comercial, ni entre la declaración y un efecto concreto en el plano internacional.

Esta profundización de los vínculos con China y la creciente dependencia comercial y financiera no pueden considerarse como una política de Estado autónoma por parte de la dirigencia política argentina. La asimetría de poder con China se acrecentó a lo largo del período estudiado, y se aprecian sus efectos en la relación con Argentina como país periférico. En el plano comercial, no se pudo desactivar el conflicto comercial existente con China respecto de reclamos por parte del gobierno asiático sobre la calidad del aceite argentino exportado, y reclamos por dumping respecto de productos chinos. El riesgo para la Argentina es mucho mayor por su carácter de país periférico, en tanto su margen para diversificar o cambiar sus destinos de exportaciones es menor comparado con el chino. En el plano financiero, la dependencia con China no es una decisión autónoma de los Ejecutivos de Política Exterior argentinos, sino que responde a la necesidad del país periférico de acceder a capitales que otras potencias del centro le negaron, y a la capacidad china de proveer esos capitales y forzar condiciones de negociación más favorables.

Gráfico 9: Esquema de dependencia financiera Argentina-China



Fuente: Elaboración propia en base a Oviedo 2018.

En este sentido, las negociaciones y firma del acuerdo durante la segunda Administración Fernández para la instalación de la Base de Exploración de Espacio Profundo en la provincia de Neuquén no responde al interés del EPE argentino ni a una decisión de política autónoma, sino a una imposición china en línea con sus intereses.

El análisis realizado lleva a concluir que durante los últimos años del segundo mandato de la Presidenta Fernández las iniciativas respecto de la República Popular no son parte de una estrategia de política de Estado argentina, sino que responden a la estrategia china de profundizar los lazos asimétricos con la Argentina, y de la creciente reducción del margen de maniobra de la Argentina en las negociaciones con China y en la adopción de medidas beneficiosas para el país, o bien en la reducción de los efectos perjudiciales producto de la asimetría de poder.

En el segundo caso de alternancia política del período estudiado se observa de manera más clara la asimetría con China y su peso en la toma de decisiones del Ejecutivo de Política Exterior argentina, renovado con la Administración Macri. Al poco tiempo de asumir, y ante el vencimiento programado del *swap* de monedas, el nuevo gobierno renovó el mecanismo que había sido negociado por su antecesor, recurriendo a una de las limitadas fuentes de obtención de divisas en el mercado financiero global. A diferencia de los acuerdos anteriores, en 2015 el Banco Central argentino convirtió parte de la moneda nacional china en dólares estadounidenses para fortalecer las reservas tras la salida del control de cambios. En 2017, se renovó el acuerdo de *swap* por 3 años más, pero en otras condiciones, considerando la dilución de la dependencia financiera argentina de China. En esta oportunidad, el Banco Central argentino no tuvo la necesidad de aumentar sus reservas mediante la conversión de yuanes a dólares, proceso que tiene un costoso interés anual. Esto se produjo en un

contexto en el cual se abrieron nuevas oportunidades de financiamiento tras el pago a los *holdouts* y la salida del *default*.

En otro intento de mitigar la dependencia con la República Popular, el Presidente Macri renegoció con su par chino algunos de los acuerdos firmados por la Administración anterior. Durante los 3 encuentros entre los Jefes de Estado, el Presidente Macri intentó obtener condiciones más favorables para la Argentina respecto de la construcción de las represas Kirchner y Cepernic, con un resultado satisfactorio al menos en parte. Si bien no se pudieron anular los acuerdos, fue posible limitar su impacto mediante la fijación de una nueva meta de generación energética, lo cual disminuye el impacto ambiental y la dependencia del financiamiento chino para lograr el autoabastecimiento energético. Este es un claro ejemplo de la ausencia de una política de Estado respecto de la relación bilateral, donde una Administración intenta deshacer lo avanzado por su predecesora.

Respecto de la columna vertebral de la relación bilateral con China, el aspecto comercial, se estableció una continuidad entre las Administraciones argentinas independientemente del signo político. La razón por la que ésta, de todas formas, no puede considerarse una política de Estado es porque no constituye una decisión del Ejecutivo de Política Exterior de ninguno de los gobiernos estudiados. Si bien todos buscaron avanzar en la relación bilateral, de la cual el aspecto comercial es esencial, lo hicieron con el objetivo específico y explícito de aumentar el valor agregado de los productos exportados. Los acuerdos firmados en materia comercial intentaron cumplir con este propósito, a cambio de garantizar un mayor y más diverso acceso de productos chinos al país. El objetivo argentino no se alcanzó ya que solo se obtuvieron promesas de colaboración e impulso de las exportaciones argentinas con mayor valor agregado a China, sin cumplimiento efectivo. Esto ilustra una vez más la venta de futuros a la

Argentina, esto es, el mecanismo por el cual el gobierno chino asegura el cumplimiento de normas o promete inversiones a futuro en un país periférico, a cambio de un beneficio político o económico inmediato para China. El ejercicio de la venta de futuros es posible para China dado su poder asimétrico *vis a vis* los países periféricos, además de las características de su sistema de gobierno y la centralización en la toma de decisiones, variables que pueden ser profundizadas en futuras líneas de investigación.

A este aspecto, se le suma el empleo continuado de medidas proteccionistas por parte de China, las cuales dificultaron el ingreso de productos argentinos con valor agregado a lo largo del período estudiado. A través de estos mecanismos la potencia del centro incentiva la exportación de materias primas con poco o nulo valor agregado, desincentivando la exportación de productos más elaborados. Así, China se asegura el ingreso de materias primas sin fijarles barreras para-arancelarias, lo cual garantiza su seguridad alimentaria, mientras que la Argentina como país periférico se comporta de manera reactiva a esta situación. De todas formas, Argentina también necesita del mercado chino para colocar sus productos en tanto los terceros mercados no alcanzan a suplantar la demanda china en el mediano plazo. El riesgo para la Argentina es mucho mayor por su carácter de país periférico, ya que su margen para diversificar o cambiar sus destinos de exportaciones es menor comparado con el chino. Frente a esta situación, Argentina se encuentra en una posición claramente asimétrica y su comportamiento no puede ser más que reactivo, ya que de no mediar un cambio en la política comercial, en el largo plazo no puede suplirse la demanda china con países alternativos. Sumando todos estos elementos, el margen de maniobra argentino es muy limitado, como lo ejemplifica claramente el hecho de que el Presidente Macri debió activar la diplomacia de las altas esferas para evitar retorsiones chinas frente a la revisión de los acuerdos bilaterales.

Para los casos del período estudiado, entonces, no es posible aplicar la categoría de política de Estado a la política exterior argentina hacia la República Popular China. Esto se debe, en primer lugar, a la falta de un acuerdo entre los partidos políticos de distinto signo, cuyos Ejecutivos de Política Exterior no contaron con una hoja de ruta acordada para marcar el camino a seguir en el relacionamiento con la República Popular. Si bien las posiciones adoptadas por las distintas Administraciones no mostraron grandes variaciones en la formulación de la política exterior, si se observa una creciente profundización en los lazos bilaterales que no se explica por la voluntad política argentina, sino por la adopción de posiciones reactivas y convenientes para la Administración de turno.

En segundo lugar, el carácter de potencia del centro que tiene China impide en gran medida que la Argentina pueda formular una política exterior autónoma y transversal a los partidos de distinto signo político, estableciendo así una política de Estado. Argentina está inserta en un esquema de relacionamiento jerárquico con la República Popular, en el cual su margen de maniobra está muy limitado. El realismo periférico constituye el modelo teórico más adecuado para explicar este esquema. Las categorías de potencia del centro y país periférico permiten analizar el lugar que estos países ocupan en el sistema internacional, de acuerdo a su margen de maniobra respecto de sus ciudadanos y de otros Estados. La relación jerárquica entre China y Argentina está determinada por la asimetría entre ambos países, que fue profundizándose a lo largo del período estudiado. Esto se observa en el aumento del déficit en la balanza comercial en perjuicio de la Argentina, la consecuente caída de reservas y la necesidad de incorporarse al esquema financiero chino debido al cierre de mercados alternativos. Según esta teoría, la capacidad económica de un país determina la posibilidad de ejecución de una decisión política, y Argentina vio reducida su capacidad económica y

por ende sus márgenes de acción para formular y ejecutar una política exterior autónoma.

Hubo coincidencias entre las administraciones sobre cómo abordar a China en el plano político, diplomático y comercial, y si bien la relación se percibió como de mutuo beneficio, e incluso la dirigencia argentina se expresó en la línea de la existencia de una política de Estado, el presente análisis demuestra que las coincidencias no supusieron una política de Estado por parte de Argentina. No hubo, por ejemplo, una búsqueda deliberada de adopción de políticas frente a las decisiones de la dirigencia china. Incluso tras los períodos de alternancia política, la relación se profundizó en detrimento de los intereses argentinos. Tampoco hubo un acuerdo entre los partidos políticos de distinto signo sobre hasta qué punto era beneficiosa la profundización de la relación bilateral, y por ende los cambios de Administraciones supusieron ajustes y re-direccionamientos en la formulación y ejecución de la política exterior hacia la República Popular.

Futuras líneas de investigación podrán ampliar este trabajo considerando variables complementarias para medir el impacto de la asimetría de la relación bilateral en la reproducción del esquema de complementariedad, y en qué medida la reprimarización productiva o la falta de adopción de políticas dirigidas a diversificar la matriz productiva argentina es una consecuencia directa de la profundización de la relación bilateral. Asimismo, podrán estudiarse las implicancias que el avance de la relación bilateral tuvo con los otros principales socios comerciales argentinos, es decir, Brasil y Estados Unidos, y las consecuencias políticas del acercamiento en el plano internacional. Por ejemplo, considerando la existencia de un triángulo comercial entre Argentina, China y Estados Unidos, los efectos del desplazamiento de EEUU o Brasil como principales socios comerciales, o el rol que algunos sectores políticos pueden haber jugado en la formulación de este tipo de políticas.

Por otro lado, estudios futuros podrán analizar la continuidad o no de la dependencia generada por el esquema centro-periferia instaurado entre China y Argentina, así como el peso específico de las inversiones y el esquema financiero chino en la economía argentina, junto con el margen de maniobra que los cuadros políticos puedan tener en la Argentina como consecuencia de ello. Si bien no se avizora un cambio en el esquema de relacionamiento jerárquico, existe la posibilidad de que se produzcan cambios en el modo de formulación y ejecución de la política exterior argentina, aumentando así la previsibilidad y la continuidad de las políticas llevadas adelante por los Ejecutivos de Política Exterior, independientemente de su signo político. En otras palabras, en qué medida la voluntad política de los actores del EPE puede ampliar el margen de maniobra de la Argentina en la relación bilateral.

Bibliografía

Adhikari, R., Yang, Y. (2002). *¿Qué significará el ingreso en la OMC para China y sus socios comerciales?* Recuperado el 3 de diciembre de 2017, de Fondo Monetario Internacional:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2002/09/pdf/adhikari.pdf>

Amnesty International (2017) *El retroceso de los derechos humanos hará el mundo más peligroso*. Recuperado el 7 de abril, de Amnistía Internacional:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/cumbre-estados-unidos-china-el-retroceso-de-los-derechos-humanos-hara-el-mundo-mas-peligroso/>

Barrio, F.F. (2016) *Entrevista exclusiva a Yang Wan Ming, China le contesta al macrismo: “No existen acuerdos secretos”*. En: Diario Perfil, Buenos Aires, 31 de octubre de 2016. Recuperado el 7 de enero de 2018 de:

<http://www.perfil.com/internacional/china-le-contesta-al-macrismo-no-existen-acuerdos-secretos-0130-0104.phtml>

Blanco, A. F. (2009). *Las relaciones comerciales de Argentina con la Republica Popular China*. Recuperado el 3 de diciembre de 2017, de Centro Argentino de Estudios Internacionales: <http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/43.pdf>

Cesarín, S. (2007) *China – Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas*. Recuperado el 26 de febrero de 2018, de: Centro Argentino de Estudios Internacionales: <http://www.caei.com.ar/es/programas/asia/33.pdf>

Clarín (2017) *Mauricio Macri reveló que China reiterará el apoyo a la Argentina por Malvinas* 17 de mayo de 2017. Recuperado el 29 de marzo de 2018, de

Clarín: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-destaco-vocacion-empresas-chinas-vengan-instalarse-argentina_0_B1LWW6Fg-.html

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2015) *Documentos de Trabajo No 96*, Octubre 2015, Buenos Aires.

Consultora Abeceb (2010) *Más allá de China: el aceite de soja argentino encuentra nuevos mercados*. En: La Nación, Buenos Aires, 12 de julio de 2010. Recuperado el 4 de febrero de 2018 de: <https://www.lanacion.com.ar/1284073-mas-alla-de-china-el-aceite-de-soja-argentino-encuentra-nuevos-mercados>

Dallanegra Pedraza, L. (2009) *Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como "Construcción" de Poder*. Córdoba: Edición del Autor. ISBN: 978-987-05-6072-2

Domínguez, J. I. (2006) *China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes*. Inter-American Dialogue Working Paper, Harvard University. June 2006

Domínguez, J. I. (2008) Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre el ideología y el pragmatismo. En: Lagos, R (2008) *América Latina ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan, Edhasa.

Escudé, C. (1992) *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Fondo Monetario Internacional (2018) *Perspectivas de la Economía Mundial: Actualización - Enero de 2018*. Recuperado el 18 de marzo de 2018 de: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2018/Update/January/Spanish/0118s.ashx?la=es>

Fraga, R. (1998) *Las políticas de Estado*. En: La Nación, Buenos Aires. Recuperado el 5 de octubre de 2017 de: <https://www.lanacion.com.ar/117503-las-politicas-de-estado>

G20 Leaders' Communiqué (2014) Brisbane, 16 de noviembre de 2014. Recuperado el 4 de abril de 2018, de: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communicue.html>

Girado, G.A., Burgos, M. (2015) *Veinte años de relaciones comerciales* (Documento de Trabajo No 77). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Noviembre de 2015.

Honorable Senado de la Nación (2011) *Decretos Parlamentarios y RCPP*. Recuperado el 25 de febrero de 2018, de Honorable Senado De la Nación: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/decretosListados/250?page=3>

Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Lanzaro, J. (2001) *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Li, A. S. (2016) *Argentina and China: the Soybean Trade and its Consequences*. Law School International Immersion Program Papers, No. 11.

Libro Blanco Chino para América Latina (2008) Recuperado el 9 de septiembre de 2017, de: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>

Lin, H. (2016) *The New Government Reform Measures in Argentina and Its Impact on Sino-Argentine Relations*. Dangdai Shije 11, pp. 54–57.

Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. (2009) *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Malena, J. (2011). *Las relaciones sino-argentinas 1972-2010: un análisis de su dimensión política*. En: Conferencia: China Argentina - perspectivas para la próxima década. 22 de septiembre de 2011. Buenos Aires: Universidad Argentina De la Empresa.

Míguez, M. (2017). *La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), pp. 207-229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>

Mijares, Víctor M. (2015) *Realismo neoclásico: ¿el retorno de los estudios internacionales a la ciencia política?* *Revista de Ciencia Política*, Volumen 35, Número 3, 581-603.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2010) *Declaración Conjunta entre la República Popular China y La República Argentina*. Recuperado el 9 de septiembre de 2017, de: http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=11978&tipo=1&id=9781&caso=pdf

Myers, M. (2015) *Shaping chinese engagement in Latin America*. En: Dominguez, J., Covarrubias, A. (2015) *Routledge Handbook of Latin America in the World*, pp. 211-222. New York: Routledge.

Nohlen, D., Fernández Baeza, M. (1998) *El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas*. En: Nohlen, D., Fernández Baeza, M (1998) *El presidencialismo renovado*. Venezuela: Nueva Sociedad.

North, D., Summerhill, W., Weingast, B. R. (1999) *Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*. En: Bueno de Mesquita, B., Root, H. (2000) *Governing for prosperity*. Yale: Yale University Press.

ONU (2015) Resolución Nro. 69/319 de la Asamblea General. *Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana* Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2015. Recuperado el 2 de abril de 2018, de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319>

Oviedo, E. D. (2018) *Chinese Capital and Argentine Political Alternation: From Dependence to Autonomy?* Fudan University and Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2018. doi: <https://doi.org/10.1007/s41111-018-0092-4>

Oviedo, E. D. (2016) Nueva política agropecuaria, demanda china y desafíos logísticos y ambientales de la soja en Argentina. En: Dussel Peters, E. (2017) *América Latina y el Caribe y China. Recursos Naturales y Medio Ambiente*, pp. 57–76. México: UNAM. Recuperado el 8 de noviembre de 2017 de: http://www.redalc-china.org/v21/images/seminario/2016/ponencias/lunes30/C1/RedALC_Seminario2016_EduardoOviedo.pdf

Oviedo, E. D. (2016) *Alternancia política, política de Estado y relaciones con China*. En: Seminario internacional: La conexión china en la política exterior argentina en el siglo XXI. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Oviedo, E. D. (2015) *El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina*. Estudios Internacionales Vol. 180. ISSN 0716-0240, pp. 67-90 Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Oviedo, E. D. (2010) *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China. 1945 - 2010*. Buenos Aires: Dunken. ISBN: 978-987-02-4793-7.

Rondinella, C (2016) *Un dragón sin límites: La expansión de China y la evolución de la relación comercial y financiera con Argentina durante el período 1991-2014*. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Russell, R., Tokatlian, J. G. (2015). La política exterior del kirchnerismo. En: Gervasoni, C., Peruzzotti, E. (2015) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, pp. 235-269. Buenos Aires: Debate.

Russell, R., Tokatlian, J. G., (2009) *Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Vol. 85-86, p. 211-249. Barcelona: CIDOB.

Sautu, R. (2005). *Manual de metodología*. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: CLACSO.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Song, X. (2004). *Relaciones y políticas de China con América Latina*. Recuperado el 14 de Octubre de 2017, de Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales: <http://ilas.cass.cn/manager/jeditor/UploadFile/2009151663737.pdf>

Télam (2015) *China reitero su apoyo a la Argentina por la causa Malvinas y la reestructuración de su deuda*. Recuperado el 22 de marzo de 2018, de Télam: <http://www.telam.com.ar/notas/201509/121807-argentina-chile-apoyo-causa-malvinas-reestructuracion-deuda-soberana.html>

The Economist (2016) *Tierra del Fuego, The tax haven at the end of the world.*

Recuperado el 7 de diciembre de 2017, de The Economist:

<https://www.economist.com/news/americas/21702216-giant-economic-experiment-argentinias-southern-tip-starting-flag-tax-haven>

The Economist (2008) *A ravenous dragon.* The Economist, Special Report.

Recuperado el 29 de agosto de 2017, de: <https://www.economist.com/node/10795714>

Wise, C., Chonn Ching, V. (2017) *Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath.* The Pacific Review. DOI: <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1408675>

Zhou, Y. (2010). *Senior CPC official meets Argentine president.* Recuperado el 18 de febrero de 2018, de News of the Communist Party of China: <http://english.cpc.people.com.cn/66102/7068358.html>