

Economía de mercado relación estratégica con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina.

*Eduardo Daniel Oviedo*¹

Resumen

El reconocimiento de China como una economía de mercado y el concepto de relaciones estratégicas son, a nuestro entender, dos temas principales del memorando de entendimiento, firmado durante la visita del presidente Hu Jintao a la Argentina, en noviembre de 2004. El documento representa un hito importante en las relaciones bilaterales, pues promueve el vínculo comercial a partir del incremento de las exportaciones argentinas al país asiático, basada en el principio chino de “equilibrio positivo”. Sin embargo, la firma de memorandos de entendimientos y comunicados conjuntos con países de América Latina representó el fracaso

¹ Profesor titular de la Universidad Nacional de Rosario; Investigador adjunto del CONICET.

Código de Referato: SP.35.VIII-IX.educc/2006.

STUDIA POLITICÆ



Número 09 ~ invierno 2006.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

de la diplomacia multilateral del MERCOSUR, el alejamiento del protocolo de adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio y la ideología del multilateralismo. Mientras tanto, el nuevo eje de las relaciones pasa por comprender la idea de asociación estratégica, necesitando profundizar su estudio para saber qué es lo que los chinos entienden por este concepto, erróneamente asimilado en Argentina a la tradicional alianza comercial y financiera mantenida, a fines del siglo XIX, con el Reino Unido.

Abstract

The reconnaissance of Chinese economy market and the concept of strategic association are the principal issue in the memorandum of understanding, signed when the president Hu Jintao visit Argentina, in November of 2004. The document is an important landmark in the bilateral relations, because promotes the commercial entail through increase Argentina export to this Asia country, in bas of Chinese concept of "positive equilibrium". However, the signature of memorandum of understanding and joint communicate with the Latin America countries represented the failure of MERCOSUR multilateral diplomacy, the withdrawal of China access to World Trade Organization Protocol and the multilateralism ideology. Meanwhile, the new axis of relations pass to understand the strategic association idea, needing deepen his study for knowledge what the Chinese understanding for this concept, erroneously assimilate in Argentina with the traditional commercial and financial alliance with the United Kingdom, in the 19th century.

Introducción

En ocasión de la reunión cumbre de la Conferencia Económica del Asia Pacífico (APEC) celebrada en Santiago de Chile, los presidentes de Corea del Sur, China y Vietnam llevaron a cabo visitas de Estado a la República Argentina en noviembre de 2004. La más destacada —por la importancia política y económica de su país— fue la del presidente chino Hu Jintao,

quien comenzó su gira por América Latina en Brasil, continuando en Argentina, Chile y Cuba.

El tratamiento otorgado por el Gobierno Nacional fue de visita de Estado, en retribución a la realizada por el presidente Néstor Kirchner a China en junio de 2004, donde ambos líderes iniciaron una intensa relación personal.

A partir del consenso alcanzado entre ambos presidentes, el 17 de noviembre, las partes firmaron el *Memorando de Entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones*².

Este memorando presenta dos contenidos esenciales: el reconocimiento, por parte de la República Argentina, del estatuto de economía de mercado de la República Popular China y, la “formación y desarrollo de relaciones estratégicas” entre ambas naciones. Dos aspectos que impulsan el vínculo bilateral a un estadio superior al actual, pero que despiertan interrogantes sobre el nuevo tipo de relación que ambos Estados desarrollarán en el futuro. El primero, aunque desvirtúa la política oficial de defensa del multilateralismo al igual que limita la aplicación de medidas antidumping, resuelve potenciales conflictos comerciales y facilita el acceso a mercados, tanto para productos chinos como argentinos. El segundo, requiere profundizar el estudio de qué entienden los chinos por “relaciones estratégicas”.

Resulta necesario, pues, ahondar en el análisis del memorando de entendimiento, con el fin de aclarar los intereses que llevaron a su firma; la incongruencia entre ideología y praxis gubernamental; y el nuevo concepto de relaciones estratégicas, además de comparar su contenido con los firmados por los gobiernos de Brasil y Chile.

² A diferencia de Brasil y Chile, el gobierno argentino no ha publicado el texto del documento firmado con China en la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Existen textos publicados por la prensa, como el difundido por el diario Clarín de Buenos Aires, tomándose el mismo como referencia para el presente artículo.

Desplome del multilateralismo

El viaje del presidente Hu Jintao a América Latina giró en torno al interés chino por alcanzar el reconocimiento como economía de mercado. En Brasilia, Buenos Aires y Santiago los funcionarios públicos evaluaron distintas alternativas y coincidieron, finalmente, en otorgarle dicho tratamiento al país asiático. Hacia mediados del 2005 más de treinta países había reconocido a China su carácter de economía de mercado, incluido diez latinoamericanos³. La adhesión de Australia a esta política en abril de ese mismo año, significó un paso cualitativo importante, por su carácter de economía intermedia, altamente integrada a las grandes potencias.

A pesar de estar vigente el proceso de negociación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y China, fracasó la acción conjunta del bloque, por el obstáculo que significó el vínculo político que Paraguay mantiene, desde 1957, con la “República de China en Taiwán”. Así, cada una de las partes —*per se*— adoptó la decisión unilateral de reconocer dicho estatuto, mediante memorando de entendimiento, en los casos de Brasil y Argentina, y comunicado conjunto, en el firmado por Chile.

Resultaba imposible, pues, pensar que el MERCOSUR como organización reconocería el estatuto de economía de mercado. Varias críticas, de los partidos políticos opositores a la decisión unilateral del gobierno argentino, giraban en torno a la defensa de la diplomacia multilateral, es decir, ¿por qué el gobierno no había propiciado un reconocimiento conjunto en el marco del MERCOSUR? Al igual que en el “diálogo MERCOSUR–Estados Unidos”, la coordinación de políticas comerciales del bloque podría haber acotado la asimetría de poder en la negociación, con consecuencias más beneficiosas para el interés regional. Aunque hemos explicado este punto⁴, las críticas de varios políticos y

³ Los diez países latinoamericanos son: Antigua y Barbuda, Barbados, Argentina, Brasil, Chile, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

⁴ OVIEDO, Eduardo D., “Nuevos ejes de la política exterior china para América Latina”, en revista *Agenda Internacional*, Año 1, N° 2, Buenos Aires, 2004, ps. 82-88.

economistas se orientaron en esta dirección. Como resultado, China pasó de una situación de relativa debilidad e imposibilidad de negociar el estatuto con el MERCOSUR, al uso de la diplomacia bilateral que exhibe el acceso a mercado como contraprestación principal.

Frente al beneficio de no negociar su estatuto con el MERCOSUR, China actuó bilateralmente en las capitales latinoamericanas, presionando con posibles trabas al comercio y potenciales inversiones. Obviamente, a la Argentina le tocó a las semillas y aceites oleaginosos, productos que, en el año 2003, representaron el 84 % del total de las exportaciones a ese país. El llamado Aviso 73 sobre aceites y las críticas a la calidad de granos amenazaban interrumpir las ventas oleaginosas, en detrimento no solo de la economía, sino también del propio Gobierno Nacional, que financia el aparato estatal a partir de las retenciones impositivas aplicadas a dichas exportaciones. Situación similar le sucedió a Brasil cuando días antes de la visita de Lula a China, el gobierno comunista detuvo embarques de cereales cuando iban a ser descargados en puertos chinos, suspendiendo a quince empresas exportadoras de soja por supuesta contaminación⁵.

Fiel al concepto “divide y reinarás”, el gobierno chino planteó bilateralmente el tema, y descargó toda la energía proveniente de su poder político, ahora concentrado en la figura de Hu, y exhibió su amplio mercado como recompensa para quienes tengan comportamientos favorables al reconocimiento. Ante esta iniciativa, la política exterior argentina, del mismo modo que la chilena y brasileña, corroboró el “estilo reactivo”⁶ de las políticas latinoamericanas, mientras que los términos chinos “iniciador”(发制人) y “tomar la iniciativa después del ataque”(后发制人) describen el rol de los actores en el proceso de negociación.

⁵ SILVA TORRES, Claudia, “China ‘suspende’ mais 15 empresas de soja brasileira”, en *BBC Brasil*, 14 de junio de 2004.

⁶ Concepto acuñado por MAIRAS, Luis, “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”, en WILHELMY, Manfred (comp.), *La formación de la política exterior*, GEL, Buenos Aires, p. 394.

También queda clara la incongruencia entre el protocolo firmado, la decisión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la concepción ideológica del gobierno. La organización definió a China como una “economía en transición”, y el Consejo General y los órganos subsidiarios de la OMC tienen a su cargo los mecanismos de examen anual del proceso, estipulado en el artículo 18 del protocolo de adhesión⁷. Es decir, la política del gobierno de Kirchner hacia China superó la decisión de la organización, entendiéndolo que China es una economía de mercado y no de transición, comportamiento discordante con el respeto a la multilateralidad planteado ante la Asamblea Legislativa⁸ y las Naciones Unidas⁹.

Nuevamente, los intereses nacionales —medidos en términos del mantenimiento del vínculo comercial y potenciales inversiones chinas— primaron por encima de la visión ideológica. Como planteamos desde el inicio de la gestión del presidente¹⁰, la defensa del multilateralismo es recurrentemente denostada por la práctica internacional de respeto por los intereses. La diplomacia multilateral —al igual que la bilateral y la multi-bilateral— es un medio, instrumento o mecanismo para la defensa de los intereses nacionales y no se confunde con éstos.

Reconocimiento del estatuto de economía de mercado

El eje central del memorando de entendimiento gira en torno de su artículo primero, mediante el cual la República Argentina “reconoce el estatuto de ‘economía de mercado’ a la República Popular

⁷ OMC, *Protocolo de Adhesión de la República Popular China*, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001.

⁸ KIRCHNER, Néstor, “Discurso ante la Asamblea Legislativa”, Buenos Aires, 1° de marzo de 2003. Reiterado los años 2004 y 2005.

⁹ KIRCHNER, Néstor, “Discurso ante la 58ª Asamblea Anual de la ONU”, Nueva York, 25 de septiembre de 2003.

¹⁰ OVIEDO, Eduardo D., “El error del multilateralismo”, en diario *La Nación*, suplemento “Enfoques”, Buenos Aires, 8 de junio de 2003, p. 2.

China y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China.”¹¹.

Conforme al Protocolo de Adhesión de China a la OMC, el reconocimiento oficial como economía de mercado, elimina el derecho que le asiste a la Argentina, como país importador, de “utilizar una metodología que no se base en una comparación estrictamente con los precios internos o los costos en China”¹² en el caso de los productos sometidos a investigación por dumping. Hasta la firma del memorando, la Argentina aplicaba 14 medidas antidumping sobre productos originarios de China, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 1

APLICACIÓN EN ARGENTINA DE DERECHOS ANTIDUMPING
SOBRE LOS PRODUCTOS ORIGINARIOS DE CHINA (vigentes al 20/11/2004)

Tipos de productos	Casos en que se aplicaron derechos	Plazo promedio de vigencia (años)	Vencimiento de los derechos
Bicicletas y sus partes	2	5,0	julio 06 / mayo 07
Cauchos y sus manufacturas	2	5,0	mayo 07 / marzo 08
Herramientas metálicas	1	3,0	agosto 07
Juegos y juguetes	1	3,0	noviembre 07
Manufacturas diversas	2	5,0	octubre 06 / febrero 07
Máquinas, aparatos y sus partes	4	2,2	diciembre 04 / febrero 05 abril 05 / diciembre 05
Productos de maderas	1	3,0	diciembre 06
Productos químicos	1	2,0	diciembre 04
Total general	14	3,5	

Fuente: Ecolatina en base a CNCE.

De no haberse oficializado el reconocimiento, la Argentina hubiese podido realizar investigaciones por dumping durante un periodo de quince años, contados a partir del acceso de China a la OMC en di-

¹¹ *Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2004.

¹² OMC, *ob. cit.*, parte I, artículo 15, inciso a), ítem ii).

ciembre de 2001, tomando en consideración los precios de un tercer país comparable, y no los precios o costos en China de la rama de la producción sometida a investigación. Dado que ahora se trata de una economía de mercado, deberá tener en cuenta los precios y costos en China que, como sabemos, distan lejos de los precios y costos internacionales, salvo que el gobierno chino decida apreciar el yuan, moneda que lleva una década de estabilidad entre 8.25 yuanes por dólar. Medida difícil de aplicar, pues sus productos perderían competitividad internacional, algo que el gobierno chino busca acrecentar con el reconocimiento de economía de mercado. Por eso, coincidiendo con el informe de la consultora Ecolatina, la Argentina “está limitando la aplicación de un instrumento de regulación comercial muy relevante en el intercambio bilateral, como es el antidumping”¹³.

Aun así, queda habilitada la aplicación del “mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos”, establecido en el punto 16 del mismo protocolo. Nos referimos al caso de que la importación de productos chinos “causen o amenacen causar una desorganización del mercado para los productores nacionales de productos similares o directamente competitivos”¹⁴.

Ante este hecho, el país importador podrá “retirar concesiones o limitar de otro modo las importaciones pero sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización del mercado”¹⁵. Ahora bien, estas medidas son transitorias y se aplicarán durante un período de 12 años, a partir de la fecha de adhesión. Es decir, expirarán el 11 de diciembre de 2013.

En consonancia, para prevenir la desorganización del mercado ante el potencial ingreso masivo de productos chinos, el presidente de la Nación promulgó los decretos 1859 y 1860, del 16 de diciembre de 2004. El primero establece las normas generales para la aplicación de las medidas de salvaguardia transitorias para productos específicos frente a la desorganización del mercado; el se-

¹³ *China: los sinsabores de la “economía de mercado”*, en Ecolatina, Informe Económico Semanal, N° 483, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2004.

¹⁴ OMC, *ob. cit.*, artículo 16.1.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 16.3.

gundo regula el caso concreto de las limitaciones a los productos textiles y de vestimentas provenientes de China.

El decreto 1859 reglamenta las medidas de salvaguardia instituidas en el artículo 16, incisos 1, 2, y 3, del Protocolo de Adhesión, que podrán aplicarse una vez realizadas las consultas amistosas con China. En estas consultas puede surgir dos alternativas: que China admita que sus importaciones son causa de distorsión del mercado, adoptando las medidas correctivas necesarias para prevenir o reparar el daño causado; o bien, que no se llegase a ningún acuerdo entre las partes en un plazo de sesenta días a contar de la recepción de la solicitud de las mismas, quedando la parte argentina libre de adoptar medidas. En este último caso, el decreto estipula tres: una restricción cuantitativa, un aumento de derechos de importación u otra medida que disponga el Ministerio de Economía y Producción tendiente al retiro de concesiones o limitación de importaciones.

En caso de que las medidas de salvaguardia para productos específicos sean determinadas por la desviación del comercio¹⁶, los factores a analizar son: a) el aumento real o inminente de la cuota de mercado en el territorio nacional de las importaciones procedentes de China; b) la naturaleza o alcance de la medida adoptada o propuesta por China u otros miembros de la OMC; c) el aumento real o inminente del volumen de las importaciones procedentes de China debido a las medidas adoptadas o propuestas; d) las condiciones de oferta y demanda de los productos en cuestión en el mercado local; e) el volumen de las exportaciones procedentes de China destinadas al miembro o miembros de la OMC que aplican una medida de salvaguardia provisional o definitiva¹⁷.

¹⁶ El decreto 1859 considera que existirá desviación importante de comercio cuando el Ministerio de Economía y Producción considere que una medida adoptada por la República Popular China u otro país miembro de la OMC y aplicada a determinado producto originario de la República Popular China para impedir o remediar la perturbación del funcionamiento del mercado de ese miembro de la citada Organización, causa o amenaza causar una desviación del comercio de ese producto hacia el mercado argentino.

¹⁷ REPÚBLICA ARGENTINA, *Decreto 1859/2004*, Buenos Aires, 16 de noviembre de 2004, artículo 26.

El decreto, siguiendo el artículo 16 inciso 9 del Protocolo, determina que el mecanismo de salvaguardias expirará doce años después de la entrada en vigor del protocolo. Sin embargo, salvo que exista acuerdo específico entre las partes, China dispondrá de medidas retorsivas si las medidas de salvaguardia aplicadas por la Argentina se mantienen en vigor más de dos años (en caso de adoptarse como resultado del aumento relativo de las importaciones) y tres años (en caso de aumento absoluto de las importaciones). El Protocolo de Adhesión en su artículo 16, inciso 6, faculta a China a suspender las concesiones u obligaciones equivalentes a las exportaciones argentinas. Por lo tanto, si bien el mecanismo expirará el 12 de diciembre de 2013, en término máximo, China podrá ejercer retorsión sobre los productos argentinos a partir del año 2008. Por eso, el decreto 1860, que reglamenta las limitaciones a los productos textiles y de vestimentas provenientes de China, adopta la restricción cuantitativa de las importaciones con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2008.

La aplicación de estas medidas está en contradicción con el artículo primero del memorando de entendimiento, donde la Argentina ratifica “su decisión de no adoptar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China”. Obviamente, es probable —como ha informado la prensa argentina— la existencia de algún entendimiento tácito al margen del memorando, pues si bien Argentina está facultada por el Protocolo de Adhesión a establecer medidas de salvaguardia temporales, y el decreto 1860 establece restricción a los textiles y vestimentas provenientes de ese país, ambas medidas se alejan del contenido de su artículo primero.

Con este decreto, el Gobierno Nacional protege un sector productivo de escaso volumen de producción, pero de mano de obra intensiva. Este sector debería aprovechar el periodo que determina las salvaguardias para reconvertir sus empresas, debido a que será muy difícil mantener las mismas en el tiempo, sin afrontar la retorsión china sobre las exportaciones tradicionales argentinas. En última instancia, la importancia del sector agro-exportador para la economía argentina y las arcas del gobierno lo obligan, llegado el momento, a inclinarse a favor de sus intereses. Otros productos —como bicicletas, juguetes, productos químicos y de madera, etcétera— sufrirán el impacto inmediato del reconocimiento.

La contraprestación china al reconocimiento

La diplomacia es un juego de toma y daca y, por lo tanto, el comportamiento argentino requería de una contraprestación china, entendida en el texto del memorando como acceso de productos nacionales a su mercado e inversiones de ese país en Argentina.

El memorando establece el compromiso de ambas partes para que el “valor anual de las exportaciones argentinas se incremente sobre el nivel actual, al menos en cuatro mil millones de dólares en un período de cinco años”¹⁸. Si como nivel actual de exportaciones consideramos U\$S 2.500 millones, que es el volumen aproximado de exportaciones a noviembre de 2004, para fines del año 2009 debería ser de U\$S 6.500 millones, implicando un crecimiento del 160 % respecto al nivel de 2004.

Esta cláusula es loable, en el sentido de que el incremento de las exportaciones consolida la tendencia de apertura de la economía y el paradigma del Estado-exportador, pero al mismo tiempo, afianza el modelo agro-exportador, ahora funcional al proceso de modernización china. En una balanza comercial donde en el año 2003 el 84 % de la oferta exportable son frutos y aceites oleaginosos, los márgenes de transformación del paradigma tradicional son escasos, ya que el aparato estatal financia gran parte de su presupuesto a partir de las retenciones impositivas al agro.

La propia dinámica del comercio bilateral hubiese alcanzado dicho nivel sin necesidad de estipularlo en ningún acuerdo bilateral. Al analizar las exportaciones por quinquenio resulta claro que éstas han recurrentemente superado dicho nivel. De un total de U\$S 285 millones en el año 1995 se pasa a un total de U\$S 786 millones en el 2000 y, de esta cifra, a U\$S 2.500 en el 2004, sin necesidad de un compromiso expreso. De esta manera, la cláusula resulta obvia, en el sentido que la Argentina —aun durante la feroz crisis del 2001— continuó aumentando las exportaciones a China. Si se descuenta el crecimiento natural en el mismo periodo, estimado por los expertos en U\$S

¹⁸ *Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones*, 17 de noviembre de 2004, artículo 2.

2.500 millones, se concluye que el beneficio neto comercial de los acuerdos firmados por nuestro país sería inferior, llegando a los U\$S 1.500 millones¹⁹. El gráfico N° 2, muestra la evolución de las exportaciones e importaciones argentinas desde la normalización de las relaciones diplomáticas en 1972 hasta la firma del memorando.

Gráfico N° 2:

COMERCIO BILATERAL ARGENTINO-CHINO
(en dólares estadounidenses)

Año	Exportaciones	Importaciones		Saldo
1972	2.580.000	460.000	+	2.120.000
1973	16.280.000	1.730.000	+	14.550.000
1974	91.000.000	1.000.000	+	90.000.000
1975	21.000.000	1.000.000	+	20.000.000
1976	3.000.000	...	+	3.000.000
1977	87.000.000	1.000.000	+	86.000.000
1978	62.000.000	7.000.000	+	55.000.000
1979	193.000.000	12.000.000	+	181.000.000
1980	188.800.000	32.700.000	+	138.200.000
1981	92.100.000	21.400.000	+	89.960.000
1982	136.600.000	10.300.000	+	126.300.000
1983	498.800.000	4.700.000	+	494.100.000
1984	74.900.000	6.100.000	+	74.290.000
1985	311.000.000	4.300.000	+	306.700.000
1986	252.100.000	9.600.000	+	242.500.000
1987	265.600.000	12.800.000	+	252.800.000
1988	361.800.000	10.800.000	+	351.000.000
1989	407.200.000	15.100.000	+	392.100.000
1990	241.000.000	12.100.000	+	228.900.000
1991	247.500.000	188.200.000	+	59.300.000
1992	128.300.000	483.890.000	-	355.600.000
1993	163.200.000	626.100.000	-	462.900.000
1994	268.500.000	728.800.000	-	460.300.000
1995	285.740.000	607.440.000	-	321.700.000
1996	607.440.000	697.880.000	-	90.440.000
1997	870.540.000	1.005.580.000	-	135.040.000
1998	673.030.000	1.165.830.000	-	492.800.000
1999	508.430.000	993.500.000	-	485.070.000
2000	786.740.000	1.153.610.000	-	366.870.000
2001	1.122.700.000	1.066.400.000	+	56.300.000
2002	1.039.870.000	329.330.000	+	710.540.000
2003	2.443.000.000	712.000.000	+	1.731.000.000
2004	2.305.000.000	937.000.000	+	1.413.000.000 (ene-sep)

Fuente: Fondo Monetario Internacional e INDEC.

¹⁹ *Costos y beneficios de la nueva relación con los países asiáticos*, en Informe Económico Semanal, diario Infobae, Buenos Aires, diciembre 2004.

Como señala la prensa china en Buenos Aires²⁰, el memorando no establece con claridad cómo se implementará dicho volumen. Más del 80 % de las exportaciones se concentran en la soja, porcentaje difícil de superar en el futuro. Las carnes —bovinas y aviares— y las frutas muy difícilmente alcanzará dicho objetivo. Por eso, resulta necesario diversificar las exportaciones y promoverlas con éxito. Aquí ingresan otros productos funcionales a la modernización china, como son el petróleo y los minerales.

Además, ante la presencia de algún factor que incida en el nivel de crecimiento previsto ¿quién garantizará el cumplimiento del memorando? Aquí se pone al desnudo el uso de la cláusula de cumplimiento prorrogado en el tiempo utilizada por la diplomacia china en los procesos de negociación, conocido en el lenguaje popular como “vender futuro” (卖将来), que pueden concernir tanto a las exportaciones, las inversiones o posiciones políticas. Es decir, en el memorando de entendimiento la Argentina cambia un reconocimiento presente y concreto —el de economía de mercado— por la potencial apertura del mercado chino a los productos nacionales.

No es la primera vez que sucede en la relación bilateral. El paradigmático ejemplo de esta táctica son los cuatro protocolos sanitarios y fitosanitarios estipulados en el acuerdo por el cual finalizaron las negociaciones bilaterales para el acceso de China a la OMC, firmado en Buenos Aires el 11 de marzo de 2000. En el Anexo III de dicho documento, el gobierno chino comprometió su promesa de firmar, antes del 31 de octubre de 2000, los protocolos sobre carnes bovinas, ovinas y menudencias cocidas, productos lácteos, frutas frescas y carne aviar. Sin embargo, este último fue firmado recién el 16 de agosto de 2002, casi dos años después del término estipulado en el acuerdo. Lamentablemente, la palabra empeñada, fundamento del principio de buena fe, es inobservable en la apertura del mercado chino a las exportaciones de productos vegetales y animales de Argentina, más allá de las ventas de oleaginosas de las cuales China no puede dejar de prescindir.

²⁰ *El laberinto dejado por los cuentos mitológicos chinos*, en Shijie Xinwen, Buenos Aires, 26 de noviembre de 2004, p. A1.

Algunos protocolos sanitarios y fito-sanitarios que fueron objeto de negociación en el año 2000, y que supuestamente hubiese permitido el acceso de productos argentinos en condiciones adecuadas, en términos reales, aun no habían sido implementados, por falta de confección de los certificados sanitarios, producto de la mora china. Por eso, el artículo quinto del memorando de entendimiento rigurosamente establece “la rápida aprobación de los trámites administrativos necesarios relacionados al acceso de mercado de los productos arriba mencionados”²¹.

Tras la firma del memorando de entendimiento parece existir un cambio de actitud de la parte china. Su gobierno ha decidido complementar el artículo quinto del memorando, que establece profundizar las cooperaciones bilaterales en el ámbito de las regulación e inspección sanitaria y fitosanitarias para asegurar el acceso de productos de ambos países a los mercados, tomando como parámetro los requisitos establecidos en el acuerdo WTO/SPS.

En la práctica, esta cooperación se observó en el reconocimiento del estatuto de país libre de aftosa con vacunación, inmediatamente realizado tras el anuncio del comunicado publicado por la OIE, a pesar de no ser un país miembro de dicha organización. Además, funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y del SENASA viajaron inmediatamente a China, y una delegación de Administración de Sanidad china (AQSIQ²²) visitó las plantas de producción de carne aviar en la Argentina en el mes de enero de 2005. Es de esperar, que a corto plazo todos los requisitos sanitarios y fitosanitarios estén implementados para que nuevas variedades de productos argentinos puedan exportarse a China en condiciones seguras para la población de ese país.

Las inversiones son otro tema central del memorando. Debido a los anuncios realizados previos a la llegada del presidente Hu, las inversiones se convirtieron en eje del debate en la opinión públi-

²¹ *Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones*, artículo 5.

²² En español: Administración General para la Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de la República Popular China.

ca local. La magnitud del mismo, deliberadamente o no, opacó las visitas de los presidentes de Corea del Sur y Vietnam, logrando China ejercer ampliamente una política de prestigio, es decir, de exhibición de poder, en Argentina.

En los resultados concretos, el gobierno chino estimulará a las instituciones financieras chinas a invertir en proyectos de factibilidad aprobada para su ejecución en la República Argentina en sectores como transporte de pasajeros, vivienda, energía, agricultura, industrias básicas, telecomunicaciones, minerías y otros de interés mutuo. También el interés de realizar emprendimientos conjuntos con especial atención en las pequeñas y medianas empresas. Aunque, bajo el argumento que China es una economía de mercado, es observable el desprendimiento del gobierno chino respecto de los inversores, lo cual obliga al Gobierno Nacional, en caso de inversiones en los ítems mencionados, a evaluar las capacidades financieras de las empresas que están dispuestas a invertir en la Argentina.

Según lo acordado, existe un compromiso de inversiones chinas por casi veinte mil millones de dólares, distribuidos en distinto rubros enunciados en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 3:

Monto de inversión	Rubro a invertir
6.000 mil millones de dólares	Viviendas populares y obras en infraestructura.
8.000 mil millones de dólares	Servicios urbanos e interurbanos de trenes de pasajeros.
5.000 mil millones de dólares	Acuerdo con ENARSA para la exploración de hidrocarburos
450 mil millones de dólares	Comunicaciones
260 mil millones de dólares	Tecnología satelital

Con tal motivo, se crearon dos grupos de trabajos: el primero, contemplado en el memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Actividades Ferroviarias entre el Ministerio de Comercio de China y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina; el segundo, para el Estudio de la Complementación Económica y Comercial Bilateral.

Ambas partes acordaron realizar la XVI reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Económica y Comercial en la ciudad de Buenos Aires en el año 2005.

Una decisión política, no económica

Desde el punto de vista académico, China carece de los requisitos inherentes a las economías de mercado. Los contenidos del protocolo de adhesión a la OMC son una gran prueba de ello. Vale la pena compararlo con los firmados por otros países que ingresaron durante ese mismo año a la OMC para ver claramente las diferencias existentes. Por ejemplo, el protocolo final demanda al gobierno chino transparencia²³, el derecho de los particulares y empresas a establecer relación comercial²⁴ e, incluso, hasta garantizar el derecho de apelación²⁵, puntos elementales para el establecimiento del vínculo comercial. Dista lejos del firmado con otras partes contratantes que adhirieron entre los años 2000 y 2001, como Albania, Croacia, Georgia, Lituania, Moldavia, Omán y Taiwán. Así, el acuerdo debería haberse firmado cuando la República Popular haya logrado la apertura y transparencia de su economía y tenga un régimen administrativo y judicial que garantice el libre comercio, objetivo claro de la OMC. Pero, aquí también, la diplomacia de “vender futuro” tuvo éxito: China ingresaba a la OMC y se comprometía a cumplimentar las obligaciones emanadas del acuerdo de adhesión.

La OMC definió a China como “economía en transición”, la Comisión de la Unión Europea rechazó preliminarmente reconocerla y Estados Unidos aun debate este tema en el ámbito bilateral. Otros países, entre ellos la Argentina, han reconocido dicho estatuto, siendo cada vez mayor el número de Estados que lo hacen, en una estrategia bilateral china que tiene su objetivo final en cercar a los grandes mercados —Estados Unidos y la Unión Europea— presentándolos ante el hecho consumado de la legitimidad otorgada por el reconocimiento de la mayoría de los miembros de la OMC.

²³ OMC, *ob. cit.*, Parte I: Disposiciones generales, artículo 2. Administración del régimen de comercio, inciso C) Transparencia.

²⁴ *Idem*, Parte I: Disposiciones generales, artículo 5. Derecho a tener actividad comercial.

²⁵ *Idem*, Parte I: Disposiciones generales, artículo 2. Administración del régimen de comercio, inciso D) Revisión judicial.

En cuanto a Argentina, el reconocimiento del estatuto de economía de mercado ha sido una decisión política, adoptada al más alto nivel, que no está plasmada en la realidad económica china y, por lo tanto, infundada desde la Ciencia de la Economía.

A su vez, el mismo factor económico, estimado en el mantenimiento de las exportaciones del complejo oleaginoso, la diversificación de la oferta exportable y potenciales inversiones chinas en proyectos nacionales, otorga contenido al interés nacional que determina la decisión del reconocimiento. En última instancia, existe subordinación de la economía a la decisión política, aunque ésta también resulta fundamentada por aquélla. Los intereses del sector agropecuario y agroindustrial —que aparece como “ganador relativo” en el memorando ²⁶— y el porcentaje elevado de la sociedad que, conforme a las encuestas de opinión, entiende que hay que profundizar los vínculos con China, legitimaron la orientación del gobierno.

La decisión de reconocer a China como economía de mercado significó orientar al país hacia el concepto chino de “equilibrio positivo” (消极均衡), en desmedro del “equilibrio negativo” (积极均衡), que implicaría la contracción del comercio bilateral. Este concepto de “equilibrio positivo” es observable en la decisión del gobierno de Hu Jintao de eliminar las trabas sanitarias y fito-sanitarias al comercio de productos agropecuarios argentinos.

El impacto de la decisión del Brasil

Brasil fue el primer país de la gira del presidente Hu que reconoció el estatuto de economía de mercado ²⁷. La diplomacia china destinó cinco días a las negociaciones en ese país y solo dos a la Argentina y Chile. La gira, pues, tenía a Brasil como eje central,

²⁶ *China: los sinsabores de la “economía de mercado”*, en Ecolatina, Informe Económico Semanal, N° 483, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2004.

²⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorando de Entendimiento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Cooperação em Materia de Comércio e Investimento*, Brasília, 12 de noviembre de 2004, artículo 1.

concientes de que el reconocimiento del actor regional más importante tendría impacto en los restantes, en una visión asiática de la teoría del dominó.

El éxito de la diplomacia china en Brasilia acotó —sin eliminar— los márgenes de acción del socio comercial del MERCOSUR, en lo atinente al reconocimiento del estatuto y las contraprestaciones que China estaba decidida llevar a cabo. Brasil resultaba ser el parámetro a comparar para el éxito o fracaso de las negociaciones en Buenos Aires y Santiago.

Al igual que con la Argentina, el memorando de entendimiento chino-brasileño acordó fortalecer las áreas de regulación e inspección fito y zoonosanitaria, de modo de asegurar que los productos de cada parte tengan acceso a ambos mercados, de acuerdo con las normas SPS de la OMC ²⁸. Los protocolos bilaterales, simultáneamente firmados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil, establecieron que estos productos son las exportaciones de carnes termo-procesadas de cerdos y aves de China a Brasil, y las carnes frescas deshuesadas bovinas y aviares desde Brasil a China.

Ambas partes decidieron apoyar la creación de emprendimientos conjuntos (joint venture), especialmente en el ámbito de la aviación regional ²⁹. Para resolver las dificultades temporarias en la fase inicial del emprendimiento chino-brasileño, el anexo al memorando de entendimiento prevé que el gobierno chino estimulará a las empresas chinas a la compra de diez aeronaves fabricadas por el emprendimiento conjunto en el año 2005 e, inmediatamente, la compra por parte de la China Southern Airlines de todas las aeronaves fabricadas por el emprendimiento, como resultado del esfuerzo realizado por el lado chino ³⁰.

También las partes realizarán esfuerzos en materia de tecnología informática, vinculada al sector financiero, y el comercio del co-

²⁸ *Idem*, artículo 2.

²⁹ *Idem*, artículo 3.

³⁰ *Idem*, anexo.

que siderúrgico. Además, el memorando prevé la cooperación en el ámbito de las inversiones en diversas áreas (infraestructura, energía, gas natural, protección ambiental, medios de transporte, biotecnología y minerales). Para ello, realizarán la plena implementación de los distintos memorando de entendimientos firmados entre instituciones gubernamentales. La Comisión Mixta Económico-Comercial, creada en 1978, es la institución encargada de implementar el Memorando de Entendimiento.

Además, se suscribió un acuerdo para comercializar las imágenes generadas por el segundo satélite lanzado en cooperación por los dos países, el CBERS II, y otro para poner en órbita en el 2006, el CBERS II B. Igualmente concretaron un memorando de cooperación industrial en el área de alcohol combustible (etanol) que abre posibilidades de exportación de ese producto a la nación asiática. En el sector turístico se oficializó un convenio que reconoce a Brasil como destino de los turistas chinos, el cual prevé aumentar, de los 15 mil actuales, a 100 mil el número de visitantes anuales de esa nacionalidad. También suscribieron un tratado de extradición y un acuerdo de cooperación en el combate al crimen organizado.³¹

Las diferencias con Chile

A diferencia de Argentina y Brasil, Chile reconoció el “Estatus Pleno de Economía de Mercado de China”³². El término pleno significa —conforme a lo expresado en el artículo quinto del comunicado conjunto— que la parte chilena no aplicará los artículos 15 y 16 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC y el párrafo 242 del Informe del Grupo de Trabajo de la Adhesión de China a la OMC, como lo ha hecho la Argentina. Es decir, las normas

³¹ EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN ARGENTINA *Conversaciones entre el Presidente Hu Jintao y Su Homónimo Brasileño Lula*, 13 de noviembre de 2004, <http://ar.china-embassy.org/esp/xwdt/t170377.htm>.

³² REPÚBLICA DE CHILE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Comunicado conjunto CHILE – CHINA*, 18 de noviembre de 2004, artículo 3, en [http://www.minrel.cl/prensa/Comunicados2004/18-11-04\(2\).htm](http://www.minrel.cl/prensa/Comunicados2004/18-11-04(2).htm)

que refieren a la “comparabilidad de los precios para determinar subvenciones y dumping” y “el mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos”.

El comunicado conjunto también hace pública la decisión de iniciar las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Chile y China. Recuérdese que en el mes de abril de 2004, ambos gobiernos habían anunciaron el inicio de los estudios de factibilidad para la firma del tratado, de conformidad con las normas de la OMC. Durante la visita del presidente Hu, las partes acordaron conformar los Grupos Técnicos de Trabajo, presidido por el ministro de Comercio de China y el ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

China reconoció a Chile como destino turístico de los ciudadanos chinos y firmó el Memorando de Entendimiento sobre el Plan Ejecutivo para las visitas de Grupos Turísticos chinos a Chile. También, firmaron acuerdos de cooperación en el ámbito sanitario, fitosanitario y minería de cobre, e iniciaron negociación para un acuerdo de transporte civil, además de la firma de otros acuerdos en materia de salud y deporte.

Nuevo tema de investigación:

¿Qué entienden los chinos por relaciones estratégicas?

Mientras la opinión pública local dividió aguas entre partidarios y opositores a otorgar el estatuto de economía de mercado, en el memorando de entendimiento aparece el novedoso concepto de relaciones estratégicas (战略关系). Término recurrentemente utilizado en manuales, artículos, documentos y demás publicaciones chinas, que forma parte de una clasificación de sus vínculos internacionales enunciada por el propio gobierno chino.

En estricto sentido, el memorando menciona “el establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones”³³. Es decir, las partes inician un modo de vinculación no anteriormente consensuado en documentos firmados por la República Argentina con la República Popular China.

Este concepto difiere de la noción de “relaciones asociativas estratégicas” (战略关系), incorporado en el comunicado conjunto firmado durante la visita del presidente Lula a China, en mayo de 2004³⁴, y ratificado en el memorando de entendimiento chino-brasileño cuando al inicio del texto expresa: “A fin de promover activamente el desenvolvimiento de la sociedad estratégica...”³⁵.

Es decir, la relación con Brasil estaría en un estadio distinto que aquella que mantiene China con la Argentina, que se encuentra en su fase inicial de relaciones estratégicas. Según Hu Jintao, “...Brasil es el primer país en vías de desarrollo en establecer con China la asociación estratégica, el primer mayor socio comercial chino en Latinoamérica y también el primer país en desarrollo que mantiene con China la cooperación de alta tecnología como en proyectos de satélite. Estos “primeros” tienen un significado histórico en el desarrollo de las relaciones binacionales...”³⁶

En el caso de Chile, no aparece ninguno de los dos conceptos. Es decir, los tres países parecen diferir en el *status* que China otorga a cada uno. Con Brasil mantiene una relación asociativa estratégica, con Argentina busca conformar la relación estratégica y con Chile no aparece ninguna, por lo menos en los documentos recientemente firmados. Sin embargo, según la visión china³⁷, el víncu-

³³ *Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones*, 17 de noviembre de 2004.

³⁴ *Comunicado conjunto entre la República Popular China y la República Federativa del Brasil*, 14 de mayo de 2004, 中华人民共和国和巴西联邦共和国联合公报 (二零零四年五月十四日).

³⁵ REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Memorando de Entendimiento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Cooperação em Materia de Comércio e Investimento*, Brasilia, 12 de noviembre de 2004.

³⁶ EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN ARGENTINA, *ob. cit.*, 13 de noviembre de 2004, <http://ar.china-embassy.org/esp/xwtd/t170377.htm>.

³⁷ CHEN, Bin, *Socio estratégico latinoamericano: “Nuevo continente” de la diplomacia china* (拉美战略伙伴: 中国外交 “新大陆”), Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Beijing, 3 de diciembre de 2004, <http://media.163.com/04/1203/11/16M4SPAP00141858.html>

lo con Chile está enmarcado en el concepto de “relación asociativa económica general”, mientras que con Cuba mantiene una “relación amistosa tradicional”.

Ahora bien, siguiendo el mismo punto de vista, la palabra complementariedad (战略伙伴关系) resulta ser eje central de las relaciones estratégicas. China forma su alianza hacia futuro en un mundo donde los recursos naturales no renovables (energía, agua) y renovables (alimentos) son de sustantiva importancia para un país en modernización y expansión constantes desde 1978.

Como expresa un académico de la Universidad de Beijing: “El factor energético ya no es un secreto. Aunque solo se está en el inicio de la cooperación energética entre China y América Latina, reconocida tempranamente por los Estados Unidos y Japón como líderes de muchos países, la energía es el objetivo más importante de la diplomacia china abierta a América Latina. China no lo niega, la cooperación energética es un eslabón importante de la relación de China con América Latina. A pesar de todo, el grado de dependencia externa de China respecto del petróleo ya alcanza el 40 %, incluso gran parte de ese petróleo proviene del problemático Medio Oriente.”³⁸

Antes de continuar con el análisis del término, resulta imprescindible recordar que la historia diplomática china tiene lenguaje idealista y práctica eminentemente realista. El discurso chino presenta alto contenido moral, esbozado en ideas sistematizadas como los “tratados desiguales”, los “cinco principios de coexistencia pacífica”, o simplificaciones doctrinarias, como las llamadas “teorías” de las “zonas intermedias” y los “tres mundos”. En el plano interno, la “etapa primaria del socialismo” en la década del ochenta, la “economía de mercado socialista” en los noventa y, ahora, unificada desde el discurso como “economía de mercado”, describen oficialmente los supuestos estadios por los cuales atravesó la economía china desde el lanzamiento de la política de “reforma y apertura al exterior” hasta el presente. Denominacio-

³⁸ *Idem.*

nes concebidas por las autoridades gubernamentales que no necesariamente debe entenderse como fruto de la realidad política o económica.

El ejemplo claro de retórica china aplicado a América Latina es entender la relación bajo el modelo de “cooperación Sur-Sur”. En Brasil, tanto el presidente Lula ³⁹, como Hu Jintao ⁴⁰ y la prensa china ⁴¹, entienden las relaciones chino-latinoamericanas bajo este esquema de vinculación ⁴², aunque de hecho torna objetivamente Norte-Sur, por el acceso de China al oligopolio de grandes potencias económicas en 1999 ⁴³, cuya relación asimétrica es más visible en la vinculación con Argentina y Chile.

Esta nueva “hipocresía internacional” de querer ocultar una relación de poder evidente, encubre una modalidad china, utilizada en su fase de ascenso para resolver cuestiones esenciales a su interés nacional, que implica considerarse a sí mismo como país en desarrollo, iniciando su accionar frente a las medianas y pequeñas potencias como punto de partida de objetivos más amplios. Obviamente, no es una regla general de la diplomacia china, pero esta estrategia externa se impuso cuando la cuestión del gobierno chino en Naciones Unidas en 1971, la ruptura del aislamiento tras la masacre de Tiananmen, el acceso a la OMC y el reconocimiento como economía de mercado.

En este último caso, de la treintena de Estados que reconocen dicho estatuto hasta el presente, ninguno puede considerarse una gran potencia. Esta llamada “alianza estratégica con el Tercer Mundo” le ha brindado no pocos éxitos a su política exterior y es de vital importancia en su puja política con Taiwán.

³⁹ SARDIÑA, Abel, “Visita Hu Jintao y acuerdos con China marcaron semana en Brasil”, en *Argenpress*, 13 de noviembre de 2004.

⁴⁰ Embajada de la República Popular China En Argentina, *ob. cit.*, 13 de noviembre de 2004, <http://ar.china-embassy.org/esp/xwtdt/t170377.htm>.

⁴¹ WU Ruigen, “Fructífera gira de Hu Jintao por América Latina”, en *China Hoy*, Buró de Ediciones y Publicaciones en Lenguas Extranjeras de China, Vol. XLVI, N° 1, enero 2005, p. 9.

El tercero en discordia

En momentos que China pone un pié en el “patio trasero” de los Estados Unidos, la administración Bush —desafiada por gobiernos social-demócratas y la adversa opinión pública latinoamericana— observa el accionar chino sin extremada preocupación. Desde los tiempos de Nixon, la política exterior consiste en cooptar e integrar a China al sistema internacional. Pero, mientras en América Latina los actuales grupos de poder entienden la asociación estratégica como contestataria a la política estadounidense, en realidad, resulta funcional a sus intereses, fortalecer la economía capitalista y mantiene la paz y seguridad internacionales.

El envío de policías antimotines a Haití, en carácter de fuerza de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, muestra el albor de la presencia de efectivos policiales chinos en el hemisferio occidental, así como la cooperación con la superpotencia en la gestión conjunta del orden internacional en teatros de operaciones ajenos a su hegemonía e influencia directas.

Esta cooperación comenzó con la declaración conjunta de 1997, que normalizó la relación bilateral deteriorada desde la masacre de Tiananmen. El documento enfatizaba que “Los dos presidentes determinan construir hacia una sociedad estratégica constructiva entre los Estados Unidos y China...”⁴⁴.

Dos años después, esta política de cooperación fue obstruida por la explosión de la embajada china en Belgrado y la denuncia de espionaje chino publicada en el Informe Cox. Sin embargo, las partes superaron ambos incidentes y la relación continuó por el sendero de la cooperación, especialmente después la firma del

⁴² *Conversación entre el Presidente Hu Jintao y Su Homólogo Brasileño Lula*, 13 de noviembre de 2004.

⁴³ OVIEDO, Eduardo D., *La política exterior china (1989-1999)*, tesis doctoral, Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Córdoba, 2002.

⁴⁴ *Declaración conjunta chino-estadounidense*, Washington, 29 de octubre de 1997.

acuerdo bilateral para el acceso de China a la OMC, en noviembre de 1999.

Pero tras la asunción de George W. Bush a la presidencia, el gobierno inició una política de hostigamiento hacia China, basada en la idea del “competidor estratégico”. La relación entra en crisis con el incidente del avión espía EP-3 Orion, en el Mar de China Meridional. Sin embargo, cuando parecía inevitable el reinicio de la Guerra Fría entre ambos Estados, una nueva circunstancia de la política internacional, el ataque terrorista a las Torres Gemelas y el Pentágono, cambió de raíz la política del “competidor estratégico” por la cooperación de las partes en la lucha contra el terrorismo internacional.

Así, China ingresó como miembro adherente de la OMC (2001) y Bush visitó dos veces China en sólo cuatro meses: la primera, para asistir a la conferencia de la APEC realizada en Shanghai; la segunda, para celebrar el trigésimo aniversario del histórico viaje de Nixon a China. El “competidor estratégico” pasó a ser “socio en algunos temas y competidor en otros” y, hacia el año 2003, China era considerada un “socio en el trabajo diplomático para enfrentar los peligros del siglo XXI”. Como se observa, los atentados del “11 de septiembre” del 2001 produjo el giro realista de la política exterior estadounidense, viabilizando la cooperación estratégica desde entonces hasta el presente.

En nuestro análisis, las crisis en las relaciones bilaterales afloran a la superficie el conflicto estructural entre la política expansiva china y la política de contención de los Estados Unidos. La primera es de consolidación nacional, ya que aun no ha logrado la integridad territorial plena, pero nadie puede garantizar que estabilizado el sistema político con sus límites tradicionales, los dirigentes chinos no busquen continuar hacia una política de expansión nacional. En última instancia, esta política tiene como base un accionar contradictorio con el orden regional, mientras que Estados Unidos trata de mantenerlo China intenta modificarlo, siendo Taiwán el punto geográfico actual de equilibrio entre las dos políticas. La interrogante queda planteada. Dependerá de cómo los hacedores de la política exterior en ambas naciones resuelven la

relación y de qué manera las circunstancias externas influyen en la misma.

La expansión china acotó las asimetrías con Estados Unidos en todos los atributos del poder, pero aun no permite determinar si ésta favorece la negociación pacífica o exacerbará las crisis y el conflicto. Sí es claro, que la política exterior china desde 1989 a nuestros días ha priorizado la paz, como factor funcional a la modernización interna, expresado en las relaciones amistosas con sus vecinos, la resolución de históricos problemas de límites y las cuestiones coloniales; el acceso a la OMC y el autocontrol, uso de la diplomacia y la negociación como formas de resolver las crisis provocadas por la superpotencia. Mientras que el plano interno, por las cuestiones de Tiananmen y la represión a Fa Lun Gong, presentó más violencia que el plano externo.

La “relación estratégica” desde Argentina

Planteada la diferencia entre discursos y hechos y la presente cooperación chino-estadounidense, vale la pena referir a cómo entender la relación estratégica desde la Argentina.

En principio, no debe ser negativa, es decir, evitar orientarla contra algún actor en particular. Argentina debe asociar a su proceso de modernización a todas las grandes potencias, principalmente las del Pacífico Norte, sin olvidar a la “vieja Europa” que, si bien en la segunda mitad del siglo XX ha traído más problemas que respuestas, sigue siendo, por cultura e historia, un actor principal de sus relaciones externas.

Pero, mientras China ve en las relaciones estratégicas un revivir del modelo metrópolis-vasallos (宗藩模式) de la antigüedad, la política argentina puede tomarlas pragmáticamente como táctica a mediano plazo, desarrollar áreas estratégicas nacionales que, en principio, sirva para proveer materias primas a China y; paulatinamente, transferirlas a la modernización argentina, base esencial del desarrollo interno, aunque esto pueda generar la discordia política *a posteriori*.

También es necesario observar que, mientras a China le interesa un Brasil fuerte, opositor a la hegemonía estadounidense en América Latina como parte de la lógica del equilibrio de poderes, Estados Unidos y Argentina presentan intereses concurrentes en contener al “gigante latinoamericano”. Si bien Estados Unidos puede observar con preocupación la formación del eje Brasilia-Beijing, las relaciones argentino-chinas también han sido hasta el presente de cooperación política y económica. La conformación del eje Buenos Aires–Washington–Beijing no sólo es factible sino, también, parte del interés sustancial de la Argentina. Si una idea ha tomado fuerza en académicos chinos es la vinculada a la alianza entre Brasil, Rusia, India y China (BRIC), aunque entre estas potencias existen grandes divergencias que puede obstruir una cooperación de este tipo.

El antiamericanismo de la opinión pública y grupos políticos en América Latina, ampliamente expandidos en la sociedad argentina, es una fuerza opositora a la plena integración de Argentina en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). China suele aprovechar este pensamiento opositor y, al igual que Europa, organiza su esquema de política exterior, fragmentando el continente en una América Latina y otra del Norte, con discurso anti-hegemónico y práctica realista.

Este pensamiento y accionar de los gobiernos de la región resultan contradictorios con lo que acaece en el Asia oriental, donde la bi-hegemonía de China y Japón no es vista por las sociedades del “patio delantero” chino como un obstáculo a la integración con estas dos grandes potencias. De hecho, China se ha asociado estratégicamente a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Nueva Zelanda y Australia sin despertar, por lo menos hasta el presente, fuertes movimientos anti-chinos o políticas anti-hegemónicas. Los países periféricos del Asia oriental son concientes de la creciente hegemonía china y buscan administrarla en función de sus intereses nacionales, sin negar los procesos fácticos de integración regional. Sin embargo, en América Latina la reacción adversa hacia el ALCA es una respuesta negativa que no condice con el altruismo de la periferia asiática. En última instancia, los tres primeros socios comerciales de la Argenti-

na en el año 2004 están en América: Brasil, Chile y Estados Unidos, luego China.

La anterior experiencia

Sabemos que los acontecimientos producidos en la historia son singulares y, por lo tanto, únicos e irrepetibles. Sin embargo, el debate sobre el futuro de las relaciones con China, retrotrae nuestro pensamiento al esquema agro-exportador y apertura a las inversiones extranjeras, mantenido con eje en el Reino Unido, desde fines del siglo XIX hasta 1930.

Pero comparar China con Gran Bretaña trae insito un error, pues al presente Estados Unidos reemplaza al rol de la pérfida Albión, mientras que el estado actual de desarrollo de China debe asimilarse al Japón de la primera mitad del siglo XX; diferenciando claramente el grado de interacción económica y la política pacífica, de la primera, y agresiva, de la segunda. Por eso, con justa razón se ha mencionado que China “no es el taller del mundo, sino un país periférico que opera como una plataforma de exportaciones en base al bajo costo de su mano de obra”⁴⁵.

Las relaciones de Argentina con Estados Unidos y China, salvando las distancias temporales y las capacidades de poder relativo de los actores, son asimilables a las relaciones con Gran Bretaña, desde fines del siglo XIX hasta 1930, y con Japón, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. La relación especial era con Gran Bretaña, quien estuvo aliada al Japón desde 1902 hasta 1921, cuando presionada por Estados Unidos en la conferencia de Washington puso punto final al entendimiento estratégico-militar. Por esos años, Argentina, que había establecido relaciones diplomáticas con Japón en 1898, desarrolló una relación política importante con el Imperio del Sol Naciente, reflejada en la cesión de dos navíos de guerra al Japón y la posición de neutralidad benévola frente a la guerra ruso-japonesa de 1904-1905. Sin embargo, la

⁴⁵ VERBITSKY, Horacio, “Intenciones”, en diario *Página 12*, noviembre de 2004.

relación comercial no prosperó, fue de escasa envergadura y tenía nulo impacto en la prosperidad de la Argentina.

Finalizada la alianza anglo-japonesa, las relaciones con Japón tendrán impulso en el marco del vínculo mantenido con las potencias del Eje, especialmente antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Un informe que data de 1936⁴⁶, solicitaba al Poder Ejecutivo firmar un acuerdo comercial con el llamado “Estado manchú” (満洲国) territorio chino ocupado militarmente por el Japón. Aunque el Gobierno Nacional no lo reconoció formalmente, en 1940 envió una misión comercial presidida por Federico Quintana, quien visitó Beijing y Xinjing, “expresando conceptos positivos para la labor japonesas en esas áreas”⁴⁷. El buen estado de la relación con Japón quedó reflejado en el acuerdo comercial, de carácter confidencial, firmado en Buenos Aires el 15 de marzo de 1940.

Presionado por el aislamiento internacional, en 1945, el gobierno de Farrell declaró la guerra al Eje y estableció relaciones diplomáticas con la República de China. Quiebre histórico en la política hacia el Extremo Oriente, monopolizada hasta ese momento por su exclusivo vínculo con el Japón.

Perón será el encargado de firmar el tratado de paz y normalizar las relaciones diplomáticas. El loable intento de Frondizi por establecer un vínculo político-económico con Japón no perduró más allá de su gobierno, y Argentina no se asoció al crecimiento económico del Japón.

En la actualidad, el Pacífico Norte concentra más del cincuenta por ciento del producto bruto mundial en sólo tres grandes potencias: Estados Unidos, Japón y China. Estados Unidos es eje de la economía mundial, China una potencia en ascenso y Japón, aun-

⁴⁶ REPÚBLICA ARGENTINA, *El comercio argentino con el extremo oriente*, Informe de la Comisión Especial presidida por el Almt. Manuel Domecq García, Buenos Aires, 1936, p. 309.

⁴⁷ SANCHÍS MUÑOZ, José R., *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones*, Sudamericana, Buenos Aires, 1997, p. 34.

que desde la desintegración soviética mantiene una situación de estancamiento, aun sigue siendo la segunda economía del mundo. Este esquema simplista pero real, busca detectar las prioridades que en materia de relaciones externas requiere hoy la Argentina. Así lo ha entendido Chile, quien mantiene buenos vínculos con los tres actores: con los dos primeros estableció acuerdos de libre comercio y mantienen excelentes relaciones con el tercero. La Argentina no tiene acuerdos de esta índole y mantiene relación estable sólo con China.

Conclusiones

Las partes en la negociación abandonaron el multilateralismo y concentraron esfuerzos en la defensa de sus intereses nacionales, todos medidos en términos económicos. La diplomacia bilateral primó sobre la multilateral, tanto en la inexistente política comercial común del MERCOSUR y la adopción de decisiones unilaterales de reconocer a China como economía de mercado, el alejamiento del Gobierno Nacional de lo estipulado por la OMC y, para sorpresa, también de China, que solicita un tratamiento superior al de “economía en transición” otorgado por la organización. Quedando descubierta la impracticabilidad del respeto al multilateralismo en el caso bajo estudio.

Debido a que la política china es común a la región, no se detectan sustanciales diferencias en los acuerdos firmados en Brasil y Chile con los de Argentina. Solamente aparecen inversiones, rubros y volúmenes comercializados diferentes como consecuencia de las asimetrías de sectores productivos y tamaño relativo de las economías.

La cantidad de días de visita destinados a cada país (cinco en Brasil, dos en Argentina), resalta la importancia que China otorga al poder regional del Brasil. El impacto de lo acordado en la primera estación de la gira presidencial demuestra claramente que Brasil ha sido eje central de la visita, reconocido por China como líder de América Latina. En el caso de Chile, la política tendió a negociar el acuerdo de libre comercio, también alcanzado con Corea y Estados Unidos.


El memorando de entendimiento del 17 de noviembre de 2004 representa un hito importante en el proceso de liberar el acceso a mercado para ambas economías, estimula el comercio bilateral y las inversiones en ambos países. La Argentina ha contribuido a la relación bilateral auto-limitando la aplicación de las medidas *antidumping* a cambio del acceso a mercado para sus productos. Es de esperar que el gobierno chino deje de obstaculizar el ingreso de los mismos, mediante uso abusivo de barreras sanitarias o fito-sanitarias o exigencias de estándares superiores a los internacionales. La voluntad china manifestada tras la firma del memorando, augura la diversificación de la oferta exportable argentina más allá de los productos oleaginosos. Para ello, sería importante que China ponga punto final a la diplomacia de “vender futuro” y llevar a la práctica los compromisos firmados.

La formación y desarrollo de la relación estratégica es el otro eje del memorando de entendimiento, considerado por China bajo el término “complementariedad” de ambas economías. De hecho, el memorando ha establecido un Grupo de Trabajo para el Estudio de la Complementación Económica y Comercial Bilateral. Esta complementariedad busca articular una red de provisión de recursos naturales funcionales al proceso de modernización, cuyo objetivo final consiste, además de proveer al bienestar de la población, en acotar las brechas asimétricas con Japón y los Estados Unidos. Para facilitar el logro de estos objetivos, la asociación con Argentina —y el resto de los países de América Latina— resulta parte de la estrategia internacional indispensable para crear condiciones propicias al nuevo estadio de la reforma económica.

La asociación estratégica con China es relevante para el proceso de modernización argentino. El reconocimiento del estatuto de economía de mercado ha sido una decisión determinada al más alto nivel que, si bien trata temas comerciales e inversiones, debe considerarse parte de la “alta política”.

Esta nueva vinculación con China, al igual que sucede con otras principales naciones, puede ser basamento de una nueva relación económica, que tenga como objetivo también el impulso a la modernización del país. Pero, Argentina, que ha venido desde fines

del siglo XIX impulsando sus vínculos externos con todos los países del mundo, debe fortalecer sus relaciones bilaterales con las principales potencias del sistema internacional y no desperdiciar sus recursos naturales no renovables, que pueden ser afectados a su propio proceso de modernización, y no para transformarse en fuente de materias primas para el proceso de modernización de otros. En la experiencia china aparece claramente el agotamiento de sus propios recursos no renovables, algo que la Argentina debe proteger, no por la protección misma o el inmovilismo, sino para aplicarlos a su propio desarrollo interno.

Por último, contradiciendo el pensamiento general, no es asimilable la relación con China a la mantenida con la Gran Bretaña del siglo XIX, ya que el esquema actual de relaciones debe compararse a Estados Unidos y China con la Gran Bretaña y el Japón de principios del siglo XX. Aunque, tal comparación tiene sólo efecto didáctico y no expresa la reiteración de un modelo en la historia, que describe y analiza hechos y acontecimientos singulares. 

Bibliografía

- “Comunicado conjunto entre la República Popular China y la República Federativa del Brasil”, 14 de mayo de 2004, 中华人民共和国和巴西联邦共和国联合公报 (二零零四年五月十四日).
- “Conversación entre el Presidente Hu Jintao y Su Homólogo Brasileño Lula”, 13 de noviembre de 2004.
- “Costos y beneficios de la nueva relación con los países asiáticos”, en *Informe Económico Semanal*, diario Infobae, Buenos Aires, diciembre 2004.
- CHEN, Bin. (2004) “Socio estratégico latinoamericano: “Nuevo continente” de la diplomacia china 拉美战略伙伴：中国外交“新大陆””, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Beijing, 3 de diciembre de 2004, <http://media.163.com/04/1203/11/16M4SPAP00141858.html>
- “China: los sabores de la «economía de mercado»” en *Ecolatina*, Informe Económico Semanal, N° 483, Buenos Aires, 19 de noviembre de 2004.
- EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN ARGENTINA. (2004) “Conversaciones entre el Presidente Hu Jintao y Su Homónimo Brasileño Lula”, 13 de noviembre de 2004, <http://ar.china-embassy.org/esp/xwtd/t170377.htm>

- EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA EN ARGENTINA. (2004) *Ob. cit.*, 13 de noviembre de 2004, <http://ar.china-embassy.org/esp/xwdt/t170377.htm>
- “El laberinto dejado por los cuentos mitológicos chinos” en *Shijie Xinwen*, Buenos Aires, 26 de noviembre de 2004.
- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. (1997) “Declaración conjunta chino-estadounidense”. Washington, 29 de octubre de 1997.
- KIRCHNER, Néstor. (2003) “Discurso ante la Asamblea Legislativa”. Buenos Aires, 1° de marzo de 2003.
- . (2003). “Discurso ante la 58ª Asamblea Anual de la ONU”, Nueva York, 25 de septiembre de 2003.
- MAIRAS, Luis. (2004) “Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores”, en *Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones.*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2004.
- WILHELMY, Manfred (comp.). (1998). *La formación de la política exterior*. Buenos Aires, GEL.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2001) *Protocolo de Adhesión de la República Popular China*, WT/L/432, 23 de noviembre de 2001.
- OVIEDO, Eduardo D. (2003). “El error del multilateralismo” en diario *La Nación*, suplemento “Enfoques”, Buenos Aires, 8 de junio de 2003.
- . (2004) “Nuevos ejes de la política exterior china para América Latina” en revista *Agenda Internacional*, Año 1, N° 2, Buenos Aires, 2004.
- . (2002) *China en expansión*, Córdoba, EDUCC.