

VOCES

en el Fénix

RELACIONES INTERNACIONALES

EL CONTEXTO INTERNACIONAL TIENDE A LA REAFIRMACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS. LA ARGENTINA ENFRENTA EL DESAFÍO DE ASUMIR UNA POLÍTICA EXTERIOR SOBERANA DE ACUERDO CON SUS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, EQUIDAD SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

UN LUGAR BAJO EL SOL



sumario

n°67

marzo 2018

editorial

POLÍTICA EXTERIOR,
SOBERANÍA Y DESARROLLO

Abraham Leonardo Gak

MARIO RAPOPORT Sobre el libre comercio y las políticas de apertura del sector externo 6 **MARÍA CECILIA MÍGUEZ** Las bases de la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos 16 **LEANDRO MORGENFELD** Macri, con Obama y Trump 24 **CECILIA NAHÓN** América Latina en el G-20 32 **ENRIQUE MANSON** Políticas exteriores alternativas 42 **CARLOS ESCUDÉ** Realismo social: una política exterior al servicio del pueblo 52 **ALEJANDRO SIMONOFF** Las corrientes de pensamiento predominantes de la Política Externa Argentina 60 **AGUSTÍN CRIVELLI** El actual comercio exterior argentino (des)administrado 66 **JULIO GAMBINA** La posición argentina frente a la OMC 72 **JORGE GAGGERO** y **JUAN VALERDI** Argentina y las “guaridas fiscales” 78 **JULIO SEVARES** Relaciones ALC-China, oportunidades y desafíos 86 **EDUARDO DANIEL OVIEDO** Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política 94 **EDMUNDO ANÍBAL HEREDIA** Regionalización y relaciones trans-nacionales 102 **EDUARDO MADRID** El nuevo papel de Brasil en la política exterior argentina y viceversa 110 **JORGE GONZALORENA DÖLL** Las relaciones entre Argentina y Chile 118 **RICARDO VICENTE** Guatemala: el primer golpe de la CIA en América Latina 126 **FEDERICO PINEDO** Malvinas 134 **MIRYAM COLACRAI** La Argentina y sus intereses antárticos 138 **GLADYS LECHINI** Voces argentinas en África, al ritmo de los impulsos 146 **FEDERICO BERNAL** Hidrocarburos 154 **ANDRÉS MUSACCHIO** El Mercosur en la mesa de saldos 162 **NOEMÍ BRENTA** Argentina, la remora del sector externo 170

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

César Humberto Albornoz

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

Vicedecano

José Luis Franza

Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

Claustro de Alumnos

TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Mario Rapoport

SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

LAS RELACIONES ARGENTINO-CHINAS A DOS AÑOS DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA

TRAS UN PRIMER MOMENTO DE TENSIÓN PRODUCTO DE LA RENEGOCIACIÓN DE LOS ACUERDOS POR PARTE DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS, LOS VÍNCULOS CON EL GIGANTE ASIÁTICO GIRARON HACIA LA COOPERACIÓN. PERO EL NUEVO CONSENSO NO MODIFICÓ LA ESTRUCTURA O LAS ASIMETRÍAS PREEXISTENTES, POR CASO, LOS DÉFICITS COMERCIALES SOSTENIDOS DESDE 2008.

por **EDUARDO DANIEL OVIEDO**. *Investigador del CONICET y profesor titular ordinario de la UNR*





La alternancia política produjo cambios en las relaciones argentino-chinas. Del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando la coalición Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por el gobierno anterior, en especial desde el establecimiento de las Relaciones Estratégicas Integrales, en julio de 2014. La diplomacia presidencial resolvió la discordia a través del proceso de coordinación política desarrollado entre el inicio de la alternancia y la visita de Estado del presidente Mauricio Macri a China. Desde entonces, las partes restablecieron la cooperación, con contenido similar a la anterior y consolidación de un esquema desigual en las relaciones bilaterales.

El esquema desigual consiste en asimetrías Norte-Sur e intercambios centro-periféricos, con déficit comercial y requerimientos de capital. Su consolidación convirtió la paridad original en dependencia comercial y financiera durante los dos años finales del gobierno de Fernández de Kirchner. Tras la alternancia, la administración Macri retornó al sistema financiero internacional y licuó la dependencia financiera en China, pero mantuvo su dependencia multilateral del capital extranjero, así como la fuerte influencia de China en la economía local. A diferencia de otros países sudamericanos, se puede definir con precisión la existencia de una década perdida de la Argentina en el comercio con China, presentándose el factor China como una de las causas del deterioro de la economía nacional.

El presidente Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, aunque el gobierno de Xi Jinping todavía tiene alta injerencia en la economía argentina y es fuente alternativa de capitales en un mundo financiero inestable.

De la cooperación a la discordia

La historia presenta curiosidades excéntricas. Tras la revolución china de 1949, Harry Truman exigió a la República Popular China (RPC) cumplir los compromisos internacionales asumidos por el anterior gobierno; mientras Mao Zedong argumentaba que la Nueva China revisaría los tratados y acuerdos firmados por el Guomindang para, luego, de acuerdo con su contenido, por separado reconocer, eliminar, modificar o nuevamente firmar. Este ha sido uno de los tres principios rectores de la diplomacia china post-revolución, conocido como “limpiar la casa para recibir invitados”, escrito en casi todos los libros de política exterior china. En diciembre de 2015, la historia se repite. El gobierno de Cambiemos revisó los acuerdos con China y Xi Jinping era ahora quien defendía los compromisos internacionales, tal como lo había hecho Estados Unidos frente a la revolución china. Pero había diferencias. Mientras Estados Unidos amenazaba con la intervención militar y el embargo comercial; China lo hacía con el “default cruzado” a través de las empresas y bancos con intereses en la Argentina.

El presidente Mauricio Macri y la coalición Cambiemos cuestionaron el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Además, consideraron inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones al otorgar condiciones especiales a China en la contratación pública. Los dos proyectos energéticos eran vistos como obras de alto costo, escasa generación de electricidad y causantes de problemas ambientales. La construcción de las dos centrales nucleares demandará U\$S 12.600 millones, sin considerar el impacto negativo de este tipo de energía tras el accidente de Fukushima y el uso de tecnología china en Atucha V, de la cual se dependerá a futuro. Estos dos proyectos están sumamente alejados, por ejemplo, del Parque Solar Cauchari, en la provincia de Jujuy que, con energía limpia y valor de U\$S 400 millones, generará 215 GWh por año, suficiente para alimentar a unos 100.000 hogares.

La herencia del gobierno de Fernández de Kirchner no se limitó a los acuerdos firmados, también dejó ocho años perdidos

en el intercambio comercial e inauguró la dependencia del capital chino. La Argentina tuvo déficits comerciales anuales, constantes y crecientes desde 2008, transfiriendo un total de U\$S 30.812 millones a China hasta 2015, según datos del INDEC. Por su parte, Brasil obtenía U\$S 181.000 millones y Chile U\$S 41.000 millones de superávit en el mismo período. Precisamente, dos terceras partes de los más de U\$S 300.000 millones de las reservas del Banco Central de Brasil y gran parte de las de Chile corresponden a los saldos comerciales favorables con China.

Por eso, mientras estos países disponían de divisas para superar la inestabilidad financiera mundial iniciada en 2008, la Argentina –parcialmente aislada del sistema internacional– debió recurrir a préstamos chinos con los que, a través del *swap* de divisas y acuerdos intergubernamentales, logró, desde 2014 hasta las elecciones presidenciales de 2015, estabilizar su débil situación financiera, a costa de depender del capital chino.

Además de estabilizar las finanzas hasta las elecciones, el lado positivo de la alta cooperación puede verse en el monto acumulado de U\$S 1.948 millones de inversión extranjera directa (IED) china en la Argentina hasta 2015, similar a la IED china en la Alianza del Pacífico, según estadísticas de ese país. También, se añaden las inversiones a través de paraísos fiscales hechas por empresas estatales, como SINOPEC, CNOOC e ICBC. Un informe del Ministerio de Comercio de China de 2016 afirma que este país proporciona 11.000 empleos directos y casi 30.000 empleos indirectos en la Argentina. La misma fuente asevera que, hasta 2015, la Argentina tenía 424 proyectos de inversión en China por U\$S 193 millones.

En medio de la tensión, Prefectura Naval Argentina hundió un potero chino mientras pescaba ilegalmente en aguas argentinas. Sin embargo, el comercio a corto plazo, las necesidades financieras y políticas limitaban el cambio radical de la orientación hacia China, sobre todo cuando el país aún estaba inmerso en situación de *default* y necesitaba del *swap* chino para eliminar el control de cambios. Es aquí donde el presidente Macri toma conciencia de la alta dependencia de la Argentina respecto de China.

De la discordia a la coordinación política

La alternancia política y la nueva orientación general de la Argentina han jugado un papel importante en el diseño de la política exterior hacia China. El gobierno de Mauricio Macri colocó las relaciones bilaterales en situación de tensión y el gobierno chino aceptó renegociar los acuerdos; mientras que las directrices políticas establecidas por ambos presidentes en Washington, Hangzhou y Beijing condujeron la relación a un nuevo nivel de cooperación. En efecto, solo la diplomacia presidencial pudo superar la discordia. Ambos presidentes acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou, y la visita del presidente Macri a China. Dadas las asimetrías entre las partes, varios problemas planteados por la Argentina se relacionaban con la esfera económica, pero eran cuestiones políticas para China, ya que Xi Jinping consideró que la Argentina se alejaba de las “relaciones estratégicas integrales” rumbo al eje europeo-estadounidense.

En la reunión de Hangzhou, los dos gobiernos resolvieron el debate legal sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo, a través de un protocolo adicional al acuerdo original que estableció el uso pacífico de la Estación. En Beijing, ambas partes también hicieron cambios al proyecto de las dos represas, pero no con respecto al artículo 5 del Convenio Marco. Si bien la coalición Cambiemos criticó por inconstitucional el

Convenio, el decreto 338 de 15 de mayo de 2017, firmado por la vicepresidenta Gabriela Michetti, definió el alcance del término “financiamiento concesional” estipulado en el artículo 5. Además, el proyecto que se beneficiará de la adjudicación directa establecido en el mismo artículo debe incluirse en el Plan Integrado Quinquenal China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021). Precisamente, el Plan enumeró 16 proyectos prioritarios de cooperación en infraestructura, aunque, como expresa un informe de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, estos proyectos no tienen plazos de implementación específicos y China aún mantiene la cláusula de “incumplimiento cruzado”.

El presidente Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, aunque el gobierno de Xi Jinping todavía tiene alta injerencia en la economía argentina y es fuente alternativa de capitales en un mundo financiero inestable. Al igual que en otras alternancias políticas, como las realizadas en Estados Unidos y Taiwán, la nueva orientación política estuvo limitada por el poder económico de China que, basado en argumentos de responsabilidad y continuidad del Estado, amenazó a Argentina con aplicar el incumplimiento cruzado en el momento en que este país regresaba al mercado mundial de capitales. La Argentina cortó la dependencia de China y aumentó su autonomía, pero siguió dependiendo del capital internacional. Así, la administración Macri redujo la dependencia en el nivel bilateral, aunque no en el ámbito general de la política exterior. Sin embargo, no todo ha sido tensión en la relación,



ya que el gobierno chino ayudó a estabilizar las finanzas entre 2014 y 2015, erradicar el control cambiario en 2016 con el *swap* de monedas y mantener varios proyectos principales de infraestructura en la Argentina.

Un párrafo aparte merece la participación de Mauricio Macri en el *Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional*. En efecto, la Cancillería china sugirió la fecha de mediados de mayo para hacer coincidir la visita presidencial y el Foro, con miras a obtener el apoyo de la Argentina y otros países a la iniciativa. China planeaba extender la Franja y la Ruta hacia América Latina y necesitaba la colaboración de presidentes de la región en la reunión, de la cual también participó la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, quien realizaba un giro realista del TPP hacia la Ruta de la Seda. Por eso, no ha sido casualidad que Xi Jinping enunciara que “América latina es la extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI” durante la reunión bilateral con Macri.

En carácter de presidente *pro tempore* de la Unasur, el presidente Macri logró colocar a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el punto seis del comunicado conjunto del Foro, para generar oportunidades de cooperación con la iniciativa china. Concretamente, existen objetivos concurrentes entre la Ruta de la Seda y la IIRSA en cuanto a la naturaleza de los proyectos a desarrollar –ya que ambas iniciativas tienden a la construcción de infraestructura–, los cuales pueden ser financiados por el Fondo de la Ruta de la Seda y otras instituciones financieras.

De la coordinación política al restablecimiento de la cooperación

Basados en los consensos alcanzados por los dos presidentes en las reuniones de Washington (2016), Hangzhou (2016) y Beijing (2017), las relaciones argentino-chinas giraron hacia la cooperación. Ahora bien, esos consensos no modificaron la estructura, asimetrías y tendencia de las relaciones económicas y financieras, destacándose la continuidad en los siguientes aspectos:

a) La eliminación de las retenciones a los *commodities* (excepto la soja) preveía estimular las ventas de otros productos a China, pues la Argentina cuenta con protocolos fitosanitarios para exportar cebada, maíz y sorgo. Sin embargo, los datos comerciales rechazan la hipótesis de que la liberalización de las exportaciones agrícolas aumente las exportaciones argentinas a China y acote el *déficit*, al menos, en los dos primeros años de la administración Macri. El *déficit* trepó a U\$S 13.556 millones (5.823 en 2016 y 7.736 en 2017). La quita de las retenciones a productos agrícolas, su mantenimiento sobre la soja y el proteccionismo chino, junto a otros factores estructurales, no favorecieron la expansión de las exportaciones. El *déficit* acumulado desde 2008 ha hecho de la Argentina el gran perdedor en la relación con China entre los países de Sudamérica.

El tema del *déficit* comercial fue tratado durante la visita de Macri a China. El Plan de Trabajo 2017-2019, firmado entre el Ministerio de Agroindustria y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena, acordó dar prioridad al tratamiento de los problemas relacionados con el acceso de varios productos al mercado chino, tales como: cereza, limón, cítricos dulces, guisantes secos, miel, carne de oveja patagónica, carne vacuna fresca, carne de cerdo, trigo, sorgo, caballos. En diciembre de 2017 y en aras de mantener la armonía en la relación, el gobierno chino redujo aranceles aduaneros de 32 productos importados desde la Argentina y acordó el protocolo para la exportación de carnes frescas y con hueso a China tras quince años de negociaciones bilaterales! Así China flexibilizaba su proteccionismo hacia los *commodities* argentinos y respondía a la liberalización comercial del presidente Macri.

b) Los capitales chinos continuaron arribando a la Argentina como flujos de IED, préstamos y *swap*. La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional informa 19 proyectos con origen en China por valor de U\$S 1.413 millones desde el inicio del gobierno de Macri hasta el 31 de diciembre de 2018. Si bien las condiciones macroeconómicas para las inversiones extranjeras son más favorables que en el gobierno anterior, estas cantidades son irrelevantes para las necesidades de capital de la Argentina. De hecho, el presidente Macri prefiere las inversiones chinas directas (o indirectas) más que la modalidad de préstamos intergubernamentales. La visión de Macri está en plena armonía con la política china de estimular la inversión extran-

jera plasmada en la “estrategia de salida” (1999) y los dos documentos de política china para América latina y el Caribe (2008 y 2016). Sin embargo, el consenso acordado durante su visita a China giró en torno a los más de veinte mil millones de dólares en préstamos intergubernamentales para infraestructura, acordados durante la gestión Kirchner y renegociados en Beijing. Por último, el Banco Central prefirió no hacer frente al pago de U\$S 10.375 millones del *swap* de monedas contraído en 2014 y, en julio de 2017, en acuerdo con el Banco Popular de China, fue renovado por tres años.

c) La Argentina sigue una política irrestricta a favor de China en la cuestión de Taiwán. A diferencia de la posición de Estados Unidos, la alternancia en Taiwán y el fin de la “tregua diplomática” no generaron declaraciones de la Cancillería. El gobierno argentino “reafirmó el invariable apego a la política de una sola China” en el comunicado conjunto suscripto durante la visita del presidente. Esta continuidad del gobierno de Macri respecto de Fernández de Kirchner y otros gobiernos quedó plasmado en la práctica durante la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires. En esta oportunidad, la delegación taiwanesa participante de la Conferencia solicitó reuniones bilaterales al gobierno argentino, las cuales le fueron negadas, según declaraciones públicas del jefe de la Oficina Comercial y cultural de Taipei en Argentina, Hsieh Chun-then. También un proyecto de resolución de autoría del diputado Eduardo Costa, y firmado por los diputados Elisa Carrió, Ricardo Alfonsín y otros (todos de la coalición gobernante), solicitó “al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias a fin de eximir a los habitantes de la isla de Taiwán, República de China, de contar con visado obligatorio para el ingreso a la República Argentina”, según versa el proyecto 3934-D-2016 de la Cámara de Diputados de la Nación. Esta iniciativa aún no prosperó, a pesar de que ha sido fechada el 24 de junio de 2016. Aquí se desvanece el pragmatismo enunciado por la ex canciller Susana Malcorra ante el “principio de una sola China”, pues el gobierno de la RPC no cuestiona a aquellos países que tienen relaciones económicas y culturales con Taiwán, siempre que las mismas se mantengan en esos ámbitos y no se trasladen al plano político. Chile y Brasil desarrollan intensas relaciones comerciales y la RPC comercia con Paraguay, país con el cual carece de vínculos diplomáticos.





La continuidad del problema

La relación con China debe pensarse como una de las causas de los problemas de la economía argentina, afectada por lo que hemos mencionado en otros trabajos como “choque de modernizaciones”. Esta situación ha comenzado a surgir también con Estados Unidos desde la llegada de Donald Trump al poder y su política proteccionista y de re-modernización.

Mientras la Argentina perdió una década de comercio con China (ocho años con Cristina Fernández y dos con Mauricio Macri) y fue dependiente del capital chino, otros países de América del Sur, como Brasil y Chile, tuvieron amplios superávits comerciales y no necesitaron del aporte financiero chino. Es decir, el comercio con China generó un ciclo desfavorable para la Argentina, cuyas consecuencias financieras adversas, en parte, fueron subsanadas con el aporte de los capitales chinos.

La Franja y la Ruta ofrece una oportunidad para diversificar las exportaciones, tanto en mercados como productos, y contribuir a la seguridad alimentaria de sus integrantes. A esto se suman los potenciales préstamos para infraestructura en proyectos que la Argentina tiene pensado desarrollar en el marco de la IIRSA. Sin embargo, el desarrollo de infraestructura no soluciona los problemas estructurales, por el contrario, puede acrecentar y acelerar las desigualdades económicas, los desequilibrios en los intercambios centro-periféricos y las asimetrías en las relaciones Norte-Sur. Mientras se espera cambiar este esquema de relaciones en el largo plazo, los *commodities* agrícolas siguen siendo la única alternativa a corto y mediano plazo para, al menos, equilibrar el comercio bilateral, tal como lo han hecho exitosamente Brasil y Chile.

Basados en los consensos alcanzados por los dos presidentes en las reuniones de Washington (2016), Hangzhou (2016) y Beijing (2017), las relaciones argentino-chinas giraron hacia la cooperación. Ahora bien, esos consensos no modificaron la estructura, asimetrías y tendencia de las relaciones económicas y financieras.