



Observatorio de Política Exterior Argentina

## –Análisis de Política Exterior Argentina –

### Nº 8

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina iniciado en 2013. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo", Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

El OPEA y el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Antonela Busconi, Lic. Samanta Colman, Trad. María Julia Francés, Jessica García, Gisel López, Ariana Noir, Lic. Virginia Rocchetti, Florencia Tinnirello, Ezequiel Virgilio y Nabih Yussef.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en [www.opeargentina.org](http://www.opeargentina.org)

### **La relación bilateral sino-argentina: Entre el idealismo de los derechos humanos y el pragmatismo económico**

*María Florencia Tinnirello*

#### **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un breve análisis de uno de los temas actuales de la agenda de la Política Exterior Argentina: el de las relaciones sino-argentinas y su correspondencia en el plano económico. A lo largo de la última década, la República Argentina, bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, focalizó su estrategia de relaciones con Asia en China, a razón del particular interés en su crecimiento económico, pretendiendo así profundizar la relación bilateral en consonancia con el plan de re-insertar al país a nivel internacional luego de la debacle



## Observatorio de Política Exterior Argentina

político-económico del año 2001 y con el denominado "modelo económico de perfil industrialista pero con matriz de acumulación diversificada" (Simonoff, 2009:81).

Asimismo, el análisis del vínculo se enmarca en lo que ha sido el diseño de la política exterior para el período delineado (2003-2013), que se presenta en términos de continuidad dado que "la sucesión del mando dentro del matrimonio creó una situación particular en la cual la presidenta no podía diferenciarse del anterior gobierno" (Llenderozas, 2011:258), aunque sí se enfocó en completar lo inconcluso y corregir ciertos estilos y direcciones. En términos generales, dicho diseño tuvo rasgos distintivos, no solo porque pretendió responder a desafíos y oportunidades específicos, sino también porque correspondió con visiones del mundo o sistemas de creencias (Russell, 1996) propias de los Kirchner idóneos para entender y responder a realidades internacionales cambiantes (Corigliano, 2006). Y uno de los elementos esenciales del mismo ha sido el rol clave que se le adjudicó a la defensa y al respeto de la democracia y de los derechos elementales, en consonancia con una política sostenida a lo largo de las últimas tres décadas de vigencia del régimen democrático.

Sin embargo, se considera que la relación bilateral sino-argentina se presenta como un caso particular dentro de la mencionada lógica, en tanto que parece haber predominado una visión pragmática en las decisiones tomadas como en las políticas aplicadas por parte de la Argentina para con China, colocando en un plano secundario la cuestión de los derechos humanos. En otras palabras, y siguiendo uno de los puntos de vista esbozados por académicos sobre la política exterior del período, la relación podría ser trabajada en el marco "(...) del esquema binario de principismo y pragmatismo, el cual en cierto modo se ha vuelto un clásico para analizar la evolución y el presente de la política exterior argentina, desde la presunción de que esta política fluctuó entre uno y otro polo" (Miranda, 2007:4). En términos de Corigliano (2006), ha predominado un enfoque híbrido de política exterior que evidencia la yuxtaposición de la variante pragmática del realismo y la variante wilsoniano - periférica del idealismo.

Por lo tanto a continuación, y a partir de lo mencionado, se plantean cuáles serán los ejes que guían el presente trabajo. En primer lugar, se realizan algunas consideraciones iniciales respecto al nuevo protagonismo internacional de China y el particular interés que éste ha presentado y profundizado respecto a América Latina, en pos de comprender el contexto en el cual se impulsan las denominadas "relaciones estratégicas" por parte del gobierno del Néstor Kirchner y continuadas por Cristina Fernández.

En segundo lugar, se hace una breve mención de las principales características y lineamientos que orientan la política exterior de ambas presidencias a los fines de presentar el marco general en el cual se insertan las relaciones sino-argentinas. Luego, se trabaja en torno a cómo ha sido presentada y aplicada en materia de política exterior la variante idealista, específicamente la ya mencionada defensa de la democracia y promoción de los Derechos Humanos, haciendo referencia también al rol que se le pretendió asignar a la Argentina respecto a la contribución y promoción de los mismos en el escenario internacional.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

En tercer lugar, y por último, se trabaja el vínculo bilateral bajo la lógica principismo-pragmatismo, con el objetivo de dar cuenta no sólo la relevancia que éste ha adquirido en la estrategia de re-inserción internacional del país en clave de diversificación de destinos y en la búsqueda de lograr un crecimiento económico que sustentase el desarrollo de políticas sociales de cariz interno, sino también la adecuación discursiva y la mirada sesgada que se sostuvo respecto al mismo para continuar consolidando una relación económica considerada como ventajosa y fundamental.

### Algunas consideraciones iniciales

El actual escenario internacional presenta distintivos y novedosos rasgos que además de diferenciarlo con aquél que predominó durante el siglo XX, generó un arduo debate entre académicos que derivaría en una suerte de acuerdo en torno a la idea de que nos encontramos frente a la emergencia de una nueva estructura de poder internacional. La misma se ha distinguido por la re-localización del epicentro económico desde el denominado Occidente hacia el sudeste de Asia.

Un actor clave en el mismo es la República Popular de China (RPCH), en tanto que se asiste al re-surgimiento del heredero de aquél imperio milenario que, a razón de las reformas impulsadas desde Zhou Enlai y Deng Xiaping<sup>1</sup> en pos de modernizar su sector agrícola, su estructura productiva, la ciencia y tecnología, y la defensa nacional, para el año 2013 se convirtió en la segunda economía más grande del mundo. Lo que los autores han denominado como el "milagro chino" se tradujo en un crecimiento promedio anual del 9,7% para el período 1978-2006; en un incremento del PIB de trece veces para la misma etapa; en la quintuplicación del comercio exterior en los últimos diez años, además de la duplicación de su participación en el comercio mundial; y en el aumento exponencial de las reservas internacionales que en tan sólo quince años alcanzaron para el año 2008 un total de U\$S 1,4 billones<sup>2</sup>.

En última instancia, "(...) su penetración en los mercados de las economías desarrolladas y su papel de destino de exportaciones, especialmente para las economías de la región asiática, convirtieron a China en un nuevo eje del comercio mundial-segundo exportador y tercer importador en 2007 - disputando así el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón" (D'Elía, et al., 2008:37). Sin embargo, no se deben perder de vista

---

<sup>1</sup> "El interés central detrás de esta transformación radicada en acortar la brecha de desarrollo existente con los países más avanzados (...) Para Deng, China sólo podría convertirse en una gran potencia a través de una política sistemática de modernización, con énfasis en el desarrollo económico y manteniendo la estructura de control político del Partido Comunista (...) Las principales medidas adoptadas consistieron en: la descolectivización de la agricultura y la autorización del uso privado de las tierras comunales; el levantamiento de la prohibición para realizar actividades empresariales de índole privada; la apertura por primera vez desde la Revolución de 1948 al ingreso de capitales extranjeros; la creación de zonas económicas especiales y de apertura; la privatización de numerosas empresas (a excepción de algunos grandes monopolios vinculados a energía y al sistema bancario); la descentralización del control estatal nacional hacia los gobiernos provinciales; la reducción general de aranceles y barreras comerciales; y el reconocimiento legal en 2005 de la propiedad privada" (Frechero, 2011: 137-138)

<sup>2</sup> Ver anexo: Tabla 1 y 2



## Observatorio de Política Exterior Argentina

los múltiples desafíos y obstáculos que aún debe sortear el país asiático, y que abarcan desde cuestiones vinculadas al sistema de gobierno y régimen político hasta aquellas relacionadas a los importantes conflictos sociales y la cuestionada respuesta por parte de la élite gubernamental frente a todo tipo de movilización y/o protesta. Es posible, por lo tanto, afirmar que el actual proceso de ascenso de China al status de gran potencia podría estar sesgado por la necesidad de afrontar problemas internos que exigen urgente respuesta.

Asimismo, y a partir del contexto planteado, América Latina no ha sido ajena a la penetración y creciente presencia del país asiático en el mundo. La finalización de la Guerra Fría, el auge del proceso de globalización, y la desideologización de la política exterior de aquél presentaron el momento idóneo para fomentar la expansión económica de las relaciones sino - latinoamericanas (Cesarín, 2007). La relevancia que la región ha cobrado en la agenda económico-comercial china ha tenido y tiene su correlato en las diversas iniciativas de política exterior tanto por parte del dragón asiático como por las impulsadas por los países latinoamericanos. En este sentido, el informe emitido por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe sobre las relaciones entre China y América Latina y el Caribe (2012) resulta sumamente útil para ilustrar dicho fenómeno<sup>3</sup>. Asimismo, se observa que los socios latinoamericanos más relevantes para China en base los datos del FMI (2009) son, en primer lugar, a Brasil con un comercio total de U\$S 42.438 millones; seguido a lo lejos por Chile con 17.496 millones; México con 17.018 millones; Argentina con 7.789 millones; y Venezuela con 7.129 millones (Frechero, 2011: 143).

Por último, resulta pertinente plantear el hecho de que la relativa bonanza económica de comienzos del siglo - en parte - se debe a la fuerte demanda china de los bienes y commodities que la región ofrece y que son fundamentales para la economía china y que se ve reflejado en el patrón de intercambio comercial y de inversiones de los últimos años: minería y forestación (Perú y Chile), pesca y petróleo (Argentina y Venezuela), mineral de hierro y acero (Brasil), producción de alimentos (Brasil, Chile, Argentina y Perú), minería (Perú, Colombia, Chile). Sin embargo, se acuerda con lo planteado por Frechero (2011) como por Cesarín (2010), en tanto que "si bien esta situación representa una importante oportunidad de optimizar los procesos subregionales de integración e impulsar cambios en las estructuras productivas nacionales mediante la participación inversora de firmas chinas, se debe reflexionar cautelosamente en la medida en que el auge de los commodities encubre los riesgos inherentes de depender de un sector volátil y en gran medida poco calificado para el sostenimiento de un crecimiento económico a largo plazo. China ofrece a la región oportunidades pero también desafíos" (Frechero, 2011:144). E indudablemente, Argentina no se exime de éstos potenciales y cada vez más claros obstáculos.

---

<sup>3</sup> Dado que no es el objeto de estudio del presente trabajo, en el anexo (tabla 3) se adjuntan ciertos datos relevantes a tomar en consideración respecto a las relaciones sino-latinoamericanas. El informe completo está disponible en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Di\\_10-12-Relaciones\\_entre\\_China-ALC\\_coyuntura\\_economica\\_mundial.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Di_10-12-Relaciones_entre_China-ALC_coyuntura_economica_mundial.pdf)



Observatorio de Política Exterior Argentina

## **Orientaciones y características generales de la política exterior de Néstor y Cristina: La variante idealista como elemento clave de la misma**

En palabras de Néstor Kirchner, la política exterior inaugurada bajo su presidencia y continuada por su esposa, Cristina Fernández, "(...) ha mantenido firme y sostenidamente la ineludible defensa del interés nacional, la protección de la soberanía nacional, la defensa de la democracia, el respeto de los derechos fundamentales (...)" (Kirchner, 2007) a los fines de devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía bajo pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas.

En términos generales, y siguiendo los trabajos de De la Balze (2010) y Simonoff (2009), fueron múltiples las cuestiones a las que atendió la agenda de política exterior de ambas presidencias. A continuación se mencionan las más relevantes en correspondencia al objetivo del presente APEA: la denominada política de seguridad multilateral erigida sobre tres elementos (a saber, defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; multilateralismo)<sup>4</sup>; la importancia adjudicada al impulso de una política regional con múltiples aristas, sobre todo en el ámbito sudamericano (fortalecimiento del MERCOSUR; participación activa en la UNASUR; estrechamiento de vínculos bilaterales - Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela - no sin obstáculos o rispideces; entre otros.

Y por último, la apertura y diversificación del comercio exterior (tanto en destinos como de productos) en consonancia con el objetivo de poner en marcha el denominado "modelo económico de perfil industrialista pero con matriz de acumulación diversificada y en vista de una mayor inclusión social" (Simonoff, 2009: 81). Es justamente en este marco donde se podría ubicar la pretensión de Néstor Kirchner (y sostenida por Cristina Fernández) de impulsar la relación bilateral con la República Popular China siendo el intercambio comercial el factor dinámico de la misma.

Asimismo, se han planteado diversos enfoques y debates en torno al modo en el cual se pretendió establecer el vínculo con el ámbito internacional y a la proyección de la propia política exterior durante el período 2003-2013. Siguiendo el análisis realizado por Miranda (2007), se pueden distinguir distintos puntos de vista: por un lado, aquél que considera que aquella política se hizo pensando en el contexto doméstico en base a "(...) una sobreestimación de la política interna en la formulación de los objetivos internacionales (...), es decir, una política exterior en clave doméstica (...)" ; por otro lado, la perspectiva a partir de la cual se considera que hubo una subvaloración "(...) de la política exterior, basada en la actitud de desestimar el contexto externo (...) descartando de plano la naturaleza propia de la misma, apoyándose meramente en la política interna" (Miranda, 2007: 2 - 3).

Y un tercer punto de vista - y considerado como más el más idóneo para desarrollar el presente análisis - que se refiere al "(...) esquema binario de principismo y

---

<sup>4</sup> Respecto a este primer eje, se debe tener presente lo que han las decisiones y acciones referidas a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; a la lucha contra el terrorismo internacional; a la cuestión Malvinas; y al respeto y la promoción de los Derechos Humanos.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

pragmatismo, el cual en cierto modo se ha vuelto un clásico para analizar la evolución y el presente de la política exterior argentina, desde la presunción de que esta política fluctuó entre uno y otro polo. Precisamente, por una parte, el contenido de los discursos presidenciales dados en las sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la diplomacia de los derechos humanos, por ejemplo, han testimoniado una concepción principista en la conducción de los asuntos externos del gobierno de Kirchner (...)" (Miranda, 2007: 4). Y por otro parte, y en base al objetivo del presente trabajo, las relaciones sino-argentinas y la preeminencia de la variable económico-comercial en detrimento de una serie de lineamientos sostenidos en términos discursivos y formales y considerados como estructurantes del posicionamiento internacional del país y del modo en el que éste se vincularía con sus socios regionales como extra-regionales.

En lo referente a lo que se ha denominado como variante idealista (y que se enmarca en aquél principismo dentro del esquema binario), resulta claro que la misma es considerada como un elemento clave del diseño de política exterior, tal como es posible observar en lo planteado en los apartados anteriores. Sin embargo, no por eso es un aspecto novedoso o exclusivo de las administraciones Kirchner en tanto que, siguiendo el análisis realizado por Corigliano (2010), "a lo largo de estos últimos 30 años de vigencia del régimen democrático en Argentina, los distintos gobiernos han incluido la defensa de la democracia y los derechos humanos como un asunto de sus respectivas agendas internacionales y nacionales. En este sentido, la conformación del estatus de los DDHH en la política exterior ha atravesado tres etapas diferenciadas (...) siendo la última de éstas la correspondiente al gobierno peronista de Néstor Kirchner y continuada por su esposa Cristina Fernández (...)" (Corigliano, 2010: 19-20).

Igualmente, la centralidad discursiva otorgada a la defensa de dichos derechos y a la promoción de la democracia - tanto a nivel regional como internacional - tuvo su correlato en una serie de importantes iniciativas y logros propios de la etapa 2003-2013. Entre las más relevantes, se destacan: la Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada (de carácter universal); la aprobación en el marco del sistema interamericano de la Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho de la Verdad; la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra las Formas de Discriminación contra la mujer<sup>5</sup>; la participación - y en algunos casos liderazgo - frente a situaciones de fragilidad política en la región sudamericana<sup>6</sup>.

Por último, y en relación al rol que se le pretendió asignar a la Argentina respecto a la contribución y promoción de los mismos en el escenario internacional, se puede hacer referencia a la candidatura argentina al Consejo de Derechos Humanos de Naciones

---

<sup>5</sup> Se pueden mencionar también la firma de los siguientes tratados en el marco de Naciones Unidas: Protocolos Opcionales referidos a la Convención contra la Tortura y otros Tratos; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migrantes; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades.

<sup>6</sup> Se destacan la situación vivida por los rehenes de las FARC en el año 2008; el caso ecuatoriano y el intento de golpe de Estado sucedido en el año 2010; el golpe de Estado llevado a cabo en el año 2009 en Honduras; entre otros.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

Unidas para el período 2013-2015 y al correspondiente documento oficial de presentación en el cual se postula que "la promoción y la protección de los derechos humanos es una Política de Estado que recoge las principales reivindicaciones de la sociedad argentina. Su defensa e impulso constituyen ejes centrales de la política exterior de nuestro país" en pos de fortalecer el derecho internacional, la cooperación y la promoción de los valores universales y al respeto irrestricto de los mismos. En última instancia, la pregunta que aún queda abierta, y que será respondida a continuación, es cómo se traduce la susodicha política de estado de fomento y respeto de los Derechos Humanos en la relación entre la República Argentina y la República Popular China.

### **Las relaciones sino-argentinas: la primacía de un pragmatismo en clave económica-comercial**

Tal como ya se ha mencionado en las consideraciones iniciales, América Latina no ha sido ajena al creciente protagonismo chino en la economía mundial y a su peculiar disposición de expandir sus intereses a nivel global; y en particular Argentina - en reconocimiento de la oportunidad que podría llegar a representar el estrechamiento de las relaciones en dicho contexto - ha intentado impulsar una intensa agenda externa para con el país asiático.

A 31 años del establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China, Néstor Kirchner - como presidente recién electo (2003) - dejó en claro, desde un primer momento, el trato especial que su administración le asignaría a China y la relevancia de dicho país en la estrategia de re-inserción internacional de la Argentina luego del debacle económico-político del año 2001<sup>7</sup>. En este sentido, "la importancia de China para Kirchner quedará demostrada en que será el único país asiático visitado por el presidente durante su mandato. La visita de Estado de 2004 mostró el significado económico que el presidente atribuía a este mercado, siendo acompañado por una delegación de más de 200 empresarios argentinos y del MERCOSUR" (Oviedo, 2010:448)<sup>8</sup>. Se daba inicio así a lo que Cesarín denominaría la cuarta etapa<sup>9</sup> de la relación bilateral: la transformación de China en un socio estratégico para la Argentina, especialmente en el marco de la recuperación nacional.

---

<sup>7</sup> En palabras del ex-presidente, "lo fundamental es la diagramación de una estrategia política y de comercialización para diversificar los productos y los destinos a los fines de vender mayor valor agregado, reduciendo la participación relativa de los commodities en la oferta exportadora, evitando las fluctuaciones de precios tan frecuentes en esos mercados"

<sup>8</sup> En esta ocasión se reunieron, por primera vez, dos jefes de Estados. En dicha reunión, los presidentes "(...) reafirmaron el mutuo apoyo a las cuestiones de Taiwan y Malvinas (...) al tiempo que el Gobierno Nacional prometió hacer esfuerzos en orden a evaluar positivamente el reconocimiento de China como economía de mercado" (Oviedo, 2010: 449). Asimismo, se llevó a cabo la firma de cuantiosos memorándum tanto de cooperación, inversiones, e intercambio cultural.

<sup>9</sup> Cesarín (2007) plantea que la relación sino-argentina puede ser analizada a partir de cuatro etapas principales: la "fundacional" que comprende entre 1977 y 1983; la etapa democrática inaugurada en 1983; la correspondiente a la década de los 90, profundización e incorporación de nuevos actores; y la mencionada.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

En efecto, de acuerdo con lo planteado por Frechero (2011) como por Cesarín (2010), entre 2002 y 2003 el valor de las exportaciones argentinas a China se incrementó en un 227%, correspondiendo el 85% del mismo a granos y aceites de soja, favorecidos por un fuerte crecimiento de la cotización internacional. Fue este aumento en los intercambios lo que atrajo la atención de la administración Kirchner y motivó su interés por llevar a cabo aquella visita oficial.

A los cuatro meses de dicha reunión se firmó el Memorándum de Entendimiento entre ambos países en ocasión de la visita de Hu Jin Tao al país, y que representó el instrumento de promoción comercial de mayor relevancia hasta aquél momento, además de haber sido concebido por la élite gubernamental argentina como el primer paso hacia la apertura del mercado chino a los productos nacionales; a la llegada de inversiones en sectores claves; y en el establecimiento y desarrollo de la relación en términos estratégicos<sup>10</sup>. Sin embargo, los compromisos alcanzados en el mismo como las promesas expresadas en las posteriores cartas de intención por parte del gobierno chino, no tuvieron su correlato en la práctica y/o no presentaron los beneficios esperados<sup>11</sup>, lo cual generó que las oportunidades y expectativas que abarajaba la administración argentina sobre los avances que se podrían alcanzar en base a un mayor acercamiento se vean menguados.

Sin embargo, y a pesar de la situación planteada, durante los últimos tres años de su gobierno, Kirchner continuó concibiendo la relación con China como una de las prioridades de la agenda económico comercial, especialmente en su condición de principal socio extra-regional, y en tanto que era considerado como una palanca para la reindustrialización de la Argentina. Esto se tradujo en los hechos en que una importante porción de la financiación del aparato estatal y del proyecto social y de industrialización provino del aumento de las exportaciones hacia China, por sobre todo gracias a la suba del precio internacionales de la soja y sus derivados.

Asimismo, contrario a lo que se pretendía en un primer momento - diversificar la oferta exportable por medio de la inclusión de bienes de intensidad tecnológica media como de productos de origen vegetal o animal -, para el año 2007 China se convirtió en el destino de más de las tres cuartas partes de las exportaciones de porotos de soja y de la

---

<sup>10</sup> Uno de los aspectos centrales de dicho documento es el reconocimiento argentino del "estatuto de economía de mercado" a China y la decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de éste. Igualmente, a razón del objetivo del presente trabajo, no se entrará en mayor detalle respecto al contenido de dicho Memorándum. Para más información se recomienda el trabajo realizado por Eduardo Oviedo (2010: 450-460).

<sup>11</sup> En pos de ejemplificar lo planteado, se pueden mencionar dos casos. Por un lado, "bajo el formato de la *carta de intención*, el rumor de las inversiones resultó como lo definiera Kirchner: una novela, un legítimo cuento chino. En aquel tiempo lo cierto era que mientras Argentina había radicado inversiones en China por U\$S 100 millones, ésta última sólo había invertido U\$S 11 millones en aquella y lo único concreto en el horizonte eran U\$S 20 millones para la construcción de una planta tabacalera en Jujuy en asociación con una cooperativa local". Y, por otro lado, el hecho que en el Memorándum el gobierno chino tomase el compromiso de que el "valor anual de las exportaciones argentinas se incrementa sobre el nivel actual al menos en 4 mil millones de dólares", cifra que sería alcanzada por la propia dinámica del comercio bilateral.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

tercera parte de las de aceite convirtiéndose en el nuevo “motor” de las exportaciones argentinas del complejo sojero. El complejo de la soja concentró el 80% de las exportaciones a China: porotos de soja (51%) y aceite de soja (29%); y en menor medida, otro producto destacado fue aceite de petróleo, con una participación de 8%<sup>12</sup>. Y hasta la actualidad el tipo de patrón de participación argentina en el intercambio comercial bilateral no solo no ha sufrido ningún tipo de modificación, sino que además se ha profundizado e incluso se ha visto limitado por la depreciación de la demanda china de este tipo de productos.

En este sentido, uno de los principales problemas que debió afrontar la República Argentina desde el año 2005 fue la disminución del margen del superávit argentino en la balanza comercial - convirtiéndose en deficitaria en el 2008. Esta realidad siendo en parte efecto de lo ya planteado en párrafos anteriores, puso de manifiesto el hecho de que se trataba de la configuración de un vínculo de matriz asimétrica, en el cual las diferencias existentes entre ambas economías y la desigualdad en el tipo de participación en el intercambio comercial expusieron la evidente vulnerabilidad argentina frente al grande asiático.

Ahora bien, en tanto que "la orientación impresa por Cristina Fernández de Kirchner desde el momento de su asunción continuó la política de reconocer a la RPCH como actor importante de la política mundial y mantuvo los mutuos apoyos internacionales", el comercio siguió siendo el área de mayor relevancia aunque afectado por la crisis internacionales y "(...) las consecuentes medidas aduaneras adoptadas para mitigar la amenaza de los productos chinos" (Oviedo, 2010: 481).

Para dicho momento, China se convirtió en el segundo o tercer socio comercial de Argentina (dependiendo del año considerado), luego de Brasil y Chile, y paso a ser concebido como una alternativa idónea para afrontar los recientes problemas de tipo económicos-financieros que han comenzado a afectar la estabilidad del país. El aspecto emblemático en este sentido es la búsqueda de un respaldo para continuar asegurando liquidez y sobrellevar el problema de reservas y de disponibilidad de divisas, y que tuvo correlato en la firma en el año 2009 de un acuerdo de intercambio recíproco cambiario (swap) de moneda en pesos argentinos y renminbi por tres años. Inclusive a fines del año 2013, el Ministro de Economía, Axel Kicillof y el Ministro de Planificación, Julio De Vido, viajaron junto a una comitiva a China en búsqueda de la renegociación del mismo, cuestión que cordialmente fue aplazada por la contraparte china.

La política exterior hacia la RPCH partió de motivaciones fundamentalmente económicas y bajo ambas administraciones existió una fuerte superposición de la política exterior con intereses domésticos involucrados en dicha relación. En efecto, el denominado modelo económico de perfil industrialista pero con matriz de acumulación diversificada se sustentó -en parte- en la relevancia económica del vínculo bilateral generándose una dependencia que para algunos autores es propia de relaciones Norte - Sur, y a razón de lo cual se lo ponderó sobre cualquier cuestión que lo amenazase (tal

---

<sup>12</sup> En el anexo - cuadro 4 y 5 - se presentan una serie de datos que ilustran la naturaleza del intercambio comercial.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

como por ejemplo la endeble postura sostenida respecto a la aplicación de medidas antidumping).

Y es aquí donde se puede hacer referencia a la adecuación discursiva y a la mirada sesgada que se sostuvo respecto a la relación en materia de defensa y respeto de la democracia y de los derechos humanos en pos de continuar consolidándola. Por un lado, resulta relevante tener presente que, como reza su Constitución en el artículo 1.1, "la República Popular de China es un Estado socialista bajo la dictadura democrática del pueblo dirigida por la clase trabajadora y basada en la alianza entre trabajadores y campesinos" y que si bien en el Capítulo Segundo se recogen todas las generaciones de derechos, estableciendo aquellos considerados como fundamentales de todos los ciudadanos, el modo en el cual el Estado articula el respeto y la garantía de los mismos resulta disímil al modo que lo hace la República Argentina.

Asimismo, mientras que la Argentina sostiene la universalidad de los DD.HH - tal como ya se ha expuesto en el apartado anterior -, "China sostiene que cada estado debe aproximarse al tema en función de sus propias condiciones, cultura y contexto histórico político" Ésta esencial diferencia entre ambas posturas se complementa con el hecho de que la RPCH "(...) no es sujeta de crítica en organismos internacionales por parte de la Argentina en tanto que cualquier imputación que el país pueda efectuar traería aparejada posibles consecuencias económicas negativas (...) Se asume así un doble estándar en el cual prima la prudencia y la razón política (...)" (Cesarín, 2007:20-1), es decir un enfoque pragmático de acuerdo a los intereses argentinos en clave económico-comercial.

Este doble estándar y la ponderación del pragmatismo sobre el principismo (en este caso, entendido en términos de variante idealista) pueden ser observados en distintos incidentes, disidencias y correspondientes decisiones y acciones. En primer lugar, bajo la administración Kirchner, el momento de mayor relevancia en este sentido fue al inicio de la causa por genocidio e imposición de torturas contra Luo Gang a cargo del Juez Lamadrid que tuvo su contracara en el silencio por parte del gobierno y en la adopción de una posición en base al principio de no intervención.

En segundo lugar, desde un comienzo la gestión de Cristina Fernández sostuvo una posición proclive al gobierno chino en materia de derechos humanos. Los hechos que con mayor contundencia dieron cuenta de este posicionamiento fueron: el paso de la antorcha olímpica por la ciudad de Buenos Aires sin reiterar los incidentes suscitados por las manifestaciones pro-Tíbet, siendo la única ciudad de América Latina que recibió el paso de la antorcha olímpica"; el resguardo en no emitir ningún tipo de comunicado frente a la represión del gobierno chino sobre la minoría uigur ubicada en la Región Autónoma de Xianjiang en el año 2009.

Y el caso de mayor repercusión bilateral: la emisión de orden de detención por parte de Lamadrid contra Luo Gang, a fin de comparecer en la causa iniciada. Automáticamente, la élite gubernamental china hizo llegar su preocupación frente a este involucramiento, caracterizado como inaceptable e incierto, exigiendo la anulación de la causa, caso contrario el gobierno estaría dispuesto a adoptar medidas contra Argentina.



## Observatorio de Política Exterior Argentina

Días después, el juez presentó su renuncia y se revocó la orden de captura como la causa en sí misma.

### Conclusiones

Por lo tanto, y en vistas de cuál fue el objetivo planteado para el presente análisis de política exterior - analizar la relación bilateral sino-argentina contraponiendo la variante idealista de los derechos humanos con la variante propia de un pragmatismo económico - se podría concluir que las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández supusieron una continuación con la política de defensa de la democracia y de los derechos humanos inaugurada en 1983 con la re-instauración democrática y que se ha convertido en una política de estado y en uno de los principales pilares sobre los cuales se diseña la política exterior.

Sin embargo, ambos gobiernos se caracterizaron por desarrollar un patrón selectivo de conducta en materia de derechos humanos, especialmente en lo referido a ciertos vínculos bilaterales considerados como claves. En aquellos casos en los cuales estaba involucrado un socio estratégico, las cuestiones de agenda vinculados a la violación de dichos derechos, predominó una posición de abstención o la ausencia de medidas o declaraciones contundentes. En palabras de Corigliano, "(...) la vertiente estrictamente bilateral en términos de política exterior presenta las típicas inconsistencias de las políticas gubernamentales de distinto signo político (...) y que se pueden observar claramente en discontinuidades y divergencias entre el discurso y la práctica en múltiples ocasiones" (Corigliano, 2010:49).

Y la relación sino-argentina resulta ser uno de los casos más ilustrativos de lo planteado. Siguiendo el formato del esquema binario pragmatismo-principismo, en la misma ha predominado el primero en tanto que en las decisiones tomadas como en las políticas aplicadas por parte de la Argentina, se observa que se ha relegado a un plano secundario la cuestión de los derechos humanos. La República Popular China se convierte en el siglo XXI en un socio comercial clave desde la perspectiva de élite gubernamental, en vistas de impulsar los objetivos económicos y de desarrollo propios de dicho período. En este sentido, convirtiéndose en uno de los principales destinos de uno de los rubros de mayor peso en las exportaciones y en el segundo o tercer socio económico, no cabe duda de que existió una clara predisposición a adecuar el discurso adoptando una mirada sesgada.

### Bibliografía

Artículos y capítulos de libros

CESARÍN, Sergio (2007), "China - Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas", en: Centro Argentino de Estudios Internacionales - Programa Asia - Pacífico -, pág. 1-22. Disponible en: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)



## Observatorio de Política Exterior Argentina

\_\_\_\_\_, Sergio (2010), "China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral". Bs. As. CEPES-Friedrich Ebert Stiftung, Serie Aportes, pp. 5-32.

CORIGLIANO, Francisco (2006), "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: el caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", en: Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, N° 47, pág. 8-10.

\_\_\_\_\_, (2010), "Los Derechos Humanos en la Política Exterior Argentina: De la restauración democrática al bicentenario de la Revolución de Mayo (1983-2010)", en: Autores Varios, Derechos Humanos en Política Exterior - Seis casos latinoamericanos, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, México, pág. 19-51.

D'ELÍA, Carlos; GALPERÍN, Carlos; STANCANELLI, Néstor (2008), "El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina", en: Revista del Centro de Economía Internacional (CEI), N° 3, pág. 67-89. Disponible en <http://www.cei.gov.ar/es/el-rol-de-china-en-el-mundo-y-su-relaci%C3%B3n-con-la-argentina>

DE LA BALZE, Felipe (2010), "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)", en: Estudios Internacionales, N° 166, pág. 121-140.

FRECHERO, J. Ignacio (2011), "Conociendo al Dragón Ascendentes. La Política Exterior Argentina hacia China, 2003-2007", en Autores Varios, La inserción Internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época. Bs. As. CEIPIL, pág. 135-163.

LLENDERROZAS, Elsa (2001), "La política exterior de los gobiernos kirchneristas", en: Autores Varios, La política en tiempos de los Kirchner, EUREBA, Buenos Aires, pág. 251-261.

MIRANDA, Roberto (2007), "La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007", en: Anuario 2007 del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de La Plata, La Plata, pág. 1-18.

NACHT, Pablo Alejandro (2012), "China y Argentina: Oportunidades y Desafíos o cristalización de una asociación independiente", en: Revista Relaciones Internacionales, N° 20, GERI - UAM, pág. 107-127.

OVIEDO, Eduardo (2010), Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China. 1945 - 2010, Dunken, Buenos Aires, caps. 16 y 17.

RAMIRO, Miguel Ángel (2010), "China y los Derechos Humanos", en: Observatorio de la Política China, sección Estudios sobre Derechos Humanos, Disponible en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1274235406China\\_y\\_los\\_derechos\\_humanos.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1274235406China_y_los_derechos_humanos.pdf)

RUSSELL, Roberto (1996), "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", Buenos Aires, FLACSO.

SIMONOFF, Alejandro (2008), "La Política Exterior de los Gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición", en: Intellector, N° 9, Vol. V, Río de Janeiro, pág. 1-20.

\_\_\_\_\_, (2009), "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en: Confines, N° 10, Tecnológico de Monterrey, pág. 71-89.

Documentos oficiales y Discursos.

Documento Oficial - Candidatura de Argentina al Consejo de Derechos Humanos 2013-2015 - Disponible en: [www.mrecic.gov.ar/userfiles/candidatura-cdh-terminos.pdf](http://www.mrecic.gov.ar/userfiles/candidatura-cdh-terminos.pdf)

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina E (10/12/2007), Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el Acto de Asunción del mando en el



## Observatorio de Política Exterior Argentina

Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa. Disponible en: [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar).

\_\_\_\_\_ (1/3/2008), Mensaje de la Señora Presidenta de la Nación, Doctora Cristina Fernández de Kirchner, ante la Asamblea Legislativa. Disponible en: [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)

KIRCHNER, Néstor (1/3/2007), Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner. Disponible en: [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar)

\_\_\_\_\_, (25/9/2007). Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: [www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar).

SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA (2012), "Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe en la actual coyuntura económico mundial" en: SELA, Caracas, Venezuela. Disponible en: [http://www.sela.org/attach/258/default/Di\\_10-12-Relaciones\\_entre\\_China-ALC\\_coyuntura\\_economica\\_mundial.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Di_10-12-Relaciones_entre_China-ALC_coyuntura_economica_mundial.pdf)

### ANEXO

**Tabla 1: China - Evolución del PIB y su participación en el PIB Mundial**

| Año  | PIB corriente en miles de mill. de U\$S | Part. en el PIB mundial en % | Posición en el mundo |
|------|---|------------------------------|----------------------|
| 1990 | 388                                     | 1,7                          | 10                   |
| 2000 | 1.198                                   | 3,8                          | 6                    |
| 2005 | 2.244                                   | 5,0                          | 5                    |
| 2006 | 2.645                                   | 5,5                          | 4                    |
| 2007 | 3.251                                   | 6,0                          | 4                    |

**Fuente:** D'ELÍA, Carlos; GALPERÍN, Carlos; STANCANELLI, Néstor (2008), "El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina", en: Revista del Centro de Economía Internacional (CEI), Nº 3, pág. 68.

**Tabla 2: Comercio exterior de China: principales destinos y orígenes (promedio)**

| Destino                 | Exportaciones |            | Origen             | Importaciones |            |
|-------------------------|---------------|------------|--------------------|---------------|------------|
|                         | mill de USS   | part. en % |                    | mill de USS   | part. en % |
| Estados Unidos          | 200.142       | 20,4       | Japón              | 116.727       | 14,5       |
| Hong Kong, RAE de China | 154.743       | 15,7       | República de Corea | 90.246        | 11,2       |
| Japón                   | 92.662        | 9,4        | Estados Unidos     | 59.439        | 7,4        |



Observatorio de Política Exterior Argentina

|                    |         |      |           |         |      |
|--------------------|---------|------|-----------|---------|------|
| República de Corea | 45.268  | 4,6  | Alemania  | 37.993  | 4,7  |
| Alemania           | 40.523  | 4,1  | Malasia   | 24.141  | 3    |
| Países Bajos       | 32.710  | 3,3  | Australia | 20.367  | 2,5  |
| Reino Unido        | 24.932  | 2,5  | Tailandia | 18.203  | 2,3  |
| Resto              | 392.271 | 39,9 | Resto     | 435.642 | 54,3 |
| Mundo              | 983.250 | 100  | Mundo     | 802.757 | 100  |

**Fuente:** D'ELÍA, Carlos; GALPERÍN, Carlos; STANCANELLI, Néstor (2008), "El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina", en: Revista del Centro de Economía Internacional (CEI), Nº 3, pág. 72.

**Tabla 3: Exportaciones totales y exportaciones a China en 2010 (en millones de U\$S y % respecto a los totales)**

|            | Total     | (%)   | Exportaciones a China | % del total de exportaciones | PIB 2009/PIB 2008 |
|------------|-----------|-------|-----------------------|------------------------------|-------------------|
| Argentina  | 68,134.1  | 100.0 | 5,798.8               | 8.5                          | 0.9               |
| Brasil     | 197,356.4 | 100.0 | 30,752.4              | 15.6                         | -0.3              |
| Chile      | 70,631.5  | 100.0 | 17,355.4              | 24.6                         | -1.7              |
| Perú       | 35,073.2  | 100.0 | 5,425.9               | 15.5                         | 0.9               |
| Venezuela* | 66,962.7  | 100.0 | 6,698.9               | 10.0                         | -3.2              |

**Fuente:** Informe Secretaría Permanente del SELA (2012), pág. 25.

**Tabla 4: Exportaciones, Importados y Saldo Comercial de la Argentina con China (en miles de dólares)**

| Año  | Exportaciones | Variación anual en % | Importaciones | Variación anual en % | Saldo X-M | Variación anual en % |
|------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|-----------|----------------------|
| 2002 | 1.093.519     | -2,7                 | 330.240       | -69,0                | 763.279   | 1319,5               |
| 2003 | 2.483.057     | 227,1                | 720.203       | 218,1                | 1.762.854 | 231,0                |
| 2004 | 2.627.856     | 105,8                | 1.401.814     | 194,6                | 1.226.042 | -30,5                |
| 2005 | 3.192.647     | 121,5                | 2.236.825     | 159,6                | 955.822   | -22,0                |
| 2006 | 3.473.335     | 108,8                | 3.121.847     | 139,6                | 351.488   | -63,2                |
| 2007 | 5.169.817     | 148,8                | 5.092.949     | 163,1                | 76.868    | -78,1                |



## Observatorio de Política Exterior Argentina

**Fuente:** FRECHERO, J. Ignacio (2011), "Conociendo al Dragón Ascendentes. La Política Exterior Argentina hacia China, 2003-2007", en Autores Varios, *La inserción Internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Bs. As. CEIPIL, pág. 154.

**Tabla 5: Principales exportaciones e importaciones Argentina/China (2007)**

| Productos exportados                      | Toneladas | Miles de Dólares | Porcentaje de Dólares | Productos importados   | Toneladas | Miles de dólares | Porcentaje de Dólares |
|---|-----------|------------------|-----------------------|--|-----------|------------------|-----------------------|
| Porotos de soja excluidos para siembra    | 9.254.052 | 3.609.035        | 56,5                  | Motocicletas c/motor de émbolo alternativo, de cilindrada <= a 125cm <sup>3</sup> y > a 50 cm <sup>3</sup> | 50.186    | 210.651          | 4,1                   |
| Aceite de soja en bruto incluso desgomado | 1.442.131 | 1.457.168        | 22,8                  | Glifosato y su sal de monoisopro pilamina  | 36.383    | 173.435          | 3,4                   |
| Resto                                     | 1.926.734 | 1.324.010        | 20,7                  | Acido fosfonometilino diacético, ácido trimetilfos fónico  | 48.614    | 130.629          | 2,6                   |
|   |           |                  |                       | Monitores policromáticos p/máquinas automáticas  | 2.802     | 104.028          | 2                     |
|   |           |                  |                       | Cámaras fotográficas digitales y videocámaras n.e.p.   | 575       | 93.609           | 1,8                   |

**Fuente:** FRECHERO, J. Ignacio (2011), "Conociendo al Dragón Ascendentes. La Política Exterior Argentina hacia China, 2003-2007", en Autores Varios, *La inserción Internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*. Bs. As. CEIPIL, pág. 157.