



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
DEPARTAMENTO DE INTEGRACION Y PROGRAMAS REGIONALES  
INSTITUTO PARA LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



## VI REUNIÓN DE LA RED DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASIA-PACÍFICO REDEALAP

### CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y AUGE DE LA DIPLOMACIA BILATERAL EN LA RELACIÓN MERCOSUR-CHINA

EDUARDO DANIEL OVIEDO  
INVESTIGADOR CONICET  
ARGENTINA

AUDITORIO RAÚL PREBISCH  
INTAL  
BUENOS AIRES, ARGENTINA  
12 Y 13 DE OCTUBRE DE 2005

Este documento fue preparado para presentar en la VI Reunión REDEALAP. Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad del autor y no reflejan las políticas y/o posiciones del BID/INTAL. Para consultas sobre el contenido, contactar directamente al autor al: [eduardodanieloviedo@hotmail.com](mailto:eduardodanieloviedo@hotmail.com). Para citar el documento utilice la dirección [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_REDEALAP\\_2005\\_16\\_Oviedo.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Oviedo.pdf).

**VI REUNION DE LA RED DE ESTUDIOS DE  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE ASIA-PACIFICO  
BID/INTAL**

**12 y 13 de octubre de 2005**

**CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y AUGE DE LA DIPLOMACIA  
BILATERAL EN LA RELACION MERCOSUR-CHINA**

**Dr. Eduardo Daniel Oviedo**

**Resumen**

*La relación del MERCOSUR con países y organizaciones asiáticos presenta avances concretos con India, potencialidades con Corea del Sur y escasos logros con Japón y los organismos multilaterales regionales. A su vez, la falta de unidad de acción de los Estados miembros obstruye el «diálogo» con China, ante la imposibilidad de adoptar una orientación política coherente hacia ese país. Motivo que facilitó el despliegue de la diplomacia bilateral de China, comprobable en la visita del presidente Hu Jintao a Brasil, Argentina, Chile y Cuba. Los acuerdos firmados durante la misma giraron en torno a la limitación de las políticas antidumping, a partir del reconocimiento de China como «economía de mercado», y las contraprestaciones otorgadas a Brasil y Argentina para obtener tal reconocimiento. Intereses enmarcados en la noción china de «relaciones estratégicas» que, según su visión, comprende la «cooperación sur-sur» y la «complementariedad». Sin embargo, la primera no concuerda con la posición de los actores en la estructura internacional; la segunda, encubre el tradicional modelo de exportación de productos primarios. De todas maneras, si China logra darle contenido real a sus «relaciones estratégicas» probablemente conduzca a conformar relaciones multilaterales desde la diplomacia bilateral, sin negar otras formas de multilateralismo. Pero, según el estado actual de las economías latinoamericanas, las relaciones de poder entre los actores y la influencia de la historia y cultura china, difícilmente pueda modificarse el modelo relacional, sin cambiar las componentes del Estado-exportador.*

**Introducción**

La relación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la República Popular China conforma el objeto de estudio del presente trabajo. A diez años de su instauración, la institución no ha tenido avances concretos en el proceso de negociación con el país asiático. Siendo que la reciente visita del presidente chino a América Latina desató, claramente, lo expresado en el título seleccionado: la crisis del multilateralismo y el auge de la diplomacia bilateral, a la luz de los compromisos asumidos por los países latinoamericanos visitados.

Para clarificar la cuestión, el presente estudio está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, introduce a las relaciones externas del MERCOSUR con el objetivo de detectar el estado actual de los llamados «diálogos» con países y organizaciones del «Asia del Pacífico». Luego, ingresa en el caso específico de China, a fin de explicar la crisis de la

diplomacia multilateral por la falta de unidad de acción de los Estados miembros en su vinculación con el país asiático. Este fracaso tiene como contrapartida el auge de la diplomacia bilateral. Por lo tanto, para este análisis es de sustancial importancia la comprensión de los intereses presentes en los acuerdos alcanzados durante la visita de Hu Jintao a América Latina, es decir: 1) la limitación de las políticas antidumping a partir del reconocimiento de China como economía de mercado y, 2) las contraprestaciones otorgadas a Brasil y Argentina para obtener tal reconocimiento. Así, la diplomacia china armonizó los intereses de las partes en juego con el acceso a mercados, emprendimientos conjuntos y, en menor medida, inversiones.

Este negocio diplomático, de naturaleza bilateral, aparece subsumido bajo la noción china de «relaciones estratégicas». Componente de una clasificación de los vínculos externos enunciada por su propio gobierno, aceptada por brasileños y argentinos, cuyos dos contenidos esenciales son la «cooperación sur-sur» y la «complementariedad». Términos que contrastan con la relación de poder existente y renuevan el modelo de exportación tradicional de los países latinoamericanos, observándose una retórica obsoleta que encubre el viejo esquema de vinculación entre las grandes potencias y los países en desarrollo. Solamente cambian los actores, pero la estructura relacional atribuye a Latinoamérica, principalmente a la Argentina, el mero grado de exportador de materias primas, desde soja a energéticos. Pues, a pesar de la importancia del comercio con China –tanto para la actividad productiva como para las arcas del Estado– no parece existir nada nuevo en la relación con Oriente, sino la simple copia de modelos anteriores.

La crisis en la relación MERCOSUR-China también expresa el fracaso de las concepciones idealistas en las Relaciones Internacionales, vinculada con preconceptos e ideas carentes de contrastación empírica. En un sistema internacional que aun posee raíces westphaliana, la diplomacia bilateral es el mecanismo tradicional y comúnmente aplicado, tanto en la búsqueda de armonía de intereses como en la resolución de los conflictos. Pero, como el multilateralismo es una realidad histórica distinta de sus instituciones y es posible crear relaciones multilaterales desde la bilateralidad, resulta imprescindible entender que China, empleando la diplomacia bilateral, puede conformar una red multilateral de intereses estratégicos.

## **Relaciones externas del MERCOSUR**

El protocolo de Ouro Preto<sup>1</sup> atribuye al MERCOSUR personalidad jurídica de derecho internacional. Dicha personalidad ha sido consagrada en su artículo trigésimo cuarto, facultando al MERCOSUR a establecer vínculos con países y organizaciones de carácter mundial o regional. Por eso, desde su instauración el 1º de enero de 1995, su accionar estuvo orientado a establecer acuerdos, de naturaleza económica, con el mayor número de actores de la política mundial, aunque los Estados Unidos, la Unión Europea y la asociación con otros países de América del Sur concentraron la atención de sus relaciones externas.

---

<sup>1</sup> El protocolo de Ouro Preto es el tratado constitutivo del MERCOSUR. Firmado el 17 de diciembre de 1994 por los presidentes y ministros de relaciones exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Dentro de esta orientación, aparece la idea de vincular al MERCOSUR con países y organizaciones asiáticos. La búsqueda de modificar la relación de poder en el proceso de negociación a través del bloque y la imposibilidad de los Estados miembros de inserción *per se* en los organismos multilaterales del Asia del Pacífico<sup>2</sup>, fueron motivos suficientes para encontrar en el MERCOSUR el rol estratégico de intermediación. La pertenencia al Atlántico –y no al Pacífico– de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, era condición suficiente para excluirlos de los organismos multilaterales regionales.

Así, el MERCOSUR inauguró negociaciones diplomáticas con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y países como Corea, China y Japón, en el Asia del Pacífico; y la India, en el Asia del Índico<sup>3</sup>. Procesos de negociaciones conocidos con el nombre de «diálogos»; término vago e impreciso, aplicado al estado no institucional de la vinculación, que aparece como conversaciones diplomáticas tendientes a la firma de un acuerdo de cooperación interinstitucional, de preferencias arancelarias o libre comercio, entre el bloque y las unidades asiáticas (Oviedo [2002] p. 189).

El estado actual de estos «diálogos» cuenta con escaso progreso, comprobable en que hasta el presente no se ha firmado ningún acuerdo como el alcanzado con la Unión Europea en 1995, los Estados asociados y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), excepto en el caso de la India.

### **Los «diálogos»: decepciones, progresos y potencialidades**

La vinculación con la ANSEA presentó mayor interés en académicos y funcionarios, aunque posteriormente la Asociación disminuyó la importancia a la misma. La página Web oficial de la ANSEA originariamente contaba con un espacio destinado a sus relaciones con el MERCOSUR. En el año 2001 ya no existía. Actualmente, se observa la incorporación de la CAN y otras instituciones<sup>4</sup> dentro del ítem “organizaciones regionales/internacionales” del link “relaciones externas”; sin aparecer el MERCOSUR como una institución a vincular. También resultó negativa la búsqueda del MERCOSUR en las páginas Web de la Conferencia Económica del Asia Pacífico (APEC) y la Conferencia de Cooperación Económico del Pacífico (PECC). Desde el inicio, Argentina aspiró a firmar un acuerdo MERCOSUR-ANSEA similar al firmado con la Unión Europea, pero las partes solo se comprometieron a promover el comercio y las inversiones. Hasta el presente no existe

---

<sup>2</sup> El “Asia del Pacífico” reúne a los países asiáticos con costas en el Pacífico: Brunei, Camboya, Corea del Norte, Corea del Sur, China, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán, Timor Oriental y Vietnam.

<sup>3</sup> El “Asia del Índico” abarca los países asiáticos con costas en el océano Índico, es decir, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Burma, Emiratos Árabes Unidos, India, Indonesia, Irak, Irán, Kuwait, Pakistán, Qatar, Singapur, Sri Lanka y Tailandia. Algunos de estos Estados son comunes a ambas regiones (Indonesia, Singapur y Tailandia).

<sup>4</sup> Además de la CAN, aparecen las siguientes instituciones: Naciones Unidas, la Organización Sub-regional Asiática Africana (AASROC), la Organización de Cooperación Económica (ECO), la Comunidad de Desarrollo del Sur de África (SADC), la Organización Cooperativa de Shanghai (SCO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

ningún acuerdo interinstitucional firmado con organizaciones del «Asia del Pacífico».

El interés del Japón parece ser de similar naturaleza. Un funcionario de la Embajada de ese país en Argentina consideró que la institución debería respetar el principio de igualdad de los Estados, demandó transparencia en sus “reglas de juego” y, como sus Estados partes son al igual que Japón miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), solicita el cumplimiento de las disposiciones de la organización (Watanabe [2000] s/p). El gobierno del Japón no niega la relación con los Estados partes *per se*, planteando recelo a establecer un vínculo institucional con el MERCOSUR, como organización regional. En la página Web del ministerio de relaciones exteriores japonés no aparece ningún link de vinculación con el MERCOSUR. La política japonesa promueve el Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este (FOCALAE) más que el «diálogo» con el MERCOSUR.

En contrario, el caso India muestra el éxito de la institución en las negociaciones con países del continente asiático. En junio de 2003, las partes firmaron el Acuerdo Marco, cuyo objetivo –estipulado en su artículo segundo– consiste en “promover la expansión del comercio y establecer las condiciones y mecanismos para negociar un Área de Libre Comercio, en conformidad con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio”. Posteriormente, en consonancia con su artículo tercero, el 28 de enero de 2004, se firmó, en Nueva Delhi, el Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India. Conforme a su contenido, cada parte contratante otorga a la otra, preferencias para una lista de productos. “Las preferencias arancelarias fijas implican que sobre los aranceles fijados para esos productos se aplica una reducción porcentual (preferencia), de manera de que los aranceles finales residuales se vean reducidos” (de la Sota [2005] p. 1). Los anexos del acuerdo que fijan la lista de productos, régimen de origen, salvaguardias y solución de controversias, fueron acordados en la sexta ronda de negociación, de diciembre de 2004, en Bello Horizonte. Sin embargo, según una especialista, “el Acuerdo de Preferencias Fijas en los términos en que finalmente fue firmado por las Partes no resulta relevante en absoluto para las Partes, y en especial para Argentina no implica ninguna ventaja inmediata considerable” (Ibídem, p 2).

En el caso de la República de Corea su gobierno expresó la voluntad de firmar un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, siguiendo el modelo alcanzado con la Comunidad Andina de Naciones. Como “existe la voluntad política de llevar adelante las negociaciones” (Elías [2004] p. 5) y durante su visita a la Argentina, los presidentes Roh Moo-Hyun y Néstor Kirchner acordaron realizar un estudio tendiente a la firma del acuerdo, las potencialidades del «diálogo» entre la organización y Corea del Sur puede seguir el camino iniciado con la India. Especialmente por la unidad de acción de los miembros del MERCOSUR, puesto que todos reconocen y mantienen relaciones diplomáticas con el gobierno de Seúl.

### **El caso China: crisis de la diplomacia multilateral**

El viaje del presidente Hu Jintao a América Latina, en noviembre de 2004, giró en

torno al interés chino por alcanzar el reconocimiento del estatuto de economía de mercado por los países de la región. En Brasilia, Buenos Aires, Santiago de Chile y La Habana, los funcionarios públicos evaluaron distintas alternativas, coincidiendo, finalmente, en otorgarle dicho tratamiento al país asiático. Con la adhesión de Venezuela, hacia en enero de 2005, veintisiete Estados reconocían a China dicho estatuto<sup>5</sup>. La adhesión de Australia a esta política en abril, significó un paso cualitativo importante, por su carácter de economía intermedia, altamente integrada a las grandes potencias económicas.

A pesar de estar vigente el diálogo MERCOSUR-China<sup>6</sup>, el obstáculo que significa el vínculo político que Paraguay mantiene, desde 1957, con la República de China (Taiwán) limita el accionar conjunto del bloque. Cada una de las partes adoptó la decisión unilateral de reconocer el estatuto de economía de mercado, mediante memorando de entendimiento, en los casos de Brasil y Argentina, y comunicado conjunto, en el caso de Chile. El proceso electoral en Uruguay y la no visita del presidente chino a ese país postergó la decisión del gobierno uruguayo, que será determinada en consonancia con la orientación política impresa por el presidente Vázquez. Resultaba imposible, pues, pensar que el MERCOSUR reconociera, en forma conjunta, el estatuto de economía de mercado.

Al igual que el diálogo MERCOSUR–Estados Unidos, la coordinación de políticas comerciales del bloque acota la asimetría de poder en la negociación, con consecuencias beneficiosas al interés regional. Aunque hemos explicado este punto (Oviedo [2004] pp. 82-88), las críticas de varios políticos se orientaron en esta dirección: ¿Por qué los gobiernos de Argentina y Brasil que defienden el multilateralismo no propiciaron un reconocimiento conjunto en el marco del MERCOSUR? El resultado fue claro: China pasó de una situación de equilibrio relativo 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 exportaciones oleaginosas, en detrimento no solo de la economía nacional, sino también del propio Gobierno, que financia gran parte del aparato estatal a partir de las retenciones impositivas aplicadas a dichas exportaciones. Situación similar le sucedió a Brasil, puesto que días antes de la visita de Lula a China en mayo de 2004, el gobierno comunista detuvo embarques de cereales cuando iban a ser descargados

---

<sup>5</sup> Estos 27 países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Armenia, Benin, Brasil, Chile, Djibouti, Guyana, Kirguistán, Nueva Zelanda, Nigeria, Pakistán, Perú, Rusia, Sudáfrica, Togo, Venezuela y los diez miembros de la ANSEA.

<sup>6</sup> El «diálogo MERCOSUR-China» comenzó con la reunión de Beijing en 1997. Continuó en el Segundo Encuentro realizado en Brasilia el 9 de octubre de 1998, del cual surgieron algunas propuestas de cooperación, deslindando los proyectos estrictamente binacionales y los propios del MERCOSUR. El Tercer Encuentro se llevó a cabo en Beijing, el 18 de octubre de 2000, donde se propuso un Acuerdo de Cooperación Técnica. El Cuatro Encuentro se celebró en Montevideo, el 24 de septiembre de 2003. El Quinto Encuentro, realizado en Beijing del 31 de junio al 1° de julio de 2004, conformó el Grupo de Enlace MERCOSUR-China y se acordó realizar un estudio de factibilidad sobre un eventual acuerdo comercial.

en puertos chinos, suspendiendo a quince empresas exportadoras de soja por supuesta contaminación (Silva Torres [2004] s/p).

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 Jintao– y exhibió su amplio mercado como recompensa para quienes adopten comportamientos favorables al reconocimiento. Ante esta iniciativa, la política exterior argentina, del mismo modo que la chilena y brasileña, corroboró el “estilo reactivo” de las políticas latinoamericanas, otrora enunciado por Luis Maira y ahora aplicado a la relación con China por Romer Cornejo, mientras que los términos chinos “iniciador” (发 ) y “tomar la iniciativa después del ataque” (发 ) describen el rol de los actores en el proceso de negociación. El contenido central del diálogo fue impuesto por China y los Estados latinoamericanos trataron de obtener la mayor contraprestación posible a sus intereses nacionales.

También queda clara la incongruencia entre los memorandos firmados, la decisión de la OMC y la concepción ideológica de los gobiernos. 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 Adhesión de China a la OMC. Es decir, la política del gobierno de Kirchner y Lula hacia China se alejó de la decisión de la organización, entendiendo que China es una economía de mercado y no de transición, comportamiento discordante con el respeto a la multilateralidad planteado en el «Consenso de Buenos Aires», firmado durante la visita del presidente de Brasil a la Argentina, en octubre de 2003. En igual sentido, China superó la decisión de la OMC, a pesar que el multilateralismo es enunciado como uno de los principios a defender en el nuevo orden internacional.

Nuevamente, los intereses nacionales –medidos en términos del mantenimiento del vínculo comercial y potenciales inversiones chinos– privaron por encima de la visión ideológica. Como planteamos desde el inicio de la gestión del presidente Kirchner (Oviedo [2003] p. 2), la defensa del multilateralismo es recurrentemente denostada por la práctica internacional de respeto a 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.

Mientras China promovía las relaciones bilaterales con Argentina, Brasil y Chile, paralelamente deterioraba su vínculo con el MERCOSUR y las aspiraciones de construir una zona de libre comercio antes de la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El bloque terminó quebrado y carente de operatividad, frente al deseo de ser reconocida China como una economía de mercado y la necesidad, de los Estados miembros del MERCOSUR, de exportar al mercado chino. El éxito de la diplomacia bilateral china hacia Argentina y Brasil, tuvo contrapartida en el fracaso de la diplomacia del MERCOSUR hacia ese país.

Como se expresó en otra publicación: “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.” (Oviedo [2005a] s/p).

### **La falta de unidad de acción política**

Los académicos y funcionarios de los Estados partes coinciden en destacar que la negociación MERCOSUR-China agrega un plus de poder que equilibraba, a favor de la organización, la relación asimétrica reflejada en términos bilaterales, de la misma manera que sucede con los Estados Unidos.

Pero esta relación de poder no se institucionalizó por inconsistencia de la política del MERCOSUR hacia la República Popular China. Esta inconsistencia, como se expresó, proviene de la imposibilidad de aunar las voluntades de los cuatro Estados miembros para reconocer y establecer relaciones diplomáticas con ese país. Siendo Paraguay el centro de la discordia: único Estado miembro del MERCOSUR que mantiene relaciones diplomáticas con la República de China (Taiwán). Inconsistencia que llevó al fracaso de la diplomacia multilateral, claramente observable en la firma de los memorandos de entendimientos con Brasil y Argentina.

Esta inconsistencia no aparece en el caso de Corea del Sur, puesto que la política es coherente, por reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros; mientras que en el caso de la República Popular Democrática de Corea (RPDC), la política de los Estados miembros del MERCOSUR resulta incoherente, debido a la falta de unidad de acción, reflejada en que solo un Estado miembro –Brasil- reconoce y mantiene vínculos diplomáticos con ese país, mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay no lo hacen.

El gobierno de la República de Corea ha seguido un camino flexible, en el sentido que no ejerce una política rígida de «una sola Corea» que imprima un «juego de suma cero», en materia de reconocimiento político de Corea del Norte por parte de algún Estado miembro. De hecho varios países, entre ellos Argentina desde 1973 a 1977, reconocieron simultáneamente a los gobiernos de Seúl y Pyongyang. Incluso en 1992, en el marco de la distensión regional tras la desintegración soviética, ambas Coreas ingresaron a las Naciones Unidas, organización interestatal por excelencia. En contrario, la República Popular China mantiene el principio de «una sola China» como constante de su política exterior, siendo inflexible y rompiendo relaciones diplomáticas con aquellos Estados que reconocen políticamente a Taiwán. Este último actor mantuvo ese principio desde 1949 hasta 1991, abandonándolo con la reforma constitucional de ese año y la creación de la diplomacia «elástica» o «concreta».



Queda claro que la unidad de acción hacia Corea del Sur, facilita el progreso del proceso de institucionalización del vínculo con el MERCOSUR, y por ende, torna más accesible la actividad comercial y financiera a desarrollar. Mientras que resulta inverso en el caso de China, debido a la orientación política impresa por la República Popular desde 1949.

A pesar de los esfuerzos diplomáticos de los gobiernos de Argentina, Brasil y China por persuadir al presidente Nicanor Duarte Frutos, la República del Paraguay ha mantenido constante su orientación política. Los «buenos oficios» realizados durante el año 2004, no dieron resultado positivo, ante la autonomía de la política exterior paraguaya y la presencia de intereses comerciales y financieros taiwaneses en ese país. Sin embargo, Paraguay no ha desarrollado una profunda relación comercial con Taiwán, como surge de los datos del comercio bilateral. En contrario, la decisión china de expandir los vínculos comerciales, superando ampliamente los niveles de intercambio con Taiwán, busca generar condiciones económicas propicias para que Paraguay reconozca al gobierno de Pekín.

#### **COMERCIO BILATERAL DE PARAGUAY CON LA REPUBLICA POPULAR CHINA Y TAIWAN**

Unidad: dólares estadounidenses

AÑO	REPUBLICA POPULAR CHINA			REPUBLICA DE CHINA (TAIWAN)		
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL
<b>2001</b>	2.830.000	72.100.000	74.930.000	11.270.167	24.042.308	35.312.475
<b>2002</b>	7.870.000	79.030.000	86.910.000	7.754.896	22.083.609	29.838.505
<b>2003</b>	12.740.000	126.190.000	138.930.000	10.474.370	26.521.510	36.991.880
<b>2004</b>	58.290.000	234.910.000	293.200.000	7.802.805	42.454.953	50.257.758
<b>2005</b>	16.310.000	103.990.000	120.300.000*	2.370.972	21.793.075	24.164.047**

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento de Planificación y Finanzas del Ministerio de Comercio de la República Popular China (中华人民共和国商务部规划财务部) y la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Finanzas de la República de China.

\* Los datos del año 2005 corresponde a los meses de enero a mayo.

\*\* Los datos del año 2005 corresponde a los meses de enero a junio.

Este rol comercial de Taiwán también aparece en las relaciones con los restantes países del MERCOSUR, aunque los niveles de interacción comercial son distintos en los casos de Brasil y Argentina. Brasil es el mayor socio comercial de China en América Latina y, de igual forma, el principal socio comercial de Taiwán en la región, cuyas exportaciones –en el año 2004– superaron las ventas de los países latinoamericanos hacia China, excepto México, Chile y Argentina. Esta política de Brasil se inscribe en el marco del comunicado conjunto de 1974, documento donde la República Popular China limita al ámbito comercial y cultural la relación con Taiwán. En contrario, Argentina ha priorizado su comercio con el mercado chino y, aunque mantiene determinado nivel de ventas a Taiwán, el volumen del comercio bilateral en el año 2004 es ampliamente superado por Brasil y Chile y, en menor medida, por Perú.

## COMERCIO EXTERIOR DE TAIWAN CON PRINCIPALES PAÍSES DE AMERICA LATINA

Unidad: millones de dólares estadounidenses

Países	Comercio Total		Exportaciones		Importaciones		Superávit/déficit	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Brasil</b>	1.368	2.046	453	715	914	1.331	-461	-615
<b>Chile</b>	767	1.273	181	205	585	1.068	-403	-863
<b>Perú</b>	257	365	115	113	142	252	- 26	-139
<b>Argentina</b>	265	276	115	152	149	123	- 34	28
<b>Colombia</b>	187	250	128	167	58	83	69	83
<b>Venezuela</b>	80	150	48	93	32	56	78	36
<b>Ecuador</b>	71	73	67	67	3	6	63	60
<b>Uruguay</b>	54	49	47	41	6	7	41	34
<b>Paraguay</b>	36	50	26	42	10	7	16	34
<b>América del Sur</b>	3.099	4.548	1.193	1.608	1.905	2.940	-712	-1.332

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Finanzas de la República de China.

Como se observa en el gráfico anterior, el comercio total de Argentina hacia Taiwán en el año 2004 representó 7.5 veces menos que el de Brasil y 4.6 veces menos que el de Chile. Estas cifras aun son más elocuentes al analizar las exportaciones, las cuales representaron, en el mismo año, casi 11 veces menos que las de Brasil, 8.7 veces menos que Chile y el 50 % de las de Perú. Estos datos podrían demostrar, además de los intereses comerciales en juego, el carácter pragmático de las políticas de varios países de América del Sur, especialmente Brasil y Chile, y cierto apego a la moralidad y juridicidad de la política exterior argentina hacia China, aunque el comunicado conjunto de 1972 claramente autoriza a mantener vínculos económicos con Taiwán.

## COMERCIO DE CHINA CON LOS PAISES DEL MERCOSUR

Unidad: miles de dólares estadounidenses

	2001	2002	2003	2004	2005 (ene/jun)
<b>Argentina</b>	1.854.700	1.424.960	3.176.420	4.107.230	1.873.820*
<b>Brasil</b>	3.698.480	4.469.440	7.988.560	12.358.980	6.099.060
<b>Paraguay</b>	74.930	86.910	138.930	293.200	120.300
<b>Uruguay</b>	284.470	173.050	203.360	319.820	171.640
<b>MERCOSUR</b>	5.912.580	6.154.360	11.507.270	17.079.230	8.264.820
<b>A. LATINA</b>	14.938.890	17.826.040	26.806.440	40.027.030	21.545.300

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Planificación y Finanzas del Ministerio de Comercio de la República Popular China (中华人民共和国商务部规划财务部)。

\* Los datos establecidos para el comercio total, las exportaciones e importaciones de los presentes gráficos no coinciden con los datos provistos por el Instituto de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC).

## **EXPORTACIONES CHINAS HACIA LOS PAISES DEL MERCOSUR**

Unidad: miles de dólares estadounidenses

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005 (ene/jun)</b>
<b>Argentina</b>	573.680	185.380	447.260	852.330	523.940
<b>Brasil</b>	1.351.140	1.466.380	2.144.760	3.674.850	2.140.400
<b>Paraguay</b>	72.100	79.030	126.190	234.910	103.990
<b>Uruguay</b>	188.950	94.950	127.610	209.520	114.050
<b>MERCOSUR</b>	2.185.870	1.825.740	2.845.820	4.971.610	2.882.380
<b>A. LATINA</b>	8.236.740	9.489.590	11.879.130	18.242.050	10.196.210

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento de Planificación y Finanzas del Ministerio de Comercio de la República Popular China (中华人民共和国商务部规划财务部)。

## **IMPORTACIONES CHINAS DESDE LOS PAISES DEL MERCOSUR**

Unidad: miles de dólares estadounidenses

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005 (ene/jun)</b>
<b>Argentina</b>	1.281.020	1.239.570	2.729.160	3.254.900	1.349.880
<b>Brasil</b>	2.347.340	3.003.050	5.843.800	8.684.130	3.958.670
<b>Paraguay</b>	2.830	7.870	12.740	58.290	16.310
<b>Uruguay</b>	95.530	78.100	75.750	110.300	57.580
<b>MERCOSUR</b>	3.726.720	4.328.590	8.661.450	12.107.620	5.382.440
<b>A. LATINA</b>	6.702.150	8.836.450	14.927.300	21.784.980	11.349.090

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Departamento de Planificación y Finanzas del Ministerio de Comercio de la República Popular China (中华人民共和国商务部规划财务部)。

### **Ejes temáticos de la negociación bilateral**

Ante el fracaso de los buenos oficios, China aprovechó la falta de unidad de acción de los Estados miembros para ejecutar su diplomacia bilateral, concretada en la visita de Hu Jintao a América Latina. El equilibrio simétrico propio de la relación MERCOSUR-China cambió por el equilibrio asimétrico que expresa la diplomacia bilateral. El reconocimiento de China como economía de mercado y las contraprestaciones otorgadas por su gobierno a tal reconocimiento, sintetizan los intereses de las partes en el proceso de negociación, enmarcados en el concepto chino de relaciones estratégicas, que tiene a la «cooperación sur-sur» y la «complementariedad» como contenido central.

#### **1. Reconocimiento de China como economía de mercado**

Brasil fue el primer país visitado por Hu Jintao y el primero en reconocer el estatuto de economía de mercado. La diplomacia china destinó cinco días a las negociaciones en Brasilia y solo dos a Buenos Aires y Santiago de Chile. La gira, pues, tenía a Brasil como país central, concientes de que el reconocimiento del actor regional más importante impactaría 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 estaría decidida a llevar a cabo. Brasil resultaba ser parámetro de comparación a fin determinar éxito o fracaso de las negociaciones en Buenos Aires y Santiago.

En Buenos Aires, el eje central del memorando de entendimiento giró en torno de su artículo primero, por el cual la República Argentina “reconoce el estatuto de ‘economía de mercado’ a la República Popular China”. A diferencia del memorando firmado por el gobierno del Brasil, el gobierno argentino “declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China.” (República Argentina, Memorando... [2004] artículo 1).

Distinguiéndose de Brasilia y Buenos Aires, Chile reconoció el “Estatus Pleno de Economía de Mercado de China” (República de Chile [2004] artículo 3). 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. Es decir, las normas referidas a la comparabilidad de los precios para determinar subvenciones y dumping, como también, al mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos.

De no haberse oficializado estos tres reconocimientos, Argentina, Brasil y Chile hubiesen podido realizar investigaciones por dumping durante un periodo de quince años, contados a partir del acceso de China a la OMC en diciembre 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 China es entendida como una economía de mercado, deberá tenerse 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 fuertemente el yuan<sup>7</sup>, moneda que lleva una década de estabilidad alrededor de 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, al igual que Chile y Brasil, “está limitando la aplicación de un instrumento de regulación comercial muy relevante en el intercambio bilateral, como es el antidumping” (Ecolatina [2004] p. 1).

Al tiempo que limitaba la política antidumping, el Gobierno argentino reglamentó el mecanismo de salvaguardias de transición para productos específicos, estipulado en punto

---

<sup>7</sup> La apreciación limitada del remimbi (人民币), aproximadamente al 2 %, se produjo a mediados de 2005.

16 del Protocolo de Adhesión. Referimos al caso de que las importaciones chinas “causen o amenacen causar una desorganización del mercado para los productores nacionales de productos similares o directamente competitivos” (OMC [2001] art. 16.1.).

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

El decreto 1859 establece 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 salvaguardias 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 productos argentinos a partir del año 2008. Por eso, el decreto 1860, que reglamenta las limitaciones a textiles y 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, como las restricciones sobre calzados y juguetes<sup>8</sup>, está en contradicción con el artículo primero del memorando, donde la Argentina ratifica “su decisión de no adoptar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China”. Como se expresó, Chile fue el único país que reconoció el *estatus* pleno de economía de mercado, aceptando limitar la política antidumping y la no implementación de las medidas de salvaguardias. Caso contrario a la Argentina, facultada por el Protocolo de Adhesión a establecer medidas de salvaguardia temporales, aunque las mismas se alejen del espíritu del artículo primero del memorando.

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

<b>Tipos de productos</b>	<b>Casos en que se aplicaron derechos</b>	<b>Plazo promedio de vigencia (años)</b>	<b>Vencimiento de los derechos</b>
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

<sup>8</sup> Refiere a la aplicación de licencias no automáticas para ambos sectores estipuladas en la Resolución 486/05 del Ministerio de Economía y Producción.

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
<b>Total general</b>	<b>14</b>	<b>3,5</b>	

**Fuente:** Ecolatina en base a CNCE

El reconocimiento del estatuto ha sido una decisión política, adoptada en los tres países al más alto nivel, que no está plasmada en la realidad china, ni es fundamentada desde la Ciencia de la Economía. Por eso, el debate sigue tornando sobre la interrogante de si China es una economía de mercado. Obviamente, la respuesta involucra a una definición académica, puesto que este concepto ya ha sido admitido en la praxis política llevada a cabo por estos tres países.

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 Argentina, han reconocido dicho estatuto, siendo cada vez mayor el número de Estados que lo hacen, en una estrategia bilateral china que apunta al objetivo final de 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.

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 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 transparencia, el derecho de los particulares y empresas a establecer relación comercial e, incluso, hasta garantizar el derecho de apelación, 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 China haya logrado la apertura y transparencia de su economía y tenga un régimen administrativo y judicial que garantice, por lo menos en forma mínima, el libre comercio: objetivo claro de la OMC.

La definición de «economía en transición» es clave en el análisis. China lleva a cabo desde 1978 un proceso gradual y controlado de mercantilización y liberalización de la economía, en el marco de una tendencia histórica, caracterizada por el sinólogo John King Fairbank, como movimiento chino hacia la sociedad civil (Fairbank [1996] p. 516). Esta tendencia implica el tránsito de la economía planificada al mercado (mercantilización) y de la propiedad estatal a la privada (liberalización). El gobierno chino, seguido por sus académicos, entiende que ha llegado al punto final del proceso de transición, es decir a la economía de mercado y la propiedad privada, aunque hasta hace pocos años se hablaba de la «economía de mercado socialista», categoría de régimen económico contradictoria e inexistente en la Ciencia Económica. Es claro que la realidad económica china, a pesar del

impulso reformador del gobierno comunista, aun refleja aspectos simbióticos de estos cuatro extremos en juego, que hacer ver a China como una «economía en transición» más que una «economía de mercado».

Pero a su vez, el mismo factor económico, en el caso de la Argentina 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 orienta la decisión del reconocimiento. En última instancia, existe subordinación de la economía a la decisión política, aunque ésta también resulta fundada en aquélla. Los intereses del sector agropecuario y agroindustrial –que aparece como “ganador relativo” en el memorando (Ecolatina [2004] p. 1) – y el porcentaje elevado de la sociedad que, conforme a las encuestas de opinión<sup>9</sup>, entiende que hay que profundizar los vínculos con China, legitiman la orientación del gobierno argentino.

Reconocer a China como economía de mercado significa orientar las balanzas comerciales hacia el concepto chino de «equilibrio positivo» (积极 ), en desmedro del «equilibrio negativo» ( 极 ), que implicaría la contracción del comercio bilateral y las inversiones chinas en Argentina y Brasil. Este concepto es observable en la decisión del gobierno de Hu Jintao de eliminar las trabas sanitarias y fito-sanitarias al comercio de productos agropecuarios argentinos. Similar actitud se observa en los protocolos bilaterales firmados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento del Brasil, que acordaron las exportaciones de carne termo-procesadas de cerdo y aves de China a Brasil, y las carnes frescas deshuesadas bovinas y aviares desde Brasil a China. Acuerdo de similar tenor se firmaron en Chile.

Por eso, el reconocimiento del estatuto de economía de mercado ha sido una decisión determinada al más alto nivel que, si bien trata temas comerciales y de inversiones, debe considerarse parte de la «alta política».

## **2. Contraprestaciones chinas al reconocimiento**

Como la diplomacia es un juego de toma y daca, limitar las políticas antidumping de Argentina, Brasil y Chile requería de contraprestaciones chinas, entendida en el acceso de productos a su mercado, inversiones directas chinas o formación de emprendimiento conjuntos.

El memorando firmado en Buenos Aires 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” (República Argentina, Memorando... [2004] art. 2). Si como nivel actual de exportaciones

---

<sup>9</sup> Un sondeo realizado entre 800 habitantes de todo el país muestra que el 68.4 % de la gente considera que los acuerdos con China son importantes, el 13.4 % los considera muy importantes, el 55 % importantes, el 19.9 % poco importantes y el 11.9 % nada importantes (Indicadores de opinión pública en Argentina [2004] [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)).

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.

La propia dinámica del comercio bilateral alcanzaría 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 2.622 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 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 millones (Costos y beneficios... [2004] s/p.). El gráfico siguiente muestra la evolución de las exportaciones e importaciones argentinas desde la normalización de las relaciones diplomáticas en 1972 hasta la actualidad.

**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	2.622.369.000	1.400.938.000	+ 1.221.431.000

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Fondo Monetario Internacional, INDEC y Cámara Argentina China.



Ante la presencia de algún factor que afecte negativamente 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 chino 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. (República Argentina, Negotiations... [2000] Annex 3) 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, resulta 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.

Algunos protocolos sanitarios y fito-sanitarios que deberían haber sido objeto de negociación en el año 2000, y que supuestamente hubiese permitido el acceso de productos argentinos en condiciones saludables ese año, en términos reales, aun no habían sido implementados, por falta de firma de los mismos y de confección de los certificados sanitarios y fito-sanitarios, producto de la mora china. Por eso, el artículo quinto del memorando de entendimiento establece “la rápida aprobación de los trámites administrativos necesarios relacionados al acceso de mercado de los productos arriba mencionados” (República Argentina, Memorando... [2004] artículo 5). Se podría aseverar, en términos históricos, que el gobierno argentino otorgó el apoyo político para que China adhiera a la OMC (2000) y el reconocimiento como economía de mercado (2004) a cambio del acceso de productos estipulados en el acuerdo de marzo de 2000.

Después de la firma del memorando de entendimiento parece existir un cambio de actitud de la parte china. Su gobierno ha decidido cumplimentar el artículo quinto del memorando, que profundiza la cooperación bilateral 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 actitud de colaboración se observó en el reconocimiento chino del estatuto de país libre de aftosa con vacunación de Argentina, inmediatamente realizado tras el comunicado publicado por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) a principios de 2005. Además, funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca

y Alimentación y del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) viajaron a China, y delegaciones de la Administración General para la Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena de China (AQSIQ) visitaron establecimientos procesadores de carne aviar y bovina en la Argentina, aprobando, en el primer semestre de 2005, un número de plantas productoras, que ya están en condiciones de exportar a ese país.

Otro tema central del memorando son las inversiones. Debido a los anuncios realizados previos a la llegada del presidente Hu, las inversiones se convirtieron en eje del debate público. La magnitud del mismo, deliberadamente o no, opacó el impacto de las visitas de los presidentes de Corea del Sur y Vietnam<sup>10</sup>, generando mayor expectativa sobre el tema.

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

Según lo acordado, existe un compromiso de inversiones china por casi veinte mil millones de dólares, distribuidos en los siguientes rubros:

*Monto de inversión*

6.000 mil millones de dólares  
8.000 mil millones de dólares  
5.000 mil millones de dólares  
450 mil millones de dólares  
260 mil millones de dólares

*Rubro a invertir*

Viviendas populares y obras en infraestructura.  
Servicios urbanos e interurbanos de trenes de pasajeros.  
Acuerdo con ENARSA para la exploración de hidrocarburos  
Comunicaciones  
Tecnología satelital

Con tal motivo, las partes 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.

En el caso de Brasil, las partes decidieron apoyar la creación de emprendimientos conjuntos en el ámbito de la aviación regional (República Federativa del Brasil [2004] artículo 3). Para resolver las dificultades 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

---

<sup>10</sup> En ocasión de la reunión cumbre de la APEC celebrada en Santiago de Chile, los presidentes de Corea y Vietnam llevaron a cabo sendas visitas de Estado a la República Argentina en noviembre de 2004.

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 (Ibídem, anexo).

Las partes realizarán esfuerzos en materia de tecnología informática, vinculada al sector financiero, y el comercio del coque siderúrgico. Además, el memorando prevé la cooperación en materia de inversiones en infraestructura, energía, gas natural, protección ambiental, medios de transporte, biotecnología y minerales. Para ello, implementarán 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.

También 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 a 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 exportar ese producto a la nación asiática. En el sector turístico se oficializó un convenio que reconoce a Brasil como destino de los turistas chinos. También suscribieron un tratado de extradición y un acuerdo de cooperación en el combate contra el crimen organizado. (Embajada de la RPCh en Argentina [2004] s/p).

En el caso de Chile, el comunicado conjunto hace pública la decisión de iniciar las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio. Recuérdese que en el mes de abril de 2004, ambos gobiernos habían anunciado 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, como se expresó, las partes firmaron acuerdos de cooperación en el ámbito sanitario, fitosanitario y minería de cobre, e iniciaron negociación para alcanzar un acuerdo de transporte civil, además de la firma de otros documentos en materia de salud y deporte.

### **3. Relaciones estratégicas**

Mientras la opinión pública dividió aguas entre partidarios y opositores a otorgar el estatuto de economía de mercado, en los memorando de entendimiento firmados en Brasilia y Buenos Aires aparece el novedoso concepto de relaciones estratégicas (战 关 ).

Término recurrentemente utilizado en manuales, artículos, comunicados conjuntos y demás documentos chinos, que forma parte de una clasificación de los vínculos externos enunciada por su propio gobierno. Es decir, se trata de un concepto de la política exterior china, aplicable a una nómina de países. Incluso, aunque redactado en potencial, el término «sociedad estratégica constructiva» constituye el tema central de la declaración conjunta

chino-estadounidense de 1997.

En estricto sentido, el memorando de Buenos Aires menciona “el establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones”. Es decir, las partes inician un modo de vinculación, en los ámbitos del comercio y las inversiones, no anteriormente consensuado en documentos firmados entre la República Argentina y la República Popular China.

Este concepto es asimilable a la noción de «relaciones asociativas estratégicas» (战伙关), incorporado en el comunicado conjunto firmado durante la visita del presidente Lula da Silva a China, en mayo de 2004, y ratificado en el memorando de entendimiento chino-brasileño del 12 de noviembre de 2004, cuando al inicio del texto expresa: “A fin de promover activamente el desenvolvimiento de la sociedad estratégica...” (República Federativa del Brasil [2004] introducción).

Es decir, la relación con Brasil estaría en un estadio más avanzado que aquella que mantiene China con la Argentina, ubicada en la 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...” (Embajada de la República Popular China en Argentina [2004] s/p).

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 de académicos chinos, el vínculo con Chile está enmarcado en el concepto de «relación asociativa económica general», mientras que con Cuba mantiene una “relación amistosa tradicional” (Chen [2004] s/p).

Ahora bien, los términos «cooperación sur-sur» (南南合作) y «complementariedad» (互补性) conforman el contenido central del discurso chino sobre relaciones estratégicas en el mundo en desarrollo. De hecho, Argentina firmó un Memorando de Entendimiento para el Estudio de la Complementación Económica y Comercial Bilateral. Pero ¿Qué significa ser complementarios? ¿Son ambas economías integrantes del Sur?

Antes de analizar ambos términos, resulta imprescindible recordar que la historia diplomática china posee lenguaje idealista y práctica eminentemente realista (Oviedo [2005b] p. 80). El discurso chino presenta alto contenido moral, esbozado en ideas sistematizadas, como la tradicional referencia a los «tratados desiguales», «los cinco principios de coexistencia pacífica», o simplificaciones doctrinarias, como las «teorías» de las «zonas intermedias» y los «tres mundos» que, fundamentalmente, reflejaban el estado de las relaciones externas en distintos momentos históricos más que precisiones de la

Ciencia Política. En el plano interno, la «etapa primaria del socialismo» en la década del ochenta, la «economía de mercado socialista» en los noventa y, ahora, ungida desde el discurso como «economía de mercado», describen oficialmente los supuestos estadios por los cuales atravesó la economía desde el inicio de la política de «reforma y apertura al exterior» hasta la actualidad. Denominaciones concebidas por autoridades gubernamentales que no necesariamente coinciden con la realidad política o económica de China.

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 (Sardiña [2004] s/p), como Hu Jintao (Embajada de la RPCh en Argentina [2004] s/p) y la prensa china (Wu [2005] p. 9), entienden las relaciones chino-latinoamericanas bajo este esquema de vinculación (Conversaciones...[2004] s/p), aunque de hecho torna objetivamente Norte-Sur, porque el país asiático accedió al oligopolio de grandes potencias económicas en 1999 (Oviedo [2005b] p. 70), cuya relación asimétrica resulta más visible en la vinculación con Argentina y Chile.

Hasta el presente, China no aspira a ser percibida como gran potencia económica, aferrándose a sus indicadores per cápita, que prorratan cualquier dato económico ante tamaña población. Se autoproclama “el más grande de los países en desarrollo”, pero los datos provistos por el Banco Mundial indican que ha superado la frontera que separa a las grandes potencias de las medianas y pequeñas. Rechaza ser miembro del Grupo de los Siete países más industrializados (G-7)<sup>11</sup>, pero su realidad económica, medida en término de su producto bruto interno, indica que ha dejado de ser un Estado del Sur, para pasar al Norte, siendo la tercera economía del mundo (tras Estados Unidos y Japón) y prestando atención a los países en desarrollo sólo por su característica de poder político cuestionado por Taiwán, quedando fuera del «modelo de cooperación sur-sur» de los años ochenta.

Esta nueva «hipocresía internacional» de ocultar una relación de poder evidente, encubre una modalidad, 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 regla general de la diplomacia china, pero esta estrategia externa se aplicó 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 los veintisiete Estados que reconocen dicho estatuto hasta enero de 2005, ninguno puede considerarse una gran potencia. Esta otrora llamada alianza estratégica con el Tercer Mundo –y ahora bajo la denominación de países en desarrollo– le ha brindado no pocos éxitos a su política exterior y es de vital importancia en la puja política con Taiwán.

Mientras la «cooperación sur-sur» está vinculada al posicionamiento que ocupan las economías nacionales en el sistema internacional, la «complementariedad» –vista desde China– articula una red de provisión de recursos naturales funcionales a la modernización, cuyo objetivo final consiste, además de proveer al bienestar de la población, en acotar las

---

<sup>11</sup> En la cumbre de Edimburgo, a mediados de 2005, el presidente Hu Jintao propuso el ingreso conjunto de Corea del Sur, China e India al Grupo.

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, creando condiciones propicias al nuevo estadio de la reforma económica.

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.” (Chen [2004] s/p). Como se observa, China forma su alianza hacia futuro en un mundo donde los recursos naturales no renovables (energía, minerales, agua) y renovables (alimentos) son de sustantiva importancia para un país en expansión constantes desde 1978.

Argentina complementa la modernización china con la provisión de soja y aceite de soja, consolidando el tradicional modelo agro-exportador que desde el siglo XIX es pilar en sus exportaciones. Brasil, debido a sus políticas industriales, carece de la alta concentración que muestra la Argentina. Aunque los granos de soja, mineral de hierro, aceite bruto de petróleo, pasta química de madera y aceite de soja representaron el 65 % de las exportaciones en los primeros siete meses del 2005, sin alcanzar al 73 % de concentración en el complejo oleaginoso que tuvo la Argentina en el mismo periodo, además de la amplia dispersión del resto de sus productos. Mientras en Brasil asoma la tendencia a diversificar y agregar valor a sus productos exportables, Argentina sigue como país mono-exportador de soja y derivados, aunque desde 2002 es constante el incremento de la participación de los aceites de soja en las exportaciones del complejo.

#### **PRINCIPALES EXPORTACIONES DE BRASIL A CHINA**

(enero-julio de 2005)

<b>Posición Arancelaria</b>	<b>Producto</b>	<b>Porcentaje</b>
12010090	Otros granos de sojas	29 %
26011100	Mineral de hierro sin aglomerados y sus concentrados	18 %
27090010	Aceite crudo de petróleo	7 %
26011200	Mineral de hierro aglomerado y sus concentrados	5 %
47032900	Pasta química madera de n/conif.	3 %
15071000	Aceite de soja, en bruto, mismo desgomado	2 %

**Fuente:** República Federativa del Brasil, Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Secretaría de Comercio Exterior.

#### **PRINCIPALES EXPORTACIONES DE ARGENTINA A CHINA**

(enero-julio de 2005)

<b>Posición Arancelaria</b>	<b>Producto</b>	<b>Porcentaje</b>
1201	Haba de soja	60%

1507	Aceite de soja	13%
2709	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	11%
2603	Minerales de cobre y sus concentrados	3%
2711	Gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos	2%
4104	Cueros y pieles curtidos o "crust", de bovino o equino	2%
7304	Tubos y perfiles huecos, sin soldadura...	1%

**Fuente:** República Argentina, Dirección General de Aduanas.

Las dos economías son proveedoras de productos primarios. En el caso argentino la concentración en la soja es una tendencia de largo plazo en el comercio con China. Aunque este país pasó de la exportación de soja en el año 2001, a las ventas de soja y aceite de soja, desde el 2002 hasta la actualidad. En estos últimos cuatro años el complejo oleaginoso tuvo pico máximo de concentración del 83.9 %, en el año 2003, y un pico mínimo de 67.7 %, en el 2002, incrementando las exportaciones de aceites del 0.6 %, en el 2001, al 32.8 %, en el 2004. Este componente de las exportaciones argentinas reafirma la inexistencia de un nuevo modelo de intercambio con China respecto a los tradicionales vínculos mantenidos por Argentina con el exterior. Otrora fue el trigo y las carnes, hoy es la soja y, fundamentalmente, sus derivados. En última instancia el perfil es el mismo, aunque en los últimos años ambos países agregaron valor a sus tradicionales exportaciones.

#### **COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS HACIA CHINA** **2001-2004**

Capítulos	2001	2002	2003	2004
12 Semillas oleaginosas y otros	79.3 %	46.8 %	50.1 %	43.6 %
15 Grasas, aceites animales o vegetales	0.6 %	20.9 %	33.8 %	32.8 %
27 Combustibles y aceites minerales	2.1 %	0.7 %	0.5 %	7.8 %
41 Pieles y cueros	9.5 %	10.6 %	4.9 %	5.7 %
26 Minerales metalíferos	0.0 %	0.0 %	0.0 %	2.1 %
51 Lana y pelo fino u ordinario	3.2 %	2.7 %	1.2 %	1.0 %

**Fuente:** República Argentina, Ministerio de Economía y Producción, Centro de Estudios para la Producción en base a INDEC.

La idea de «relaciones estratégicas» retrotrae el pensamiento al modelo metrópolis-vasallos (宗藩模式) de la antigua china, donde la idea de «país del centro» (中国) es sustancial. Si el estado vasallo respetaba al «Estado Supremo» (上国) y el ceremonial del tributo, podía obtener todo lo necesario del Hijo del Cielo (天子). Aunque muchos fingían para hacer negocios, el tributo institucionalizaba la dominación del «Estado Supremo» y, a su vez, garantizaba seguridad al estado vasallo, en un sistema piramidal de relaciones amigo-enemigo (敌与关系)。Es claro que la antigüedad difícilmente retorne a nuestros días, pero desde principios de la década del noventa, al margen de la supuesta «teoría de la amenaza china» hemos advertido sobre la «hegemonía introvertida» china.

En América Latina, China aprovecha el antiamericanismo de la opinión pública y grupos políticos, ampliamente expandidos en la sociedad argentina y, al igual que Europa, organiza su 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 hegemonía china no es vista por las sociedades de su «patio trasero» como un obstáculo a la integración con esta gran potencia. De hecho, China se ha asociado estratégicamente a la ANSEA, 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 Argentina en el año 2004 están en América: Brasil, Chile y Estados Unidos, luego China.

A nuestro entender, de conformarse, las relaciones estratégicas no debe ser negativa, es decir, evitar orientarla contra algún actor en particular. La 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 sigue siendo, por cultura e historia, un actor principal de sus relaciones externas. Así lo ha entendido Chile, quien mantiene buenos vínculos con los tres actores principales del Pacífico Norte: con Estados Unidos, estableció un acuerdo de libre comercio; con China, está en proceso de negociación; y mantiene excelentes relaciones con Japón. La Argentina no tiene acuerdos de esta índole y mantiene relación estable sólo con China.

Además, requiere una visión pragmática de la relación interregional. La pujanza de la región, y China en particular, es propicia para elevar los niveles de exportaciones de productos primarios, insertados en el modelo tradicional de relaciones económicas de América Latina, pero las mismas deben ser el motor del proceso de modernización local, de igual manera que lo han hecho los países del Este Asiático, presentando a Latinoamérica como proclive a continuar el proceso de expansión capitalista que reemplace la actual concentración de inversiones y comercio en el Pacífico Norte.

La disyuntiva de los países del MERCOSUR, además de las asimetrías y rivalidades internas, radica en que al presente prestan servicios a la modernización de otros países, como se observa en el caso de China en estos momentos. Los productos primarios son el centro de la llamada «complementación económica», pero los países de la región deben comenzar a girar desde la exportación de productos primarios para la modernización de otros, a la utilización de los propios recursos primarios para la modernización de nuestra región. De lo contrario, llegada la etapa de remodelación de los países del MERCOSUR, encontrará a las economías de la región sin recursos para la misma. Es necesario, pues, elaborar una estrategia de largo plazo que tenga como eje la idea del Estado exportador, basada en la exportación de productos primarios y la diversificación de la oferta exportable, pero generando los proyectos políticos modernizadores para dejar de seguir siendo funcionales a la modernización de otros y modernizar nuestras propias economías.

Por eso, el reciente otorgamiento del estatuto de economía de mercado y la formación de relaciones estratégicas con China por parte de Brasil y Argentina refleja, además del



ejercicio de la diplomacia tradicional de las grandes potencias (en este caso ejercida por China), la imperiosa tarea de elaborar el modelo pragmático de desarrollo que implique la continuidad transitoria de la exportación de productos primarios para afianzar la modernización de otros, en este caso de China, para luego girar hasta conseguir que la producción primaria sea funcional a la modernización propia, con exportación de excedentes. Esto a su vez requiere, como muy bien lo han realizado los países del Este Asiático, crear la imagen de pujanza económica de la región, como se expresa en el concepto de Asia-Pacífico o la idea de prosperidad para el siglo XXI atribuida al Pacífico Norte.

### **Diplomacia bilateral, multilateralismo y relaciones estratégicas**

La pregunta esencial a responder a esta altura del análisis es saber si el fracaso de la institución MERCOSUR lleva insito el fracaso del multilateralismo<sup>12</sup>.

El multilateralismo se configura en el derecho y crea las instituciones y normas que regulan aspectos parciales de las relaciones multilaterales. Por eso es común asociarlo con las políticas de los Estados en las organizaciones internacionales. Sin embargo no se ciñe a éstas, puesto que el multilateralismo, a diferencia de la diplomacia multilateral, abarca sólo las interacciones no institucionalizadas. Así se conforman dos tipos analíticos: el multilateralismo propiamente dicho, que es producto de la cooperación histórica concreta, y las instituciones del multilateralismo, que dan vida a la diplomacia multilateral, vinculada a las organizaciones internacionales, tratados y acuerdos que encauzan dicha realidad.

En una institución interestatal, no supranacional, como es el MERCOSUR, el fracaso parte de la diplomacia multilateral de los Estados miembros, incapaces de aunar la voluntad de otros Estados miembros para generar una decisión común de la organización. La posición de Paraguay ha sido impedimento para alcanzar la voluntad colectiva. Sin embargo, cabe recordar que la realidad política resulta más rica que sus instituciones y, a pesar de la falta de institucionalización del diálogo MERCOSUR-China, es claro que todos o parte de los Estados miembros pueden ejercer prácticas internacionales multilaterales no institucionalizadas. El multilateralismo concreto, real, producto de los intereses comunes y concurrentes, es alternativa para superar el fracaso de sus instituciones.

Como expresé en otro estudio, la cooperación multilateral en el plano internacional requiere de condiciones básicas: 1) cierta comunidad de intereses que hace reconocer beneficios potenciales mayores al aislamiento; 2) libertad de acción de las unidades para decidir asociarse superando las nociones de soberanía y auto-ayuda; 3) libre e incierta convertibilidad de los recursos de poder en resultados; 4) equilibrio de poder que obliga a las unidades del sistema a negar cualquier tendencia hacia el unilateralismo, evitando conformar un imperio mundial que subsuma sus soberanías (Oviedo [2003] p. 56).

El mundo previo a la conformación de las organizaciones internacionales, e incluso anterior a la formación del sistema de conferencias periódicas, como el estatuido durante el

---

<sup>12</sup> El multilateralismo es una especie de cooperación entre tres o más sistemas políticos que construyen acciones colectivas indivisibles subordinando intereses nacionales a los intereses compartidos.

Congreso de Viena de 1815, conocía de relaciones multilaterales en el ámbito del comercio, la cultura y la política. La fase histórica del colonialismo, con el tráfico de esclavos, y la reacción anticolonial fue, sin duda, un proceso multilateral, al igual que el sistema de comercio internacional sin OMC, GATT, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional, regulado por la «mano invisible» de Adams Smith y las reacciones proteccionistas contra las potencias librecambistas del siglo XIX. Esta experiencia británica y francesa en la formación de un régimen multilateral de libre comercio es una de las más claras expresiones de que la diplomacia bilateral puede conducir al multilateralismo. Subsumida en este esquema, la interacción de Argentina con Gran Bretaña y otros países europeos, desde fines del siglo XIX hasta 1930, ha sido otra experiencia multilateral concreta que no respondió a ninguna organización internacional.

Pero, comparar China con Gran Bretaña trae insito un error, pues al presente Estados Unidos reemplaza el rol de la pérfida Albión, mientras que China puede asimilarse al Japón de la primera mitad del siglo XX; diferenciado claramente 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” (Verbitsky [2004] s/p.).

Ahora bien, el caso bajo estudio presenta diversas situaciones multilaterales a tener en cuenta que están al margen de la institución MERCOSUR. Por ejemplo, las operaciones conjuntas entre Bolsa de Comercio de Rosario, San Pablo y Dalian<sup>13</sup> que permitirían ganar autonomía para fijar precios de referencias de la soja al margen del mercado de Chicago. O la idea de asociar las pequeñas y medianas empresas en Argentina, Brasil y otros miembros del MERCOSUR frente al ingreso masivo de productos chinos. Aún más, a pesar que China rechaza la decisión de la OMC en cuanto al concepto de «economía en transición», fortalece el multilateralismo al generar una red de estado que reconocen el estatuto de economía de mercado y limitan sus políticas antidumping. Sin mencionar a Chile que está generando una red multilateral de libre comercio a través de tratados bilaterales.

Si China logra darle contenido real a sus relaciones estratégicas muy probablemente conduzca a formar relaciones multilaterales sin diplomacia multilateral. Pero, tanto por el estado de las economías latinoamericanas, como por la influencia de la historia y cultura china, difícilmente pueda modificarse el modelo actual de relaciones.

## **Conclusión**

El reciente retroceso de la diplomacia del MERCOSUR hacia China, unido a las políticas del Japón y la ANSEA, plantean la falta de logros en los procesos de negociación de la institución con países y organizaciones del Asia Pacífico. En contrario, el acuerdo preferencial firmado con India y el compromiso público de autoridades coreanas tendientes a alcanzar un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Corea, representan excepciones a dichos fracasos, con progreso, en el caso del primero, y potencialidad, en el segundo.

---

<sup>13</sup> Refiere a la Bolsa de Comercio de Rosario, la Bolsa de Mercaderías y Futuros de San Pablo y el Dalian Commodity Exchange de China (大连商品交易所).

En el «diálogo MERCOSUR-China», la falta de unidad de acción de los Estados miembros obstruyó la realización de una política comercial común hacia el país asiático, debido al mantenimiento del reconocimiento de Taiwán por parte del Paraguay. La fragmentación del bloque facilitó el accionar de la diplomacia china que, compenetrada con el objetivo de ser reconocida como una economía de mercado, aplicó la tradicional política de las grandes potencias, desequilibró la relación de poder hacia su favor y generó mayor asimetría en el proceso de negociación, obteniendo el compromiso de los dos Estados más importantes del MERCOSUR a través del diálogo bilateral.

Como la política china es común a la región, no se detectan sustanciales diferencias en los acuerdos firmados, excepto en el caso de Chile que reconoció el carácter pleno de economía de mercado. Además aparecen 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.

El memorando firmado con Argentina 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, eliminando el 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.

La cláusula que estipula el incremento del valor las exportaciones en 4.500 millones de dólares resulta loable, en el sentido de que el aumento de las exportaciones consolida la tendencia aperturista de la economía y el paradigma del Estado-exportador, al tiempo que 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 fueron 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 a la exportación de productos agrícolas.

Como señala la prensa china en Buenos Aires, el memorando no establece con claridad cómo se implementará dicho volumen. Más del 80 % de las exportaciones se concentran en la soja, porcentaje difícilmente superable en el futuro. Las carnes –bovinas y aviares– y las frutas muy difícilmente alcanzará dicho objetivo (El laberinto dejado... [2004] p. A1). 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.

Esta crisis de la diplomacia del MERCOSUR, manifiesta la incongruencia entre la ideología del multilateralismo, mantenida por los gobiernos de Argentina, Brasil y China en sus orientaciones externas, el contenido de los memorandos de entendimientos firmados y las disposiciones estipuladas en el protocolo de adhesión de China a la OMC. En este último caso, cabe destacar que los gobiernos de Argentina, Brasil y –también– Chile han superado la categoría de «economía en transición» asignada por dicha organización a la economía china, para admitir el carácter de «economía de mercado», en contradicción con el mundo académico, que no reconoce dicho estatuto, especialmente cuando el análisis proviene desde el punto de vista económico.

Estas incongruencias entre la concepción multilateral y la realidad política combina con una serie de conceptos aplicados a la relación bilateral. La noción de «relaciones estratégicas», con sus componentes «cooperación sur-sur» y «complementariedad», no concuerda con el posicionamiento de los actores en la estructura internacional y el modelo actual de vinculación económica, que encubre el viejo esquema de vinculación entre las grandes potencias y los países en desarrollo.

Esta tradicional vinculación con China, al igual que sucede con otras principales naciones, deber 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 relaciones externas 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 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. La táctica a mediano plazo implicaría 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*.

### **Bibliografía**

- Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y la República de la India*, Asunción: 17 de junio de 2003.
- Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la República de la India*, Nueva Delhi: 28 de enero de 2004.
- ASEAN Web side.
- Comunicado conjunto entre la República Popular China y la República Federativa del Brasil*, Brasilia: 14 de mayo de 2004, 华 国 联 国 联 报 .
- “Costos y beneficios de la nueva relación con los países asiáticos”, en Informe Económico Semanal, diario Infobae, Buenos Aires: diciembre 2004.
- CORNEJO Romer, *América Latina en la perspectiva de China*, en RIOS Xulio (ed.), *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2005.
- CHEN Bin, *Socio estratégico latinoamericano: “Nuevo continente” de la diplomacia china* (拉美战略伙伴

: 中国外交“新大陆”), Beijing: Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Beijing, 2 de diciembre de 2004, <http://media.163.com/04/1203/11/16M4SPAP00141858.html>

Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, Puerto Iguazú: 8 de julio de 2004.

DE LA SOTA, Marcela, *Acuerdo de Preferencias Arancelarias Fijas. MERCOSUR – India*, Buenos Aires: Dirección Nacional de Mercados, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Buenos Aires: 16 de diciembre de 2004, en [www.sagpya.mecon.gov.ar](http://www.sagpya.mecon.gov.ar)

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

ELÍAS Jorge, “*Corea del Sur intentará cerrar un acuerdo con el MERCOSUR*”, en diario La Nación, Buenos Aires: 28 de septiembre de 2004.

“*El laberinto dejado por los cuentos mitológicos chinos*”, en Shijie Xinwen, Buenos Aires: 26 de noviembre de 2004.

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

FAIRBANK John King, *China, una nueva historia*, Santiago de Chile: Andrés Bello, 1996.

GIRADO, Gustavo Alejandro, *Comercio Argentina / Asia Pacífico. Una carrera de obstáculos*, Buenos Aires: Corregidor, 2003.

*Indicadores de opinión pública en Argentina*, Buenos Aires: 29 de noviembre de 2004, [www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

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

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

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

*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.

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

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

OVIEDO, Eduardo Daniel, *La vinculación multilateral de los Estados miembros del MERCOSUR con el Este Asiático. Su impacto en Argentina*, en CATEDRA INTERNACIONAL ANDRÉS BELLO/ARGENTINA (Org.), *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Rosario: UNR Editora, 2002.

OVIEDO, Eduardo Daniel, Daniel, “*Análisis del concepto multilateralismo en la política internacional*”, en revista Diplomacia, N° 94, Santiago de Chile: Academia Diplomática de Chile, marzo de 2003.

OVIEDO Eduardo Daniel, “*Nuevos ejes de la política exterior china para América Latina*”, en revista Agenda Internacional, Año 1, N° 2, Buenos Aires: Fundación Visión desde el Sur, 2004.

OVIEDO, Eduardo Daniel, “*Economía de mercado y relaciones estratégicas con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina*”, en revista Studia Politicae, Córdoba: EDUCC, 2005a.

OVIEDO Eduardo Daniel, *China en expansión*, EDUCC, Córdoba, 2005b.

REPUBLICA ARGENTINA, *Decreto 1859/2004*, Buenos Aires: 16 de noviembre de 2004.

REPUBLICA ARGENTINA, *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.

REPUBLICA ARGENTINA, *Negotiations for the Accession of the People’s Republic of China to the WTO*, Buenos Aires: 11 de marzo de 2000.

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

REPUBLICA 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.

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

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

VERBITSKY Horacio, “*Intenciones*”, en diario Página 12, Buenos Aires: noviembre de 2004.  
WATANABE, Kazuo, “*MERCOSUR – Relaciones entre Argentina y Japón*”, Conferencia del ministro de la Embajada del Japón en el Centro Cultural Bernardino Rivadavia, Rosario: 9 de marzo de 2000.  
WU Ruigen, “*Fructífera gira de Hu Jintao por América Latina*”, en China Hoy, Vol. XLVI, N° 1, Beijing: Buró de Ediciones y Publicaciones en Lenguas Extranjeras de China, enero 2005.  
ZORGBIBE, Charles, *Historia de las relaciones internacionales*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.