

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CHINA  
COMITÉ DE ASUNTOS ASIÁTICOS

ESTRATEGIAS DE RELACIONAMIENTO  
CON CHINA VII:  
HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO  
CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

ESTRATEGIAS DE RELACIONAMIENTO CON  
CHINA VII: HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO  
CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

Grupo de Trabajo sobre China  
Comité de Asuntos Asiáticos

**Autores (en orden alfabético)**

Sofía E. Mantilla / Gustavo Ng /  
Mario Quinteros / Nadia Radulovich /  
Alejandro Razzotti / Néstor Restivo /  
Julio Sevares / Gonzalo Villarruel

**Editores:** Jorge E. Malena y Marcos Contardo

**Documentos de Trabajo**

**Nº 104**

**DICIEMBRE 2019**

**ISSN 1668-933X**

**CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES**

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva  
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento  
del CARI

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires,

República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: [cari@cari.org.ar](mailto:cari@cari.org.ar) / Sitio web:

[www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)

# ÍNDICE

Prólogo .....	5
Jorge Malena	
<b>Sinergias entre China y Argentina en el sector privado.</b>	
Situación actual y perspectivas .....	7
Mario Quinteros	
<b>La relación económica sino-argentina: situación y perspectivas en tiempo de crisis .....</b>	<b>19</b>
Julio Sevares	
<b>Buscando la armonía: indicadores del comercio sino-argentino y el problema estadístico .....</b>	<b>37</b>
Sofía E. Mantilla	
<b>¿Una Unidad de Coordinación y Enlace con China? .....</b>	<b>57</b>
Néstor Restivo y Gustavo Ng	
<b>Argentina y China: oportunidades y desafíos de la cooperación educativa en el siglo XXI .....</b>	<b>77</b>
Gonzalo Villarruel	
<b>La política digital argentina: una oportunidad abierta por China .....</b>	<b>95</b>
Alejandro Razzotti	
<b>La diplomacia cultural en las relaciones con la Gran China .....</b>	<b>111</b>
Nadia Radulovich	



# Prólogo

Jorge E. Malena<sup>1</sup>

Este Documento de Trabajo reúne la mayoría de las exposiciones presentadas en el seminario “Estrategias de Relacionamiento con China VII: hacia una política de Estado con la República Popular China”, que tuvo lugar en el CARI el 1º de octubre de 2019. Dichas exposiciones y sus resultantes artículos son de autoría de miembros del Grupo de Trabajo sobre China (GTCh) de la Institución, las cuales fueron compiladas y editadas por el Lic. Marcos Contardo<sup>2</sup> y quien les escribe.

La existencia de relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la R. P. China a lo largo de 47 años, junto al hecho de que ese país se haya convertido en uno de los tres principales socio comercial, inversor extranjero, prestamista y transferente de tecnología, nos ha llevado a reflexionar sobre la conveniencia de que nuestro país defina y abrace una política de Estado frente a China.

La R. P. China es la segunda economía más grande del planeta, un actor protagónico del sistema internacional, líder en tecnología, potencia militar, etc., todo lo cual la convierte en un objeto de interés no sólo en los ámbitos académicos sino en los gobiernos de todo el mundo. La Argentina ya no es ajena a esta realidad y fruto de ello ya existen carreras universitarias sobre China en cinco altas casas de estudio del país (además de varios centros de estudio). Sin embargo, esa fecunda labor intelectual no ha permeado suficientemente hacia los ámbitos político y empresarial. En ambos, aún no se ha avanzado hacia una discusión profunda que resulte en un acuerdo sobre hacia dónde conducir las relaciones con China.

Ante el inicio de una nueva etapa política en la Argentina, el Grupo de Trabajo sobre China del CARI desea contribuir con esta necesaria discusión, por medio de este Documento de Trabajo. El mismo, pone el énfasis en los aspectos

---

<sup>1</sup> Coordinador, Grupo de Trabajo sobre China del CARI.

<sup>2</sup> Cursante de la Maestría en Relaciones Internacionales y de la Especialización en Estudios Chinos de la Universidad Nacional de La Plata, que efectuó labor de voluntariado en el GTCh durante el último trimestre de 2019.

económicos, comerciales y financieros de la relación bilateral, sumando cuestiones vinculadas a la política, educación, ciencia, tecnología, cultura y turismo.

Espero que esta obra resulte de interés y utilidad a todos nuestros lectores, a la vez que agradezco a los miembros del GTCh por la tarea realizada en este año de trabajo.

# Sinergias entre China y Argentina en el sector privado. Situación actual y perspectivas

Mario Quinteros<sup>1</sup>

## La relación bilateral

A poco de haber celebrado cuatro décadas de relaciones entre China y Argentina, cabría hacer un balance sobre el estado y perspectivas de esta relación.

El comercio bilateral, si bien ha crecido substancialmente desde comienzos de siglo, mantiene la estructura general del comercio exterior de Argentina: por un lado, concentración de las exportaciones argentinas en un número limitado de productos de origen agropecuario con escasa elaboración; y, por el otro, preponderancia absoluta de los productos industriales –incluyendo bienes de consumo final– en las exportaciones chinas.

Tampoco en cuanto a los resultados, el comercio bilateral sale de los parámetros generales del comercio exterior de Argentina: es fuerte y consistentemente deficitario para el país.

Es bueno asimismo señalar que, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 2010, tanto el sector público como el sector privado de Argentina han realizado importantes esfuerzos para penetrar en el mercado chino con productos de

---

<sup>1</sup> Licenciado en Economía (UADE). Curso de Posgrado en Integración Latinoamericana (INTAL – BID). Ingresó al Servicio Exterior de la Nación en el año 1975. Fue Titular de la Consejería Económica Argentina en Praga (con jurisdicción en Checoslovaquia y Hungría) entre los años 1985 y 1992. Se desempeñó durante el año 1993 en la Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre los años 1994 y 1996 fue Vice Jefe de Misión en la Embajada Argentina en Kuwait. A posteriori, entre 1997 y 2003 fue designado en la Embajada Argentina en Nueva Delhi. En 2004, se desempeñó en la Representación Especial para la Lucha contra el Terrorismo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre los años 2005 y 2010 fue Encargado de Negocios en la Embajada Argentina en Teherán. En 2010 estuvo asignado nuevamente en la Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, y entre 2011 y 2013 se desempeñó en el Consulado de Argentina en Guangzhou, R. P. China. Desde 2014 es el Director de Yi Consulting Ltd., la cual brinda asesoramiento a empresas e instituciones chinas en materia de negocios internacionales en América Latina.

mayor valor agregado; destacase en este sentido y en particular el importante crecimiento registrado en las exportaciones de carnes vacunas y vinos embotellados, entre otros productos.

En este sentido, aunque no tengan influencia en las cifras de intercambio globales, es necesario mencionar que hay un número muy pequeño de empresas argentinas que producen bienes y servicios de alta tecnología (especialmente en sectores de biotecnología, química fina, etc.) que han entrado al mercado chino recientemente. Se trata de un desarrollo importante, aunque embrionario, pues estarían marcando una tendencia positiva en términos cualitativos en el intercambio bilateral.

No es necesario citar cifras estadísticas pues estas son suficientemente conocidas. Esto ha llevado a que surjan críticas de ciertos sectores en el sentido de que China “debe comprar más”, quizás resaltadas por un reflejo de aquellas –provenientes de otras latitudes– que hacen hincapié en supuestas “prácticas predatorias” comerciales y financieras de China. Sin embargo, además del comercio bilateral, es conveniente también analizar otros aspectos de la relación.

Argentina, por diversas razones y durante muchas décadas, ha descuidado las inversiones en infraestructura habiendo llegado hoy en día a una situación en la que se verifican serias falencias y carencias en las capacidades y funcionamiento de las distintas redes; sean ferroviarias, viales, telecomunicaciones, energía eléctrica, servicios sanitarios, gas, etc. El obstáculo que siempre ha aparecido como más evidente para lograr un adecuado nivel de mantenimiento de lo existente y la construcción de nuevas obras en materia de infraestructura fue la escasez de capitales para llevar adelante este tipo de proyectos.

En este sentido, China ha surgido en la última década como un importante socio en proyectos de obras de infraestructura –tanto en la recuperación de lo existente como en nuevos emprendimientos–, aportando, además de tecnologías y bienes de capital, la financiación necesaria para efectivizar las obras.

El desarrollo de estos proyectos de infraestructura se refleja solo parcialmente en las cifras del intercambio comercial (principalmente en el rubro importaciones) o en los balances financieros (como incremento de la deuda externa) prestándose a veces poca atención a los efectos –mayormente positivos– que producen en el funcionamiento general de la economía: más eficiente transporte de las mercaderías, mayor oferta energética a las industrias, mejores y más rápidas comunicaciones, etc.

También en la última década se han registrado importantes inversiones de China en Argentina sobre todo en el sector de servicios. Por citar solo dos ejemplos: la compra por parte del banco chino ICBC de los activos en Argentina del Standard Chartered Bank y la compra de Nidera por parte de COFCO (empresa china de comercialización internacional de alimentos).

Cabe señalar que –hasta el momento– tanto la participación en obras de infraestructura como las inversiones mencionadas han sido resultado mayormente del accionar de empresas estatales y organizaciones del sector público de China; la participación de empresas del sector privado de ese país en proyectos de inversión en Argentina ha sido claramente marginal.

La relación bilateral con China también en la última década ha registrado interesantes avances en temas de cooperación científica y tecnológica; aunque se trata de un campo de actividad importante para el desarrollo, sus efectos son de largo plazo. Pero lo importante es destacar el hecho de que esta cooperación no solo es intensa y positiva, sino que está en crecimiento. En cualquier caso, su análisis excede los propósitos de esta discusión.

### **La situación del sector privado productivo en Argentina**

Desde el segundo cuarto del siglo pasado (casi cien años ya), Argentina fue perfilando un modelo de crecimiento que puede caracterizarse como de

industrialización basada en la sustitución de importaciones. Este modelo ha sido, en esencia, un esquema de desarrollo autárquico, ya que estaba centrado en el mercado doméstico – una idea que contaba con no pocos seguidores en el mundo de esa época.

El modelo tuvo considerable éxito pues en pocas décadas el sector industrial argentino creció y se diversificó considerablemente, posibilitando también el surgimiento de un importante sector de servicios, desarrollando recursos naturales y dando empleo a una parte considerable de la población del país que disfrutó de un sensible incremento en sus niveles de vida.

Sin embargo y por variadas razones cuyo análisis no corresponde hacer aquí, dicho modelo se desestabilizó durante la década de los años 70 del siglo pasado; consecuentemente, la industria en general perdió su dinamismo, el que no ha podido reencontrar plenamente hasta el presente.

Es así que, en la actualidad, la industria argentina está todavía en su mayoría consagrada a abastecer al mercado interno por lo que produce en escalas reducidas (Argentina, cabe recordar, tiene una población de solo 45 millones de personas de relativamente bajos ingresos), careciendo de acceso al crédito y capitales necesarios para retomar el camino del crecimiento y la actualización tecnológica a la vez que desarrollar los necesarios procesos de internacionalización de sus mercados.

En este panorama general de decaimiento y depresión se distingue como excepción el sector agropecuario que ha logrado no solo incrementar su productividad notablemente, sino también diversificar su producción, desarrollar y adoptar nuevas (y revolucionarias en muchos casos) tecnologías y, muy especialmente, acceder a mercados internacionales (aun cuando la gran mayoría de sus productos de exportación son de escaso valor agregado).

## Argentina: Cómo se ve al país desde China

En primer lugar cabría considerar que, particularmente cuando se analizan políticas de promoción de inversiones o de intercambio comercial, es necesario tener en cuenta las características del país o región –en este caso China– objetivo de la promoción y sus mecánicas políticas. Suena a verdad de Perogrullo, pero es algo que a veces no se le presta la atención debida.

Por diversas razones –algunas históricas– el habitante promedio de China no tiene mucho conocimiento de América Latina más allá del fútbol o de algunas danzas populares (generalmente de origen caribeño).

Sin embargo en círculos gubernamentales y académicos hay numerosos expertos en la región y los acontecimientos en esta son seguidos con interés y seriedad por diversas instituciones, tanto públicas como semi-privadas y académicas. Hay actualmente en China alrededor de 60 institutos de investigación sobre temas económicos, sociales y políticos relativos a América Latina.

Estos círculos son los que están al tanto de las potencialidades de Argentina en cuanto a recursos naturales (petróleo, gas, minerales, madera, alimentos, fibras naturales, etc.) de los cuales China puede beneficiarse, de la capacidad industrial existente (que conlleva necesidades de bienes intermedios y de capital que China provee) y que es un mercado de consumo de mucho interés para los productos chinos, tanto de aquellos de uso común como los de alta tecnología.

Conocen también que Argentina es miembro del MERCOSUR y lo que ello significa en términos de intercambio comercial y de cooperación económica, ya que se trata de un ámbito con una población de unas 300 millones de personas, con un ingreso medio similar al de China (PBI per cápita de US\$ 10.000 anual), constituyendo así un mercado potencial de una magnitud –en términos de habitantes y de ingresos– aproximada a un cuarto de la de su país.

Fuera de los círculos mencionados –principalmente en el sector privado de la economía (60% del PBI del país)–, América Latina en general y Argentina en particular no son bien conocidas.

Al menos, el grado de conocimiento de la región es menor que el que tienen sobre África, donde hay una presencia de la empresa privada china bastante considerable; y, ciertamente, muchísimo menor que el que existe sobre la Unión Europea, Australia, Nueva Zelanda o los Estados Unidos.

### **China: Modelo de desarrollo y situación del sector privado**

El modelo de desarrollo chino, que está ya en funcionamiento desde hace 40 años, ha dado resultados extremadamente exitosos, alcanzando el país en la actualidad la posición de la segunda potencia económica mundial, después de haber partido de una posición muy precaria en el momento de la instauración de la República Popular en 1949.

Este modelo se estructuró en base a la producción competitiva de mercaderías para su exportación a mercados internacionales. Fundamentalmente las exportaciones se dirigieron a Estados Unidos, los países de la Unión Europea, Canadá, Australia y Nueva Zelanda; mercados con los cuales el incremento del comercio y de las inversiones fue muy intenso.

La mecánica de esta interacción se caracterizó por una importante participación de empresas privadas chinas –bien como exportadores directos, bien como proveedores de bienes intermedios a otras empresas exportadoras– en el total del comercio exterior.

Una característica interesante del funcionamiento del modelo es que, en realidad, las empresas chinas actuaban casi siempre más como fabricantes que como verdaderos exportadores.

Es así que, una empresa china ‘exportadora’ tipo, que tenía su planta de producción en alguno de los tres polos industriales del país (área metropolitana de Beijing, Shanghai y su hinterland y el Delta del Río de las Perlas en la provincia de Guangdong), basaba su competitividad en contar con personal que en su mayoría eran migrantes internos provenientes de provincias menos industrializadas por lo que aceptaban salarios relativamente bajos, mientras que el estado aseguraba la provisión adecuada de energía, comunicaciones y otros servicios, más la construcción de la infraestructura necesaria (ferrocarriles, aeropuertos, autopistas, puertos y sus instalaciones) para lograr una logística eficiente.

La gestión de negocios de exportación de este tipo de empresas se podría describir a través de la siguiente secuencia: primero, participar en una feria internacional (dentro de China) para vincularse con los compradores del exterior que visitaban la feria regularmente; una vez localizado un comprador interesado en los productos de la empresa, pactar una operación (precios, cantidades, tiempos de entrega, calidades, etc.) y el tipo y modelo de producto a exportar.

Un detalle muy importante para tener en cuenta es que, en los comienzos de la aplicación del modelo, las características y el diseño de los productos a exportar que eran –en la gran mayoría de los casos– proporcionados al fabricante chino por el empresario extranjero. Lo que en China se denomina fabricación OEM (Original Equipment Manufacturing); es decir, había muy poco aporte de creatividad local en los productos de exportación.

Por último, obtenidas las diversas órdenes de compra, el fabricante se dedicaba a organizar su proceso productivo para cumplir en tiempo y forma con los embarques pactados.

Cabría destacar dos aspectos de particular interés: el primero, es que los productos exportados respondían mayoritariamente a diseños y normas técnicas del mercado comprador. Este hecho, por un lado, impulsó la adopción de mejores métodos de fabricación, administración y control de calidad en China; y, por el

otro, derivó en una mejora del diseño y calidad de los productos ofrecidos en el mercado interno chino con importantes consecuencias para su evolución (se despertó la potencialidad del consumidor local, después de décadas de carencias y limitaciones).

El segundo aspecto de interés es que, si bien los empresarios chinos dedicados a la exportación fueron muy exitosos (se hicieron fortunas, en realidad), su actividad era esencialmente industrial y solo marginalmente comercial. En efecto, tanto el diseño como la calidad del producto eran fijados por el comprador y –quizás lo de mayor impacto comercial directo– el control de la cadena de comercialización en el exterior era completamente ajeno al empresario chino pues estaba firmemente bajo el comprador extranjero. Dicho de otro modo: el empresario chino tenía escasa participación en la promoción internacional de sus productos.

Estos compradores del exterior eran –mayormente– intermediarios; es decir, procuraban productos en China para entregarlos a otros integrantes en la cadena de valor quienes a su vez se encargaban de su comercialización final –en el caso de productos de consumo– o de su posterior industrialización –en el caso de productos intermedios–.

En síntesis, el modelo de desarrollo chino –después de haber transcurrido cuatro décadas desde su aplicación– ha resultado en la creación de un sector empresarial privado, dinámico, exitoso, productor de servicios y bienes de calidad y precios internacionalmente competitivos.

Sin embargo, la empresa privada carece mayormente aun de una presencia internacional dinámica y significativa: puede decirse que pocas firmas han implementado sus procesos de internacionalización, el desarrollo de marcas propias es incipiente, la adquisición de empresas en el extranjero no ha alcanzado un volumen conmensurable con el desarrollo de la economía y se registra escasa participación del sector privado en emprendimientos importantes (obras de infraestructura, proyectos industriales) en otros países.

## China: Evolución económica reciente

El modelo de desarrollo más arriba descrito evolucionó según su propia dinámica: creció hasta que alcanzó sus límites. Límites que están implícitos en los mismos supuestos de cualquier modelo.

Los supuestos básicos sobre los que descansa este modelo podrían puntualizarse como: abundante mano de obra, acceso a insumos (energía, materias primas) en condiciones ventajosas y facilidad de acceso a mercados de buen nivel adquisitivo.

Ya en los inicios de la década de 2010 resultaba claro (al menos en círculos gubernamentales y académicos chinos) que se estaban produciendo cambios importantes en las condiciones de base del modelo económico.

El costo de la mano de obra, empujado por el desarrollo económico y el crecimiento del consumo doméstico, comenzó a encarecerse notoriamente. Era necesario ofrecer mejores salarios para contratar nuevo personal o incluso para mantener el presente. El flujo migratorio interno se redujo como consecuencia de la mejora del nivel de vida en las provincias menos industrializadas.

Los precios de la energía y de otros insumos (metales, fibras textiles, etc.) sufrieron incrementos importantes. Adicionalmente, sobre todo en el caso de la energía, China comenzó a aplicar de forma más efectiva medidas de protección del medio ambiente que significaron, entre otras cosas, una rebaja en el consumo de carbón y su reemplazo por combustibles más limpios (y de mayor precio).

La crisis económica que se inició en el 2008 produjo un primer bajón en las órdenes de compra del exterior; situación que se agravó por el incremento de costos internos en China (salarios e insumos) y la aparición de otros competidores (Vietnam, Sri Lanka, Bangladesh, etc.) ofreciendo a los mercados internacionales

productos de precios competitivos. Se redujeron así la demanda de productos chinos en sus principales mercados.

Durante los primeros años de este giro desfavorable en las exportaciones chinas, los efectos en el sector privado fueron morigerados por el gobierno (en los diversos niveles: central, provincial y local) otorgando variados estímulos de tipo fiscal, financiero y en muchos casos directos (subsidios y otras ayudas) que permitieron continuar con el grueso de las actividades de exportación y aliviar de algún modo una situación económica complicada.

Es recién durante los últimos dos años, a partir de la disputa comercial con Estados Unidos, que se ha agudizado aún más la caída de la demanda de productos chinos debido a las restricciones impuestas por el gobierno de Washington al comercio bilateral.

Frente a esta situación, es importante apreciar que el estancamiento actual de las exportaciones chinas deviene de causas más profundas que la disputa comercial con los Estados Unidos. Causas que se originan en el agotamiento del modelo de desarrollo de China y que los efectos del diferendo con Washington no han hecho más que agravar procesos económicos pre-existentes.

En síntesis, la economía china a partir de inicios de la década de 2010 ha entrado en una verdadera “Nueva Era” (así lo ha caracterizado el mismo gobierno de Beijing), fundamentalmente diferente a la que transcurrió durante las primeras etapas de la reforma económica iniciada en 1978.

Esta Nueva Era está caracterizada por una economía más madura, con menores tasas de crecimiento económico, una aceleración del cambio tecnológico (fenómeno estimulado, además, por las autoridades del país), una aplicación más estricta de las normas medioambientales, un mayor peso del mercado doméstico en la economía y crecientes dificultades de acceso a los principales mercados internacionales.

En cualquier caso, la situación actual le presenta a la empresa privada tipo en China grandes desafíos en cuanto a superar la ralentización económica: internacionalizar sus operaciones, desarrollar marcas propias, introducir innovación en sus productos y conseguir nuevos mercados.

### **Argentina – China: El camino adelante**

Tal como es de público conocimiento, Argentina ha entrado últimamente en una nueva etapa plena de problemas económicos. Esta situación no es nueva para el país; desde hace 60 años Argentina vivió el 35% del tiempo con su economía en recesión y desde 2009, la contracción económica estuvo presente el 50% del tiempo (según un reciente estudio de la consultora Ecolatina). Es decir, el marasmo económico de Argentina tiene características endémicas.

Este estado de cosas, lejos de tomarse por normal, debe ser atendido en forma urgente ya que ha producido un deterioro de las instituciones y del tejido social que ha alcanzado niveles alarmantes.

Independientemente de lo que indicaría su situación actual, Argentina mantiene aún muchos aspectos positivos. Cuenta con una importante y diversificada base industrial, abundantes recursos humanos de buena calificación, disponibilidad de agua, terrenos a precios razonables, variados recursos naturales e importantes fuentes de energía (tanto inmediatamente disponibles como para desarrollar).

Adicionalmente, Argentina tiene algo quizás aún más atractivo en su favor: acceso a mercados latinoamericanos que representan una población de casi 600 millones de personas con ingresos medios del orden de los \$ 10.000 anuales – mercado, en términos de población e ingresos, equivalente a la mitad del de China.

Se puede pensar, entonces, que estamos frente a una situación muy interesante en particular respecto a los empresarios del sector privado de ambos países: uno tiene lo que el otro necesita y viceversa.

Los empresarios chinos cuentan con capitales y tecnologías y necesitan expandir sus mercados. Las firmas argentinas tienen capacidad de producción y de gestión, abundantes materias primas y energía y –comercialmente de particular interés– acceso a importantes mercados regionales pero necesitan inversiones.

Es así que existen las condiciones para desarrollar emprendimientos entre actores del sector privado de los dos países que generen no solo beneficios empresarios sino que además impulsen el crecimiento de ambas economías.

En este marco, donde quizás haya que poner más énfasis para efectivizar las posibilidades de una interacción mutuamente beneficiosa con China es en centrar la iniciativa en los empresarios y en los gobiernos locales; nadie conoce mejor las necesidades de un sector de la economía o región geográfica que quienes –día a día– deben llevar adelante sus actividades.

Tanto el gobierno nacional como los provinciales tienen un papel importante que jugar en lo que hace a fomentar contactos entre integrantes del sector privado de ambos países, pero la principal iniciativa para llevar a cabo en forma efectiva la búsqueda de sinergias entre empresas de China y de Argentina debe surgir de los propios interesados directos: empresas, cámaras y asociaciones empresarias, centros de investigación y municipios.

# La relación económica sino-argentina: situación y perspectivas en tiempo de crisis

Julio Sevares<sup>1</sup>

## Introducción

En lo que va del siglo China se convirtió en uno de los principales socios comerciales de la Argentina y en un importante proveedor de financiamiento, así como país de origen de inversiones externas destinadas a sectores claves para el desarrollo local. También es contraparte en acuerdos de pase entre el Banco Central de la República Argentina y el Banco Popular de China (Banco Central).

En 2014 ambos países suscribieron un acuerdo de Asociación Estratégica Integral que fue ratificado en diciembre de 2018 por los presidentes de ambos países en el marco de la reunión del G20 celebrada en Buenos Aires.

Aun así, en el inicio del actual gobierno, en diciembre de 2015, las relaciones enfrentaron dificultades de diverso origen.

En el aspecto económico influyó que el nuevo gobierno heredó un elevado déficit fiscal que le impidió cumplir con los acuerdos de inversión firmados por el gobierno precedente, por los cuales el Estado argentino se había comprometido a realizar aportes propios en proyectos de inversión financiados en su mayor parte por la contraparte china. Este cuadro se complicó a partir de 2018 con la concurrencia de dificultades internas, conflictos en el mercado internacional que potenciaron la fuga de capitales.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales (UBA), economista, docente universitario, autor del libro “China. Un socio imperial para Argentina y América Latina”. Miembro del GTCh-CARI.

Por otra parte, en términos políticos, el gobierno de Mauricio Macri está más alineado con Estados Unidos que el anterior, políticamente más cercano a China, lo cual generó expectativas sobre el rumbo de las relaciones.

No obstante, ambos gobiernos mostraron su interés mutuo en mantener la relación a través de negociaciones económicas y políticas, como se verificó en la renegociación y reducción de los proyectos de inversión, en los nuevos acuerdos de pase entre los bancos centrales y en la sucesión de reuniones presidenciales.

Es así que los presidentes de ambos países se reunieron en Washington en la IV Cumbre de Seguridad Nuclear, en abril de 2016, en septiembre de ese mismo año en la Cumbre del G20 de Hangzhou y en diciembre de 2018, en la cumbre del G20 celebrada en Buenos Aires.

En mayo de 2017 el Ministerio de Agroindustria y la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena, firmaron el Plan de Trabajo 2017-2019 por el que acordaron dar prioridad al tratamiento de los problemas relacionados con el acceso de varios productos al mercado chino, tales como: cereza, limón, cítricos dulces, guisantes secos, miel, carne de oveja patagónica, carne vacuna fresca, carne de cerdo, trigo, sorgo y caballos<sup>2</sup>.

En diciembre de ese año el gobierno chino redujo aranceles aduaneros de 32 productos exportados por la Argentina y acordó el protocolo para la exportación de carnes frescas y con hueso a China.

En el contexto de la Cumbre del G20 de 2018, ambos países acordaron un Plan de Acción Conjunta 2019-2023, que incluye una prórroga de acuerdos de cooperación ya firmados y nuevos acuerdos sobre temas diversos como doble imposición, inversiones, de sanidad agropecuaria y apertura del mercado chino a productos argentinos y tecnología e innovación productiva, entre otros<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> PLAN DE TRABAJO 2017-2019 PARA LA COOPERACIÓN. Disponible en: [https://tratados.cancilleria.gob.ar › tratado\\_archivo](https://tratados.cancilleria.gob.ar › tratado_archivo)

<sup>3</sup> Instituto de Estrategia Internacional CERA. Boletín En Cont@cto-China. N° 124 Diciembre de 2018.

En el momento en que se escribe este artículo, las perspectivas de las relaciones están fuertemente determinadas por el resultado de las próximas elecciones presidenciales de Argentina que pueden dar lugar a un gobierno más políticamente cercano a China.

Pero, independientemente de ese resultado, las restricciones económicas seguirán influyendo decisivamente en el curso de las relaciones en temas como la capacidad del estado argentino para cumplir con sus compromisos en materia de inversión.

Igualmente seguirá operando la influencia de Estados Unidos, dado que el país seguirá dependiendo del financiamiento proveniente del FMI, en cuyas decisiones la posición del país del norte es determinante.

Queda por ver además cuál será la hasta ahora imprevisible evolución del conflicto económico-estratégico entre China y Estados Unidos y su impacto en el comercio internacional.

### **Relación comercial**

El intercambio comercial entre Argentina y China creció sustancialmente desde comienzos del siglo, en un primer momento con un superávit para Argentina y, desde el año 2008 con déficit.

El déficit es consecuencia básicamente de la caída de las exportaciones argentinas derivadas de varios factores, entre los cuales las restricciones impuestas por China a importaciones argentinas como respuesta a medidas proteccionistas del país contra las importaciones provenientes del país asiático.

En el caso del aceite de soja, uno de los principales productos exportados a China, influyó también el aumento de la producción de aceite de este país.

En los últimos dos años impactó también el conflicto comercial de China con Estados Unidos y su efecto sobre la reducción del comercio y los precios de los commodities.

China es el segundo destino de las exportaciones locales después de Brasil con alrededor del 8% de las exportaciones y segundo de origen de importaciones después de Brasil con el 20% de las compras (porcentajes que varían según el año).

La mayor parte de las ventas a China son de bajo valor agregado: más de la mitad son porotos de soja seguidos por petróleo crudo (un 10% del total) y carne y mariscos.

China es el primer mercado para la agroindustria local y según una información oficial, en 2017 las exportaciones a China estuvieron compuestas en un 80% por commodities y un 20% por carne, pollo, mariscos y vino, mercaderías en las cuales el país tiene oportunidades comerciales<sup>4</sup>.

En lo que va de 2019 la relación comercial tuvo avances importantes con los acuerdos para la apertura del mercado chino para la carne argentina enfriada y con hueso, la agilización del comercio agropecuario y la exportación de harina de soja a China<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Agencia Argentina de Inversiones “China. A la conquista del gigante asiático” Noviembre de 2018. Disponible en: <https://tradenews.com.ar/wp-content/uploads/2018/11/Dossier-China-A-la-conquista-del-gigante-asiatico.pdf>

<sup>5</sup> Senasa. “China abrió su mercado a la importación de carnes bovinas deshuesadas provenientes de la Argentina”. 23/09/2019. Disponible en: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/china-abrio-su-mercado-la-importacion-de-carnes-bovinas-deshuesadas-provenientes-de-la-argentina>

Argentina.gob.ar. “Acuerdo entre China y la Argentina para la agilización del comercio de productos agroindustriales”. 11/05/2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acuerdo-entre-china-y-la-argentina-para-la-agilizacion-del-comercio-de-productos>

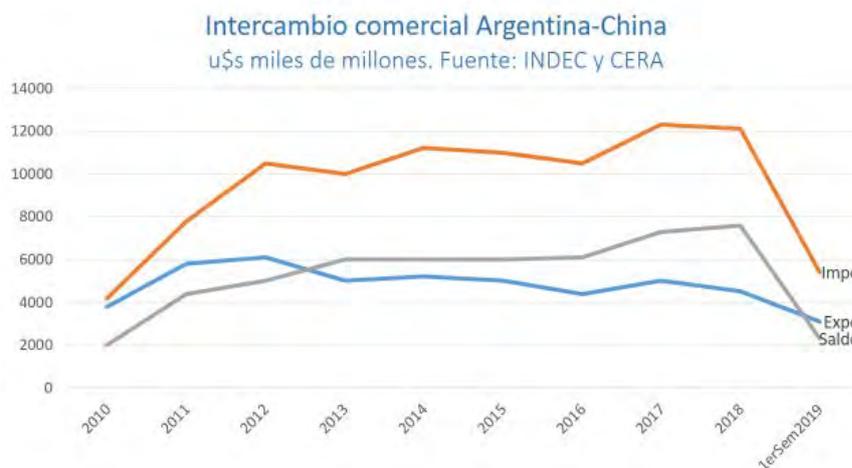
Argentina.gob.ar “Acuerdo histórico: La Argentina logra exportar harina de soja a China” 10/09/2019. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/acuerdo-historico-la-argentina-logra-exportar-harina-de-soja-china>

A partir del acuerdo sobre carnes las exportaciones aumentaron sustancialmente y China se convirtió en el primer mercado de destino de ese rubro.

Las importaciones argentinas desde China están compuestas por bienes industriales y en los últimos años con una fuerte presencia de material ferroviario y bienes vinculados con proyectos de infraestructura.

Desde 2008 Argentina tiene déficit comercial con China, el único país de la región con ese resultado. En los últimos dos años se redujo por la caída de las importaciones, vinculadas con la recesión económica local ya que las exportaciones siguieron cayendo.

Cabe notar, finalmente, que el intercambio se apoya en tratados entre los países y en negociaciones específicas vinculadas a temas como seguridad alimentaria en relación a productos agropecuarios exportados por Argentina.



### Préstamos e inversiones de China a Argentina

En un primer momento, los préstamos de entidades chinas a América Latina, incluida la Argentina, estuvieron dirigidos en su casi totalidad a financiar inversiones o infraestructuras vinculadas con la explotación y transporte de las materias primas que China necesita para su crecimiento pero, en los últimos años

comenzaron a dirigirse en forma creciente a actividades industriales, de energía y de servicios, especialmente a mercados más desarrollados.

Además de los bancos oficiales se registra también una creciente participación de los bancos comerciales ICBC y Bank of China para el financiamiento de emprendimientos estatales y privados. Otras instituciones financieras chinas, de menor tamaño que los bancos oficiales, también están incrementado su actividad en la región principalmente en transacciones con el sector privado.

En el caso de la Argentina, la mayoría de los préstamos estuvieron estrechamente asociados con los proyectos de inversión en los que participan empresas chinas y tuvieron lugar en el marco de los acuerdos de cooperación y asociación estratégica.

El flujo y el stock de inversiones chinas en Argentina –como sucede también en el resto de América Latina– es difícil de determinar debido a las diferencias que existen entre las fuentes disponibles de información.

En el informe del Banco Central (2016) sobre origen del stock de inversión externa directa a fines de 2016 (el último publicado en el sitio web del BCRA), Estados Unidos figura en el primer lugar de la lista publicada con el 23% del stock y Luxemburgo en el número 12 con el 3% y China no figura<sup>6</sup>.

Según los datos del informe de 2015 del BCRA un grupo de paraísos fiscales tenía el 5% del stock de IED y China tampoco figuraba. Pero en una desagregación por sector receptor, China aparecía en el sector financiero y en Alimentos, bebidas y tabaco, y paraísos fiscales en Minería, donde empresas chinas habían hecho importantes inversiones<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> BCRA (2016) “Las inversiones directas en empresas residentes a fines de 2016”. Diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/InversionesDirectas2016.pdf>

<sup>7</sup> Sevares, J. (2017) “La irrupción inversora china”. Ponencia presentada en el seminario “China, presencia en Eurasia y nuestra región”, Grupo de Trabajo sobre China. CARI. 12/5/2017. Documento

Por otra parte existen grandes discrepancias entre las fuentes de información sobre inversiones debido a la diferencia de metodología de cálculo. El informe de Dussel Peters da cuenta, por ejemplo de que en 2010 la estimación del Monitor OFDI es casi el doble que la del MOFCOM pero en 2016 la estimación de ingresos del Monitor OFDI es un 40% menor que la del MOFCOM<sup>8</sup>.

Argentina concentra un 10% de la inversión china en la región y, según información de la embajada de China en Buenos Aires presentada en abril de 2019, en el país hay 80 empresas chinas con una inversión estimada de u\$s10.0000 millones<sup>9</sup>.

Una de las mayores inversiones de empresas chinas en Argentina y entre las 20 mayores de la región fue la adquisición, en abril de 2017, del 50% de la mina de oro y plata Veladero a Barrick Gold Corporation, del Canadá, por parte de Shandong Gold Mining, de China, valuada en 960 millones de dólares.

### Conflictos en proyectos de inversión china

La situación fiscal argentina influyó decisivamente en la marcha de grandes inversiones de China en el país. Debido al elevado déficit fiscal legado por el gobierno de Cristina Kirchner, el Estado no tenía recursos para aportar a los programas de inversión acordados con China durante el gobierno anterior, como sucedió específicamente con la construcción de dos centrales nucleares y de dos represas hidroeléctricas en el sur del país, en las cuales el gobierno chino tenía un interés especial porque involucraban la provisión de materiales y tecnología chinas.

---

de Trabajo del GTCh. Comité de Asuntos Asiáticos del CARI. China en 2018. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/china2018.pdf>

<sup>8</sup> Dussel Peters, E. (2019) Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean. Red ALC-China. OFDI en ALC.31/03/2019. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/monitor/>

<sup>9</sup> Exposición de la consejera Económica y Comercial de la Embajada china en Argentina, Xia Diya, en la Cámara Argentina China. Citada sin indicación de fecha de la exposición, en Dang Dai, 04/04/2019. Disponible en: [http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10022:ya-hay-80-empresas-chinas-radicadas-en-argentina&catid=5:empresas&Itemid=12](http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=10022:ya-hay-80-empresas-chinas-radicadas-en-argentina&catid=5:empresas&Itemid=12)

Los problemas pusieron en riesgo el avance de un programa de equipamiento ferroviario llevado adelante por empresas chinas (Belgrano Cargas) el cual tiene una cláusula de cross-default, por la cual si el gobierno argentino no cumplía sus compromisos contractuales en otros proyectos, China detenía los trabajos ferroviarios.

No obstante, dado que los proyectos estaban en el interés de ambos gobiernos, los términos de los mismos fueron renegociados y reformulados.

En 2015 los gobiernos de Argentina y China firmaron un acuerdo para la construcción de dos centrales nucleares, una con tecnología CANDU, basado en uranio natural, que ya utiliza el país y otra con tecnología PWR (Pressurized Water Reactor) totalmente china que utiliza uranio enriquecido y que el país asiático está promoviendo en todo el mundo. El gobierno de Mauricio Macri había suspendido el acuerdo, que incluía aportes estatales locales, en el marco del ajuste fiscal iniciado en 2016.

Luego de largas negociaciones, en noviembre de 2018 los gobiernos acordaron la construcción de la central de uranio enriquecido, cerrando el acuerdo en junio de 2019. Por el mismo China portará un préstamo de u\$s7.900 a 20 años que financiará el 85% de la obra y la Argentina financiará el 15% restante. Las obras serán realizadas por la China National Nuclear Corporation.

El acuerdo generó críticas de algunos sectores que, además de oponerse a la proliferación de centrales nucleares, consideran que atará al país a la provisión de uranio y tecnología china en un sector estratégico, desechando la utilización del sistema CANDU en el cual el país cuenta con experiencia y técnicos capacitados para administrarlo<sup>10</sup>.

En el caso de las centrales hidroeléctricas Barrancosa y Condor Cliff (originalmente denominadas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic) su construcción fue

---

<sup>10</sup> “Confirmado: China instalará una central nuclear en la Argentina” Lu17.com. 20/06/2019 <https://lu17.com/economia/confirmado-china-instalara-una-central-nuclear-en-argentina>

adjudicada en 2013 por el gobierno de Cristina Kirchner y comenzó a ser renegociada en 2016 por el de Mauricio Macri, nuevamente, por la falta de recursos del Estado argentino<sup>11</sup>.

En la renegociación se introdujeron importantes cambios como la reducción de los equipos generadores en ambas presas de 11 a 8 turbinas, reducción de las metas de generación y la incorporación de una línea de Extra Alta Tensión de 500 kv (LEAT), para materializar la vinculación con el Sistema Argentino de Interconexión (SADI)<sup>12</sup>.

El monto del proyecto se redujo de u\$s7.600 a u\$s4.000 millones. El aporte chino proviene del China Development Bank (CDB)

### **Cambios en los perfiles de inversión china**

En los años recientes la corriente de inversión china se diversificó e incursionó en áreas de tecnología, como sucedió en otros países de la región, especialmente en Brasil.

Un caso especial de inversión fue la compra del frigorífico Tomás Arias, de la provincia de Corrientes por la empresa La Muralla China S.A, en febrero de 2019. La compradora es una empresa argentina creada por ciudadanos chinos residentes en la provincia de Buenos Aires, dos meses antes de la adquisición del frigorífico. El interés de los inversores reside en el crecimiento de las exportaciones de carne a China, que en 2018 representaron la mitad de las compras totales.

En febrero de 2019 el Banco Central de la República Argentina autorizó la instalación del Bank of China, el segundo banco comercial del país asiático, el que

---

<sup>11</sup> El proyecto estaba, además, afectado por incumplimiento de requisitos sobre impacto ambiental así como por denuncias de irregularidades en el proceso de adjudicación.

<sup>12</sup> Ministerio de Energía y Minería de la Argentina. "Represas - Aprovechamientos Hidroeléctricos Río Santa Cruz". Sin fecha de publicación. Disponible en: <https://www.minem.gob.ar/www/839/25793/represas-aprovechamientos-hidroelectricos-rio-santa-cruz>

invertiría u\$s50.000 millones. En 2013 había ingresado al país el ICBC mediante la compra del Standard Bank<sup>13</sup>.

La compañía China Railway Construction Corporation Limited firmó un contrato para renovar 1.020 kilómetros de vías del ferrocarril San Martín Cargas, en el tramo que va desde Mendoza hasta los puertos de Rosario y Buenos Aires, así como la construcción de 220 kilómetros de vía entre Rufino y Santa Teresa (Santa Fe).

En su primera etapa el proyecto es de u\$s1.089 millones y atiende a quintuplicar el volumen de cargas, de las actuales 1,5 millones de toneladas a tres millones en 2025, y a ocho millones en 2030<sup>14</sup>.

La firma CCA Green B SA, un consorcio conformado por las empresas China Construction America y Green, a través del sistema de participación público privada (PPP) creado por el gobierno de Mauricio Macri, invierte en el desarrollo del Corredor B, que abarca 524 kilómetros de la ruta nacional 5, entre Luján y Santa Rosa (La Pampa). Las obras suponen una inversión de 1.233 millones de dólares. Las obras incluyen la construcción de una autopista entre Mercedes y Bragado (Buenos Aires) y entre Anguil y Santa Rosa (La Pampa); la adecuación a “ruta segura” del tramo entre Bragado y Anguil; una segunda circunvalación a Santa Rosa y obras de repavimentación entre Luján y el empalme de la RN 35.

La empresa china Shanghai Potash Engineering estaría evaluando invertir en las minas de potasio de Mendoza, retomando el proyecto “Potasio Río Colorado”, cuya explotación fuera dejada sin efecto en el año 2013 por la minera Vale por los bajos precios de las materias primas en aquel momento.

---

<sup>13</sup> Santa Cruz, G. O. Observatorio de Inversiones Chinas en Argentina. Cámara Argentino China. Disponible en: <http://www.argenchina.org/index.php/institucional/424-observatorio-de-inversiones-chinas-en-la-argentina%20>

<sup>14</sup> Calzada, J., Remseyer, F. (2019) “Inversiones de la República Popular China en Argentina”, Bolsa de Comercio de Rosario, citada por Ruralnet, 12/03/2019. Disponible en: <https://ruralnet.com.ar/inversiones-de-la-republica-popular-china-en-argentina/>

El proyecto original comprendía una inversión de u\$s 6.500 millones para extraer 4 millones de toneladas anuales, pero actualmente se estaría analizando una inversión menor, del orden de los u\$s 1.500 millones. Para China este mineral es importante, ya que consume el 20% del potasio mundial e importa el 50% de lo que consume. La intención de Mendoza es generar valor agregado industrializando el potasio en Malargüe, en lugar de exportarlo sin procesar.

En julio de 2019 la aseguradora People's Insurance Company of China (PICC), la más grande de ese país, anunció el inicio de sus actividades en la Argentina. La compañía se enfoca en inversiones en el marco de la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda.



Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario, citada por Ruralnet, 12/03/2019

## Inversiones en tecnología

En los años recientes empresas chinas, en muchos casos privadas y de menor envergadura que las involucradas en grandes proyectos de infraestructura, iniciaron proyectos de inversión en áreas de tecnología elevada.

En mayo de 2017 el gobierno de la provincia de Jujuy firmó un convenio con la estatal china ZTE para la instalación de 600 cámaras en la ciudad de Jujuy y, en una segunda etapa, de otras tantas en el interior, en las torres del Centro de Monitoreo 911. La iniciativa, que comenzó a desarrollarse en mayo de 2019, se denomina “Jujuy seguro e interconectado”, las cámaras y la tecnología son provistas por ZTE y consta de un plan de ingeniería y otro de financiación aportada por el BBVA sucursal Hong Kong. ZTE ganó la licitación internacional presentada por el gobierno jujeño en 2016 por su programa de financiamiento<sup>15</sup>.

En mayo de 2019 las empresas Powerchina y Shanghai Electric firmaron un acuerdo con la empresa provincial JEMSE y la compañía Cauchari, ambas de Jujuy, para la ampliación de la planta fotovoltaica Cauchari en 200Mw. Esta es la más grande de América del Sur y con la ampliación de su producción podría almacenar el 50% de la misma en momentos de bajo consumo para venderlos en picos de demanda. El emprendimiento es financiado por el Eximbank de China<sup>16</sup>.

En la provincia de Chubut se desarrolla el proyecto Loma Blanca, que consiste en dos parques eólicos que tendrán en conjunto 80 torres eólicas. La propietaria de los parques es la empresa china Goldwind, que ha contratado para su ejecución a Power Construction Corporation de China (Power China) sucursal argentina. El proyecto original estaba en manos de la española Isolux, que lo vendió a dos empresas argentinas y éstas a Goldwind en 2017<sup>17</sup>.

La electrónica TCL formó una empresa conjunta con Radio Victoria, el mayor fabricante de productos electrónicos de Argentina.

---

<sup>15</sup> Sitio del Gobierno de Jujuy, varios artículos. <http://prensa.jujuy.gob.ar/tag/jujuy-seguro-e-interconectado/>

<sup>16</sup> “Jujuy camino a convertirse en el mayor productor de energía solar fotovoltaica de Sudamérica”, *Runrun Energético*, 04/06/2019. Disponible en: <https://www.runrunenergetico.com/energias-renovables-en-argentina-jujuy-camino-a-convertirse-en-el-mayor-productor-de-energia-solar-fotovoltaica-de-america-del-sur/>

<sup>17</sup> “China apuesta al desarrollo de energías renovables en Argentina”, *Grupo La Provincia.com*, 19/07/2019. Disponible en: <https://www.grupolaprovincia.com/economia/china-apuesta-al-desarrollo-de-energias-renovables-en-la-argentina-332602>. Hernan Dobry. (2017) “Goldwind compró proyectos eólicos por 349 MW en la Argentina”, 03/10/2017. Disponible en: <http://hernandobry.com/goldwind-compro-proyectos-eolicos-por-349-mw-en-la-argentina/>

Huiyin Blockchain Venture invirtió en la empresa argentina Ripio, que procesa pagos en bitcoins<sup>18</sup>.

### Inversiones chinas en litio

El interés de las empresas chinas en litio constituye una nueva oportunidad para la Argentina debido a la elevada existencia de ese mineral en el noroeste del país.

Como parte de su política de desarrollo de autos eléctricos, China invierte en la fabricación de baterías y la explotación de litio, lo cual la conduce al triángulo de Argentina, Bolivia y Chile, que contiene más del 80% de las reservas conocidas del metal, unos 20 millones de toneladas.

Según la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos, desde el 2025, China necesitará cada año 800.000 toneladas de litio, ya que actualmente produce más de 30 millones de vehículos eléctricos por año y la venta supera los 20 millones de unidades, lo que equivale a la producción y venta de Estados Unidos, Japón y Alemania<sup>19</sup>.

No obstante, la corriente de inversiones chinas en litio puede tener un límite en el futuro, ya que el Instituto de Geoquímica de China informó que encontró depósitos con unas cinco millones de toneladas de litio en la provincia de Yunnan, en el suroeste de China, lo que podría reducir la dependencia del litio latinoamericano<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> “¿Qué busca China con sus millonarias inversiones en el sector tecnológico de América Latina?” *Sputniknews*, 10/01/2019. Disponible en:

<sup>19</sup> “Bolivia y consorcio de China acuerdan industrializar litio con inversión de 2.300 millones de dólares”. *Reuters*, 06/02/2019 Disponible en: <https://lta.reuters.com/articulo/bolivia-litio-china-idLTAKCN1PV2CG>

<sup>20</sup> “Cinco millones de toneladas de litio”. *Dang Dai*, 05/06/2019. Disponible en: [http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10252:cinco-millones-de-toneladas-de-litio&catid=24:economia&Itemid=30](http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=10252:cinco-millones-de-toneladas-de-litio&catid=24:economia&Itemid=30)

En 2018 Tibet Summit Resources adquirió la canadiense Lithium X, accionista de Potasio y Litio S.A., con concesiones en el Salar de Diablillos de Salta. El proyecto de la empresa es extraer un millón de toneladas de carbonato de litio.

### Argentina en la BRI

La extensión de la Belt and Road Initiative (BRI) es uno de los ejes centrales de la política china hacia el exterior y, como parte de ésta, ha promovido la firma de memorandos de incorporación entre países latinoamericanos<sup>21</sup>.

En la actualidad forman parte de la BRI quince países de ALC y Bolivia, Chile y Ecuador integran también el Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), el banco de la BRI.

El presidente argentino Mauricio Macri participó en el Primer Foro para la Franja y la Ruta que se realizó en mayo de 2017 en Beijing, pero el país no firmó el memorando de incorporación al proyecto, como lo solicitó reiteradamente China. El gobierno argentino considera que el Acuerdo de Asociación Estratégica Integral firmado en 2014 es extensible a su participación en la Iniciativa.

De hecho, las cuatro principales economías de América Latina –Brasil, México, Colombia y Argentina–, que mantienen una fuerte relación con China, no se incorporaron, presumiblemente para no erosionar su relación con Estados Unidos.

De todos modos, la Argentina, con otros siete países latinoamericanos, participa en el Asian Infrastructure Investment Bank Asian (AIIB), involucrado en el financiamiento de proyectos de la BRI.

---

<sup>21</sup> “Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China”, *BBC News Mundo*, 26/04/2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>

El interés en participar del AIIB reside en que los miembros pueden recibir proyectos de inversión del BRI, pero para acceder a ese beneficio los miembros potenciales deben convertirse en plenos integrando el capital comprometido.

### Swaps del Banco Popular de China con la región

En los últimos años, especialmente luego de la crisis del 2008, el Banco Popular de China (BPC, Banco Central) firmó swaps con 35 países –desarrollados como el Reino Unido, emergentes y periféricos–, entre ellos Argentina, Brasil y Chile. Los acuerdos suman unos u\$s500.000 millones, monto que rivaliza con los fondos del FMI<sup>22</sup>.

Los acuerdos de swaps entre el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el BPC fueron parte del acercamiento comercial y político entre los dos países y reflejaron el interés de China en asistir financieramente a la Argentina en tiempo de dificultades.

La primera operación se realizó luego de la crisis de 2008, en abril de 2009, por u\$s10.000 millones. En ese momento las reservas eran todavía elevadas (u\$s47.000 millones) pero el país estaba amenazado, como otros periféricos, por la salida de capitales provocada por la crisis de 2008. El acuerdo no se utilizó y venció sin ser renovado.

En julio de 2014 la Argentina negoció un nuevo pase por un equivalente a u\$s11.000 millones por tres años que se activó en varios tramos hasta su finalización<sup>23</sup>. En ese momento, según las estadísticas del BCRA, las reservas habían caído un 44% en relación al pico alcanzado seis años antes, llegando al nivel crítico de u\$s27.900 millones equivalentes al 42% de las importaciones de 2014. El swap chino representó el 39% de las reservas de ese momento.

---

<sup>22</sup> Mc Dowell, D. (2019) "The (Ineffective) Financial Statecraft of China's Bilateral Swap Agreements", Wiley Online Library. First published: 13 January 2019. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12474>

<sup>23</sup> Brenta, N., Larralde, J. (2018) La internacionalización del renminbi y los acuerdos de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. Revista Ciclos del IIHIS, FCE, UBA. Vol. XXV, Nro. 51.

La pérdida de reservas se debía al deterioro del balance comercial, la salida de capitales, el bajo ingreso de divisas por inversión externa directa y la falta de acceso del país al crédito externo (o un acceso a tasas muy elevadas lo cual se explicaba por qué el país mantenía parte de su deuda externa en default y en litigio con acreedores externos).

En julio de 2017 el gobierno de Mauricio Macri acordó una ampliación del swap vigente con el Banco Popular de China, de u\$s11.000 millones, agregando otros u\$s9.000 con vencimiento en 2020. En ese momento las reservas internacionales del BCRA estaban estabilizadas (cerca de u\$s48.000 a comienzos de julio y el swap representaba una quinta parte de las reservas).

El acuerdo se realizó a pesar de que las relaciones con China estaban en crisis por razones políticas y económicas. Por una parte, el gobierno de Mauricio Macri aparecía más alineado con Estados Unidos que el anterior, precisamente en momentos en que Donald Trump iniciaba una política de confrontación con China.

A comienzos de 2018 la economía entró en una nueva crisis: los inversores, por razones internas y del mercado internacional dejaron de comprar títulos de la deuda pública con los que se financiaba el desequilibrio fiscal, se produjo una salida de capitales y una caída de reservas.

En ese contexto, el gobierno argentino negoció con China un nuevo pase, que fue anunciado el 2 de diciembre del 2018 tras la cumbre del G20, por un monto de u\$s8.725 millones que también vence en 2020.

Las reservas internacionales del BCRA habían caído a u\$s37.200 millones equivalentes al 5% de las importaciones de 2018. El swap chino equivalió al 23%

de las reservas existentes antes de la operación. En caso de ser activado (utilizado para comprar dólares) el BCRA debe pagar una tasa del orden del 6,4%<sup>24</sup>.

#### Swaps entre el BCRA y el BPC, 2009-2018

Fecha	Concepto	U\$s o RMB millones	Duración Años
15/04/2009	Acuerdo swap	U\$s10.000	3
18/07/2014	Acuerdo swap	U\$s11.000	3
Total activado entre 10/2014 y 09/2015	Activación	U\$s11.000	
16/12/2015	Acuerdo suplementario	(RMB20)	
22/12/2015	Recompra a futuro de yuanes convertidos en dólares	U\$s3.086	
Enero mayo 2016	Reintegro de los dólares	U\$s-3.086	
18/07/2017	Acuerdo swap	(RMB70)	3
02/12/2018	Acuerdo suplementario	(RMB60)	Hasta fin swap 2017
02/12/2018	Swap 2017+acuerdo complementario 2018	U\$S19	Condicionado al acuerdo stand-by Argentina-FMI

Fuente: Brenta y Larralde (2018)

<sup>24</sup> Barbería, M. (2018) "Cómo funciona el swap de monedas". *Cronista Comercial*, 25/09/2018. Disponible en: <https://www.cronista.com/finanzasmercados/Como-funciona-el-swap-de-monedas-con-China-que-el-BCRA-esta-por-ampliar-20180924-0085.html>

## Conclusión, perspectivas, factores externos y responsabilidades propias

Las perspectivas del comercio dependen en el corto plazo de la capacidad de recuperación exportadora de la Argentina así como de la evolución de la demanda china.

Según un estudio de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, existen condiciones para que el país mejore su inserción en el mercado chino como el incremento de la clase media y sus nuevas demandas de consumo pero también existen dificultades como la distancia, el desconocimiento del mercado y los riesgos en las asociaciones con empresas chinas. Existen además problemas estructurales que afectan a los productores y exportadores en general en materia de costos laborales e impositivos, escasez o ausencia de financiamiento y recurrente inestabilidad macroeconómica<sup>25</sup>.

Cabe destacar que la política exterior china enfatiza su interés en las relaciones basadas en la cooperación y en el concepto de generar ganancias para todos los intervinientes, pero para que estos objetivos se materialicen, los países asociados a China, en este caso Argentina, tienen que tener la capacidad para generar un campo propicio, en términos económicos e institucionales, para la inversión externa así como empresas capaces de participar activamente en acuerdos de cooperación tecnológica y en asociaciones en inversiones con empresas chinas.

La cooperación y las ganancias compartidas no pueden materializarse si uno de los socios está en una posición de atraso o vulnerabilidad que le impidan enfrentar negociaciones que no sean asimétricas o aportar en los esquemas de cooperación.

Por otra parte, la inversión de empresas argentinas en China, al igual que en el resto del mundo, es muy reducida. Aprovechar las oportunidades de inversión en el mercado chino requiere de políticas públicas y privadas en pos de ese objetivo.

---

<sup>25</sup> Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. China (2018) *Op.cit.*

# Buscando la armonía: indicadores del comercio sino-argentino y el problema estadístico

Sofía E. Mantilla<sup>1</sup>

## Introducción

El traslado del centro de gravedad económico mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico le presenta a la Argentina, persistentemente afectada por su restricción externa, una oportunidad para incrementar sus exportaciones a Asia, en especial a China.

Sin embargo, el patrón comercial entre Argentina y China de los últimos años ha generado inquietudes en torno a la concentración y asimetría del comercio, la primarización de la economía argentina, el establecimiento de relaciones del tipo centro-periferia o norte-sur, la obstaculización de procesos de integración latinoamericana, y la pérdida de participación en terceros mercados (Dussel Peters, 2016; Oviedo, 2015)<sup>2</sup>.

Estas inquietudes tienen como base diversos hechos. Según datos del INDEC, a partir del año 2001, el superávit comercial de Argentina con China alcanzó un pico de USD 1.758 millones en 2003 (1,4% del PIB argentino) y se fue achicando de forma paulatina hasta cambiar de signo de manera definitiva en 2008. Desde entonces, el déficit se ha ido profundizando y China ha ocupado los primeros puestos en los saldos negativos de Argentina (ver Gráfico 1). En 2018, nuestro país

---

<sup>1</sup> Licenciada en Economía (UCEMA) y Magíster en Historia (UTDT), directora del Observatorio China del Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (IEI-CERA), y miembro del GTCh-CARI.

<sup>2</sup> Dussel Peters, E. (2016). La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China: ¿integración o desintegración regional? México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México; Oviedo, E. D. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales* 180, 67-90.

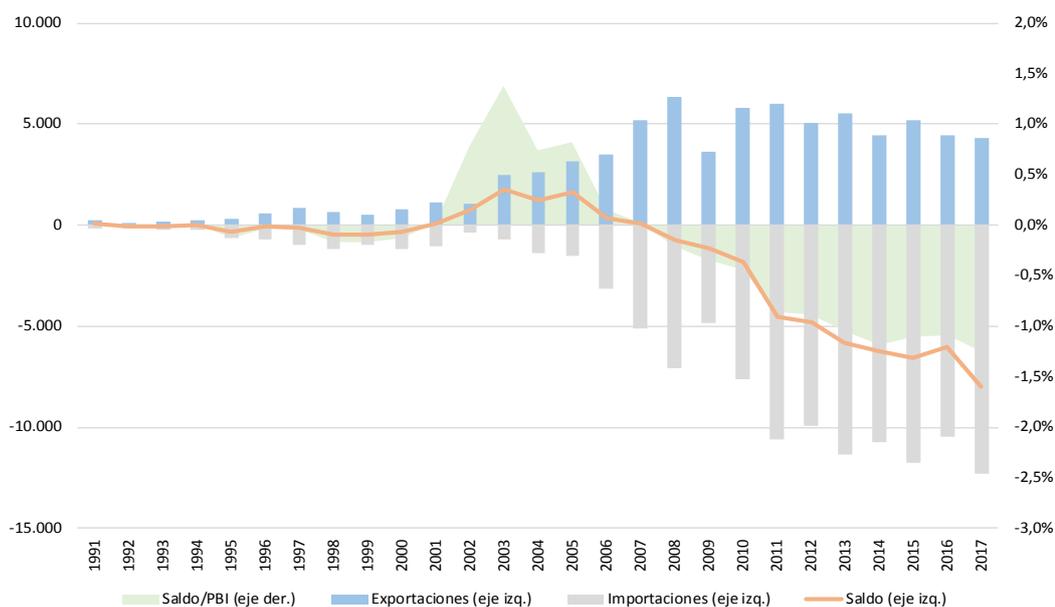
tuvo un déficit comercial total de USD 3.882 millones y el más importante fue con China, de USD 7.862 millones.

Esta evolución se dio en el marco de una participación creciente de China en el comercio argentino (exportaciones más importaciones): esta pasó del 2,2% en promedio en la década de 1990 al 13% en 2017, desplazando a EEUU como segundo socio comercial más importante después de Brasil.

Como destino de las exportaciones argentinas, la participación de China se ha mantenido relativamente estable desde 2003 en alrededor del 7-8% del total en promedio, mientras que como origen de las importaciones pasó de menos del 2% en los primeros 5 años de la década de 1990 hasta el 18-19% en la actualidad. En 2018, China fue el segundo destino de las exportaciones argentinas y también el segundo origen de las importaciones.

Estas cifras contrastan con el papel que juega Argentina en el comercio exterior chino. Nuestro país representa menos del 1% como destino de la exportación y origen de la importación de China, sin cambio de tendencia a lo largo del período 1991-2017. Incluso cuando se consideran sólo los productos agroindustriales, la participación de Argentina llegó a un pico máximo del 16% como origen de las importaciones chinas en 2008, cifra que fue bajando hasta el 3% en 2017.

*Gráfico 1. Comercio argentino con China y relación saldo-PIB, 1991-2017.  
(USD millones y %)*



Fuente: IEI-CERA en base a WITS y Banco Mundial

Asimismo, la evolución de las canastas de los productos comerciados entre Argentina y China ha generado discusiones sobre la reducción de la capacidad industrial de nuestro país (Gujardo et al, 2016)<sup>3</sup>.

Al examinar los productos exportados por Argentina a China desde la década de 1990, se observa un crecimiento significativo del sector de materias primas. En particular, en el período 2014-2017 el 62,2% de las exportaciones con destino a China fueron de porotos de soja. A su vez, se registra un aumento en la concentración de las exportaciones: los primeros 10 productos en 1991-94 representaban el 84% del total exportado a China y en 2014-2017 dicho porcentaje se elevó al 90%.

En cuanto a la canasta de productos importados desde China, en las últimas décadas los bienes de consumo fueron desplazados por los bienes de capital (Girado

<sup>3</sup> Gujardo, J., Molano, M., Sica, D. (2016). La industria latinoamericana. ¿Y el rol de China cuál es? Centro para América Latina Adrienne Arsht, Atlantic Council. Disponible en: [https://publications.atlanticcouncil.org/china-industria-latinoamericana/AC\\_CHINAIND\\_SP.pdf](https://publications.atlanticcouncil.org/china-industria-latinoamericana/AC_CHINAIND_SP.pdf) (Accedido: 27/09/2019).

y Burgos, 2015)<sup>4</sup>. En 2014-2017 cobró especial relevancia la importación de teléfonos celulares (dentro del capítulo 85), con el 14,2% del total en ese período. En paralelo, si bien las importaciones estuvieron consistentemente más diversificadas que las exportaciones, los primeros 10 productos comprados a China experimentaron un proceso de concentración, pasando de representar el 30% del total en 1991-1994 al 35% en 2014-2017.

Es así que el equilibrio de la balanza comercial de Argentina con China es un tema recurrente en los encuentros bilaterales de alto nivel. En 2014, la “*Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China*” y el “*Plan de Acción Conjunta entre los Gobiernos de la República Argentina y la República Popular China para el fortalecimiento de la Asociación Estratégica*” establecían el objetivo de equilibrar la balanza comercial entre ambos países (Malena et al, 2015)<sup>5</sup>.

A fines de 2018, en la “*Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina*” los presidentes Macri y Xi expresaron que “ambas Partes harán esfuerzos para promover el crecimiento equilibrado del comercio bilateral” (Declaración Conjunta, 2018)<sup>6</sup>. En abril de 2019, el canciller argentino Jorge Faurie expresó en el II Foro de la Franja y la Ruta en Beijing: “La inversión y el comercio son prioridades y necesitamos que revitalicen la economía, pero debemos promover el comercio equilibrado –con China, por ejemplo, tenemos déficit en la balanza comercial”<sup>7</sup>. La situación de Argentina se diferencia con la de

---

<sup>4</sup> Girado, G., Burgos, M. (2015). Veinte años de relaciones comerciales entre Argentina y China. Documento de Trabajo N° 77. Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina. [http://www.iade.org.ar/system/files/dt77-veinte\\_anos\\_de\\_relaciones\\_comerciales.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/dt77-veinte_anos_de_relaciones_comerciales.pdf) (Accedido: 07/09/2019).

<sup>5</sup> Malena, J., Ramon-Berjano C. & Velloso, M. (2015). “El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y los recientes acuerdos bilaterales”. Documentos de Trabajo N° 96. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf> (Accedido: 08/09/2019).

<sup>6</sup> Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina. (2018). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-argentina> (Accedido: 08/09/2019).

<sup>7</sup> Faurie en China: “Debemos promover un comercio equilibrado” (2019). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/faurie-en-china-debemos-promover-un-comercio-equilibrado> (Accedido: 08/09/2019).

Brasil, Chile y Perú, por ejemplo, que en los últimos años tuvieron superávit comercial con China.

¿Cómo alcanzar entonces la armonía en la relación comercial con China, equilibrando las oportunidades y desafíos que presenta para Argentina la consolidación de la potencia asiática en la economía global? Para responder esta pregunta, tomaremos prestada una metáfora de Yanzi, el primer ministro del estado de Qi durante el período de Primavera y Otoño (771-476 BC), quien comparó la búsqueda de armonía con la preparación de una sopa:

“Buscar la armonía es como preparar una sopa espesa. El pescado y la carne sólo alcanzan el sabor correcto con la cantidad adecuada de agua, fuego, vinagre, salsa, sal y ciruela. El cocinero hace una combinación armoniosa de estos ingredientes para producir una sopa deliciosa. En el proceso, agrega condimentos para llevar el sabor y la textura a la perfección, compensando lo que falta y disminuyendo lo que sobra. El hombre noble disfruta la sopa, pues la toma y esta calma su corazón”<sup>8</sup>.

En un mundo crecientemente multipolar, y en una relación comercial atravesada por las ansiedades antes mencionadas, es necesario explorar de qué está hecha la “sopa” del comercio Argentina-China. Por este motivo, en primer lugar, el presente trabajo analizará diversos indicadores del comercio bilateral, buscando identificar los sabores, aromas y temperaturas de la relación. En segundo lugar, se mirarán más de cerca los ingredientes de la sopa, es decir, los propios datos, prestando especial atención al problema de las discrepancias entre las estadísticas de ambos países. Para “compensar lo que falta y disminuir lo que sobra”, Argentina y China deben estar mínimamente de acuerdo en cómo es la sopa que están tomando.

---

<sup>8</sup> Xi Jinping. (2004). Discurso en la sede de la UNESCO. Disponible en: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1142560.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1142560.shtml) (Accedido el 05/09/2019).

Durrant, S., Wai-yee Li, & Schaberg, D. (2016). Zuo tradition = Zuozhuan: commentary on the “Spring and autumn annals”.

## I. Sabores, aromas, y temperaturas: indicadores del comercio sino-argentino

A continuación, se tomarán algunos indicadores utilizados de forma habitual en el análisis del comercio internacional para mirar de cerca el intercambio sino-argentino.

### a. Concentración de productos comerciados: Índice Herfindahl-Hirschman

El índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se utiliza para medir el grado de concentración de los productos comerciados entre dos países. El IHH oscila entre los valores de 0 (comercio diversificado) y 1 (comercio concentrado) y, a su vez, se establecen rangos para definir concentración “baja” (0-0,15 puntos), “media” (0,15-0,35) y “alta” (0,35-1).

En el período 1991-2017, las exportaciones de Argentina a China experimentaron un proceso de creciente concentración. El IHH pasó de una concentración “baja” en 1991-1994 a una “media” en 2001-2004, y a una “alta” en 2014-2017, principalmente por la mayor participación de los porotos de soja. Hay que tener en cuenta que esta trayectoria es consistente con la tendencia general del comercio argentino en el período (Palmieri & Perini, 2019)<sup>9</sup>.

En los últimos años Argentina ha negociado protocolos sanitarios y fitosanitarios de diversos productos agroindustriales para su ingreso al mercado chino, lo que constituye una oportunidad para diversificar las exportaciones. Algunos productos negociados son: arándanos, cerezas, miel, embriones bovinos, equinos en pie, carne ovina y caprina de la Patagonia, carne bovina enfriada y con hueso, carne vacuna enfriada con y sin hueso, y carne vacuna congelada con hueso.

---

<sup>9</sup> Palmieri, F., Perini, S. (2019). Importancia del sector agroindustrial en Argentina: ¿cómo se posiciona la agroindustria argentina en el contexto internacional actual? Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) y Fundación INAI. Disponible en: [https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p\\_seccion\\_sup\\_id=167](https://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167) (Accedido: 29/08/2019).

Sumado a eso, en agosto de 2018 China volvió a comprar aceite de soja argentino después de tres años y en septiembre de 2019 se anunció la apertura del mercado de harina de soja en el contexto de la guerra comercial China-EEUU<sup>10</sup>. En lo que va de 2019, las carnes están cobrando mayor protagonismo en las exportaciones a China y, en este sentido, la epidemia de gripe porcina en ese país puede ser una oportunidad para apuntalar las ventas de Argentina.

No obstante, para reducir aún más la concentración de las exportaciones argentinas sigue siendo necesario explorar el potencial de mejora en sectores menos tradicionales en el intercambio.

En cuanto a las importaciones de Argentina desde China, hubo una leve tendencia al alza en el IHH en el período, pero siempre dentro del rango de concentración “baja”. Esto refleja la canasta de productos más diversificada que Argentina importa desde China.

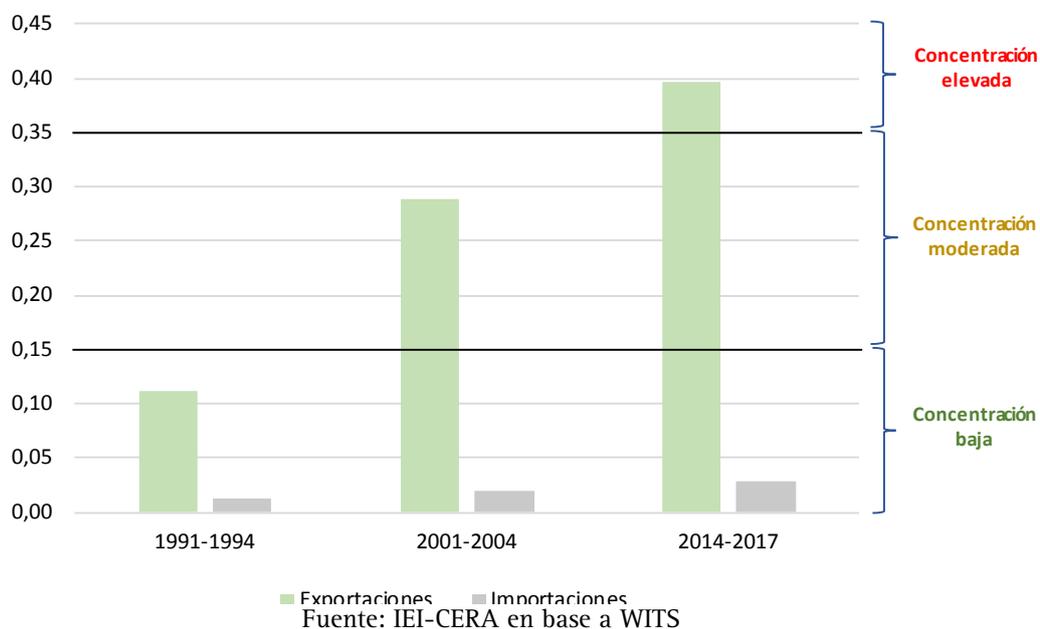
---

<sup>10</sup> Ministerio de Agroindustria (2018). “Argentina vuelve a exportar aceite de soja a China”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-vuelve-exportar-aceite-de-soja-china> (Accedido: 23/09/2019).

Ministerio de Agroindustria (2019). “Se oficializó el acuerdo para la exportación de harina de soja argentina a China”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-oficializo-el-acuerdo-para-la-exportacion-de-harina-de-soja-argentina-china> (Accedido: 23/09/2019).

Gráfico 2. Índice de concentración IHH de las exportaciones e importaciones de Argentina en su relación con China.

Promedio 1991-1994, 2001-2004 y 2014-2017.



**b. Complementariedad de las estructuras comerciales: Índice de Krugman e Índice de complementariedad comercial**

El índice de Krugman (IK) se utiliza para medir la diferencia en las estructuras de exportación de dos países. Tiene un rango entre 0 y 2, donde un valor cercano a 0 indica que las estructuras son similares, por lo que hay mayores posibilidades de competencia, y un valor cercano a 2 indica que no se superponen, por lo que hay más posibilidades de asociación.

En el comercio sino-argentino, se registra un incremento del IK, desde 1,55 puntos en 1991-1994 a 1,73 puntos en 2014-2017, lo que indica una creciente diferenciación en las estructuras exportadoras de ambos países.

A su vez, el índice de complementariedad comercial (ICC) toma las estructuras comerciales de dos países para medir en qué grado son “socios comerciales naturales”. Cuando las exportaciones de un país coinciden con las

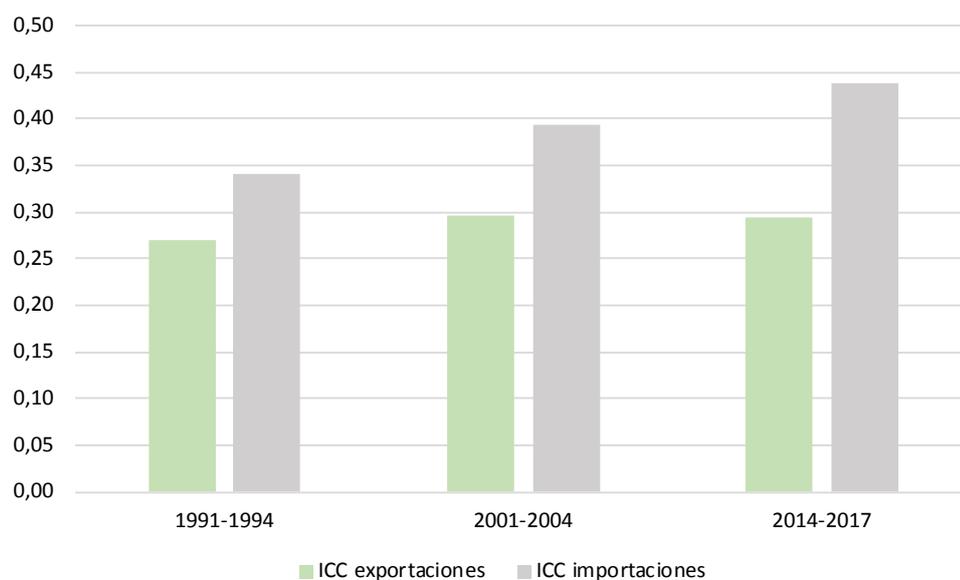
importaciones del otro, es decir, cuando son más complementarios, se considera que hay mayores posibilidades de asociación, y el ICC se acerca a 1. En el caso contrario, cuando no hay coincidencias, el índice se acerca a 0.

En la relación Argentina-China, en 1991-2017 se observó un estancamiento relativo de la complementariedad entre las exportaciones argentinas y las importaciones de China. Sin embargo, en el mismo período hubo una tendencia creciente de la complementariedad entre las exportaciones de China y las importaciones de Argentina, llegando a un valor del ICC de 0,44 en promedio en 2014-2017.

Tomando en conjunto estos índices, se observa que, aunque las estructuras comerciales de Argentina y China son complementarias y esto implica que existen oportunidades de asociación, para equilibrar la balanza comercial Argentina debería explorar nuevos segmentos en los sectores dinámicos de la importación de China.

*Gráfico 3. Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre Argentina y China, por productos exportados e importados.*

*Promedio 1991-1994, 2001-2004 y 2014-2017.*



Fuente: IEI-CERA en base a WITS

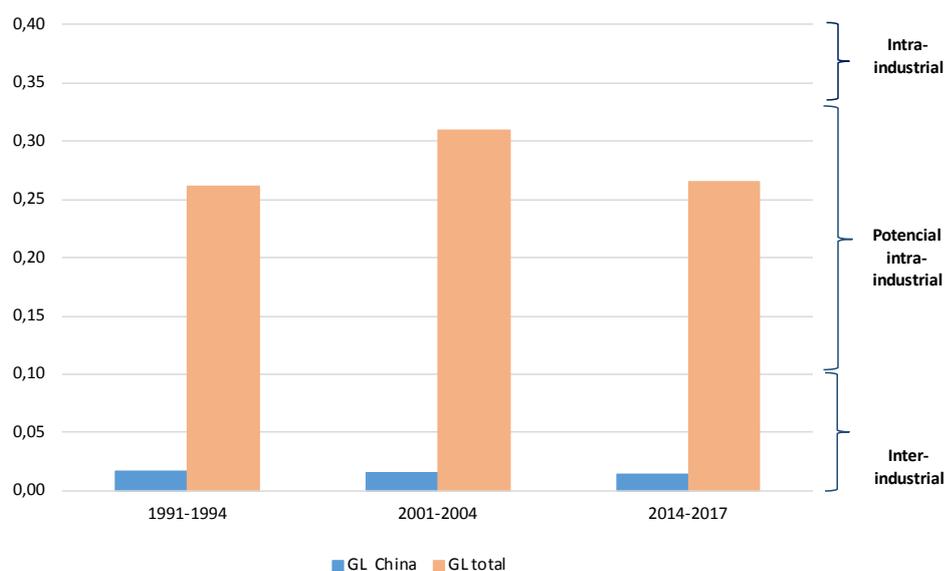
c. Comercio intraindustrial: índice de Grubel-Lloyd e índice de Comercio Solapado

El índice Grubel-Lloyd se utiliza para medir el comercio intraindustrial entre dos países, es decir, si los bienes intercambiados pertenecen a un mismo sector o industria de la actividad económica.

Un valor del índice cercano a 0 indica mayor presencia del comercio interindustrial, es decir, entre distintas industrias, mientras que un valor cercano a 1 indica que el comercio es mayormente intraindustrial (también llamado de “doble vía”). Se toman rangos de 0-0,1 puntos para “comercio interindustrial”, de 0,1-0,33 para “comercio potencialmente intraindustrial”, y de 0,33-1 para “comercio intraindustrial”.

En el caso de Argentina y China, en 1991-2017 se registran valores del índice consistentes con la presencia de comercio “interindustrial”, mientras que con el mundo Argentina mantiene un comercio “potencialmente intraindustrial”. Esto significa que Argentina aprovecha en mayor medida las oportunidades de diferenciación de productos en un mismo sector con el mundo que con China.

Gráfico 4. Índice de Grubel-Lloyd (GL) entre Argentina y China, y entre Argentina y el resto del mundo. Promedio 1991-1994, 2001-2004 y 2014-2017.



Fuente: IEI-CERA en base a WITS

d. **Intensidad del comercio: Índice de intensidad comercial**

El Índice de intensidad comercial (IIC) determina si dos países comercian entre sí con mayor intensidad que con otros, teniendo en cuenta los flujos comerciales existentes y su importancia en el comercio global. Un valor mayor a 1 indica que hay intensidad comercial y viceversa.

Tomando el IIC bilateral (Palmieri & Perini, 2019)<sup>11</sup>, se busca determinar si las exportaciones de Argentina a China se dan con mayor o menor intensidad, en promedio, que con los otros países a los que China compra. Es decir, se busca saber si China le compra más o menos a Argentina que lo esperado, dado la posición de China en el comercio global.

Los resultados muestran que en 1991-1994 no hubo intensidad comercial ( $IIC < 1$ ) en las exportaciones argentinas a China, pero sí en los periodos siguientes. En 2001-2004 llegó casi a 2 puntos, en consonancia con el incremento de la participación de China en las exportaciones argentinas, y superó los 3 puntos para los productos agroindustriales. Sin embargo, en 2014-2017 el IIC se redujo por la estabilización relativa de China como destino de exportación de Argentina y por la mayor importancia de China en las importaciones globales, casi llegando al valor umbral de 1.

Esto indicaría que, después del boom de commodities, Argentina no ha logrado aprovechar del todo el crecimiento de China como importador mundial.

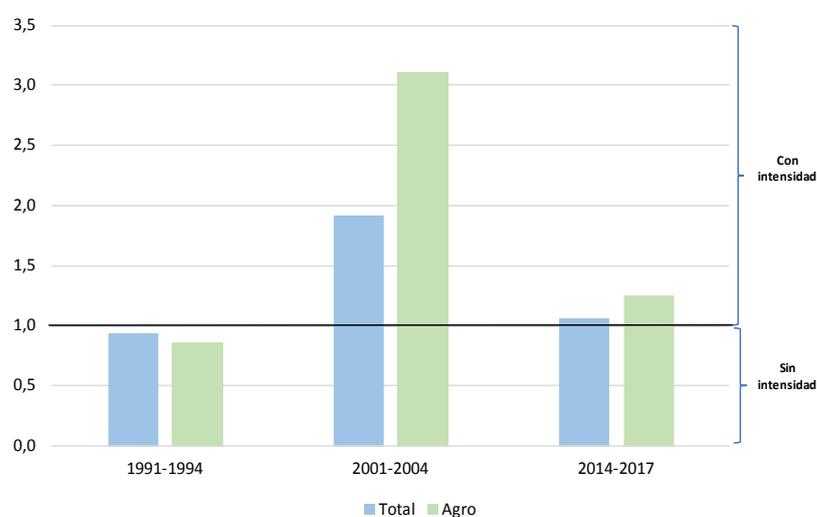
Desde 2014, cuando el presidente Xi utilizó la expresión de “Nueva Normalidad” para describir la próxima fase de desarrollo económico chino, el gobierno chino planteó el objetivo de lograr un crecimiento económico más moderado, pero de mayor calidad. El rebalanceo de la economía desde las exportaciones hacia el consumo doméstico, la actualización de la estructura

---

<sup>11</sup> Palmieri, F., Perini, S. (2019). *Op. Cit.*

económica, el fomento de la innovación, y reformas estructurales por el lado de la oferta son algunas de las vías identificadas para alcanzar esta meta. En el 40° aniversario de Reforma y Apertura, dos expresiones de este objetivo son la reducción unilateral de aranceles de importación y la inauguración a partir de 2018 de la Exposición Internacional de Importación (CIIE, por sus siglas en inglés) en Shanghái, la primera feria global centrada íntegramente en importaciones.

*Gráfico 5. Intensidad comercial (IIC) de las exportaciones argentinas con destino a China. Promedio 1991-1994, 2001-2004 y 2014-2017.*



Fuente: IEI-CERA en base a WITS

## II. Los ingredientes de la sopa: el problema de las discrepancias estadísticas

Todos estos indicadores fueron construidos a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de Argentina, pero hay que tener en cuenta que existen diferencias significativas con las estadísticas chinas.

Las discrepancias estadísticas constituyen un fenómeno habitual del comercio internacional que ha sido tratado de forma exhaustiva en la literatura académica, siendo la relación más estudiada la de China y EEUU (Ferrantino & Wang, 2008; entre otros)<sup>12</sup>. Es importante subrayar que no implica errores o mala fe de ninguna de las partes.

<sup>12</sup> Ferrantino, M; Zhi Wang (2008). Accounting for discrepancies in bilateral trade: The case of China, Hong Kong, and the United States. *China Economic Review*, volumen 19, N ° 3, 502-520;

Existen diversas razones técnicas por las que dos países pueden tener diferencias en sus estadísticas comerciales, tales como: i) el uso de valores FOB en las cifras de exportaciones y de valores CIF en las de importaciones; ii) rezagos entre la salida de un bien desde el país exportador y la llegada al país importador; iii) diferencias en la clasificación de bienes; iv) diferencias en la definición y tratamiento de las exportaciones, bienes en tránsito, reexportaciones y reimportaciones, y diferencias entre el país de destino y salida o entre el país de origen y procedencia; v) diferencias en las definiciones geográficas (UNSD, 2019)<sup>13</sup>. Algunas razones no técnicas incluyen sobre y subfacturación, contrabando y atribución incorrecta adrede del socio comercial, y también la simple negligencia (Shaar, 2019)<sup>14</sup>.

De hecho, son moneda corriente los encuentros bilaterales y plurilaterales entre agencias estadísticas para conciliar las diferencias. Sin embargo, como China es el país con el que Argentina tiene mayor déficit, es importante que ambos países tengan una visión compartida sobre los flujos y magnitudes involucrados en el intercambio.

#### a. El sendero de las sopas que se bifurcan

Desde 2001, se observan las siguientes tendencias en las estadísticas del comercio sino-argentino brindadas por ambos países.

---

Ferrantino, M; Xuepeng Liu & Zhi Wang (2012). Evasion behaviors of exporters and importers: Evidence from the US-China trade data discrepancy, *Journal of international Economics* 86, 141-157.

<sup>13</sup> UNSD Guidelines on Analysing and Reducing Bilateral Asymmetry, 2019. IMTS Bilateral asymmetries – how to measure, analyse, reduce and way forward (version del 23/04/2019). United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, Economics Statistics Branch. Descargado de: <https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/50657/Bilateral-asymmetries> (Accedido 25/08/2019).

<sup>14</sup> Karam Shaar (2019). Essays on Modern Economic Issues in International Trade, Exchange Rate and Housing. Tesis, Victoria University of Wellington. Disponible en: [http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/8039/thesis\\_access.pdf?sequence=1](http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/8039/thesis_access.pdf?sequence=1) (Accedido: 24/08/2019).

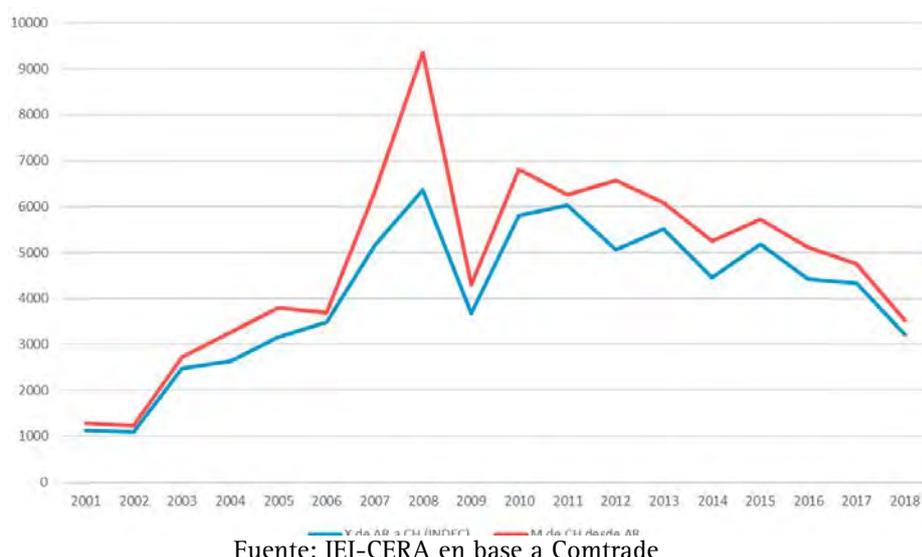
The Second Phase Report on the Statistical Discrepancy of Merchandise Trade between the United States and China, Report by the Joint Commission on Commerce and Trade Statistical Working Group, December 2012;

Martin, M. F. Comparing U.S. and Chinese Trade Data, Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22640.pdf> (Accedido: 24/08/2019).

- **Exportaciones de Argentina a China**

Las cifras informadas por Argentina de sus exportaciones a China son menores a las cifras informadas por China de sus importaciones desde Argentina. En 2017, los productos con mayores discrepancias fueron los *porotos de soja* (120190) y los *aceites crudos de petróleo* (270900). En ambos casos, las cifras argentinas fueron menores a las informadas por China<sup>15</sup>.

Gráfico 6. *Exportaciones de Argentina a China (INDEC) vs. Importaciones de China desde Argentina (MOFCOM), 2001-2018 (USD millones)*

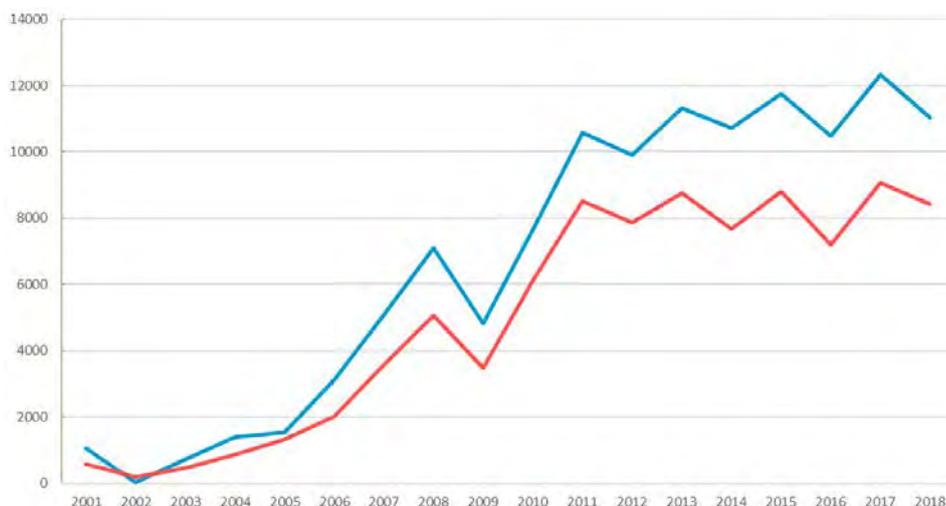


- **Importaciones de Argentina desde China**

En términos generales, las cifras informadas por Argentina de sus importaciones desde China son mayores a las cifras informadas por China de sus exportaciones a Argentina, a excepción del año 2002. En los últimos años, el producto en el que hubo mayores discrepancias fue *partes de teléfonos incluidos los teléfonos celulares y los de otras redes inalámbricas* (851770).

<sup>15</sup> Hay que tener en cuenta que Argentina adoptó la VI enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías recién en el año 2018. Por lo tanto, en 2017 algunas discrepancias de datos surgen del hecho de que Argentina tenía la V enmienda y China la VI. De todos modos, en 2016 se registraron las mayores diferencias en los mismos productos.

*Gráfico 7. Importaciones de Argentina desde China (INDEC) vs. Exportaciones de China a Argentina (MOFCOM), 2001-2018 (USD millones)*

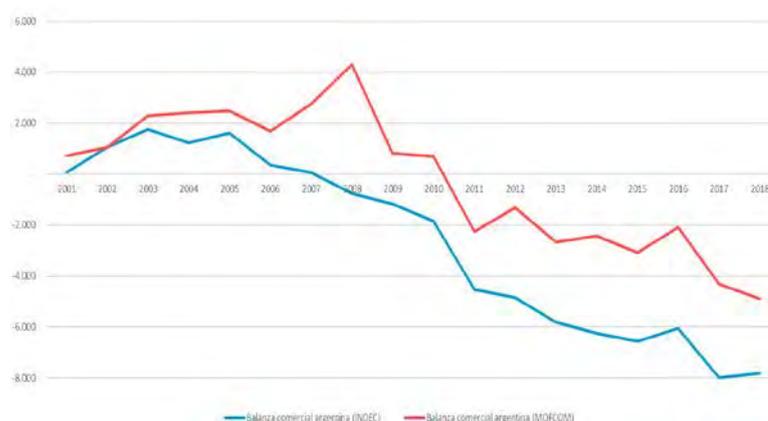


Fuente: IEI-CERA en base a Comtrade

- **Balanza comercial de Argentina con China**

Desde 2003 en adelante, las cifras informadas por Argentina de su balanza comercial con China son siempre menores –más negativas– al equivalente informado por China. Según el INDEC, Argentina pasó a tener un déficit comercial con China en el año 2008 mientras que, para China, ese cambio de signo habría ocurrido recién en 2011. A partir de ese año, cuando ambos países coinciden en que Argentina tuvo un déficit comercial, y hasta 2018, las estadísticas chinas muestran un déficit de alrededor del 45% en promedio del informado por Argentina.

*Gráfico 8. Balanza comercial de Argentina según datos argentinos y chinos, 2001-2018 (USD millones)*



Fuente: IEI-CERA en base a Comtrade

## b. Acuerdo de armonización estadística

Habida cuenta de las discrepancias en las cifras del comercio bilateral sino-argentino, en 2016 el INDEC de Argentina y el ministerio de Comercio de China (MOFCOM) firmaron un acuerdo de armonización de las estadísticas que, hasta el momento, no ha producido documentos públicos.

Ante una solicitud de información por parte de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) a mediados de 2019, el INDEC manifestó que había enviado a la República Popular China un informe y comentario sobre el comercio bilateral de bienes en el período 2012-2016 y que ahora aguardaba la respuesta de la contraparte china. El objetivo es, una vez elaboradas las conclusiones, proceder a la publicación de un informe final conjunto<sup>16</sup>.

Algunas razones técnicas conocidas de las discrepancias entre las cifras de Argentina y China son: i) las diferencias entre los valores FOB de las exportaciones y los valores CIF de las importaciones; ii) el hecho de que Hong Kong y Macao no se incluyen como parte de la República Popular China a efectos de las estadísticas comerciales; y iii) las triangulaciones que se realizan no sólo vía Hong Kong sino también a través de EEUU, por ejemplo, reexportaciones; iv) dado que China y Argentina están en las antípodas geográficas, en las cifras mensuales sobre todo hay que tener en cuenta el rezago temporal entre la salida de las mercaderías y su llegada a destino.

Desde la academia, el economista Martín Burgos (2012) sostiene que, corrigiendo por factores técnicos, geopolíticos y económicos, Argentina tuvo un superávit o un déficit pequeño con China (esto último por circunstancias puntuales)

---

<sup>16</sup> Solicitud de información a la Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo del INDEC bajo Ley 27.275 sobre el derecho de acceso a la información pública. Referencia: IF-2019-40887477-APN-DGAYO#INDEC

hasta 2010. En su visión, el déficit comercial de Argentina con China empezó a ser “inquietante” recién a partir de 2011<sup>17</sup>.

### c. La cocina argentina

Un desafío adicional en el análisis del comercio entre Argentina y China es que desde marzo de 2018 el INDEC pasó a informar las exportaciones e importaciones de productos a 8 dígitos sólo cuando hubiera 3 o más operadores.

Esto se debe a que el INDEC elabora las estadísticas en base a la información de la Aduana argentina, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Cuando la AFIP dejó de hacer pública la información de su sistema “SIM en línea”, el INDEC (INDEC, 2018) se vio obligado a adaptarse a las normas vigentes en materia de secreto estadístico y protección de datos individuales (Ley 17.622, Decreto 3.110, Disposición 176/99, entre otros). Antes se entendía que, como primero la AFIP hacía públicos los datos, el INDEC no incurría en una violación de estas normas al difundirlos también<sup>18</sup>.

A principios de 2019, por consideraciones en torno al Código Aduanero, la Ley de Defensa del Consumidor y la Ley de Defensa de la Competencia, esta situación se modificó para las importaciones, las cuales pasaron a informarse de forma completa a 8 dígitos. Sin embargo, al cierre de esta publicación, la situación no fue solucionada para el caso de las exportaciones. Esto significa que, cuando menos de 3 empresas exportan un producto a China se informa a dos dígitos (por ejemplo, “29cccc”) o se coloca en la categoría residual de Productos No Especificados (“99999999”). Se espera que esta modalidad se modifique, siguiendo el antecedente de la información sobre importaciones, pues representa un escollo en el análisis del comercio para el sector privado y académico.

---

<sup>17</sup> Burgos, Martín (2012). La ruta de la soja: Aportes para el entendimiento de la relación Argentina-China. Revista del CCC. Año 6, Edición 16.

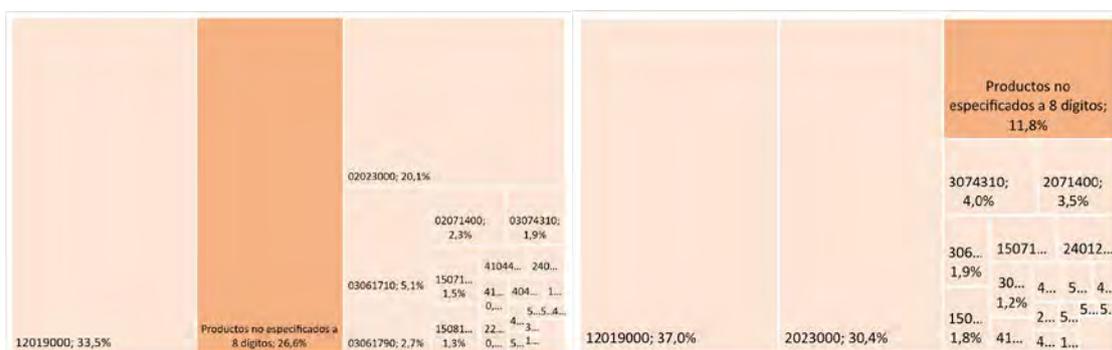
<sup>18</sup> INDEC (2018). Intercambio comercial argentino. “Modalidad de difusión a partir de marzo de 2018” <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40> (Accedido: 15/09/2019); Sistema de consulta de comercio exterior de bienes, “Aclaración para el uso del sistema”. <https://comex.indec.gob.ar/dlc> (Accedido: 15/09/2019).

En el período marzo-diciembre de 2018 esta situación hizo que no se informara a 8 dígitos el 26,6% del valor de las exportaciones a China y en enero-julio de 2019 el 11,8%.

*Gráfico 9. Exportaciones de Argentina a China.  
Productos no especificados a 8 dígitos.*

a) Marzo-Diciembre 2018 (26,6%)

b) Enero-Julio 2019 (11,8%)



Fuente: IEI-CERA en base a INDEC (base)

## Reflexión final

El análisis del comercio bilateral sino-argentino desde diversos indicadores apunta a que, en la coyuntura actual, Argentina tiene una oportunidad para aprovechar el crecimiento de China como importador mundial.

Esto implica una reconversión de la canasta exportadora para elevar las ventas de productos agroindustriales que antes no tenían acceso al mercado chino, pero también –y sobre todo–, de otros productos y servicios menos tradicionales en el intercambio.

Para alcanzar este objetivo, dos puntos fundamentales para mejorar la calidad de la información serán la conclusión del acuerdo de armonización estadística entre INDEC y MOFCOM firmado en 2016, y la ampliación de la información brindada sobre las exportaciones argentinas por parte del INDEC.

Tener una visión compartida y estratégica sobre la “sopa” del comercio bilateral, analizar dónde le falta más agua, más fuego, más vinagre y más salsa, será clave para identificar oportunidades y desafíos para Argentina, y avanzar hacia una relación comercial más armoniosa con China.



# ¿Una Unidad de Coordinación y Enlace con China?

Néstor Restivo<sup>1</sup> y Gustavo Ng<sup>2</sup>

## Introducción

El modo en que Argentina viene relacionándose con la República Popular China pone en alto contraste el tema de la estrategia con que un país decide su política hacia otra nación determinada.

En el caso de la relación con China, podemos comprender cómo nuestras políticas, planes, conductas y actitudes han sido un resultado dinámico de la pugna entre diferentes sectores de la economía (internos y externos con determinación en los asuntos de Argentina), distintos posicionamientos ideológicos, diversos sectores políticos y una variedad de factores culturales.

En esas pugnas es donde aparecen factores visibles, como –en lo comercial– la tendencia a basar el intercambio con el resto del mundo en la táctica del saldo exportable, la inclinación al cortoplacismo absoluto de aprovechar la ocasión, la primarización de la economía. También aparecen las vocaciones por pertenecer a Occidente o por abrirse a nuevas experiencias.

Todas estas cuestiones afectan al sector público y al sector privado. Pero en ambos casos, hablamos de una política de relación con China como un resultado. Es decir, la relación que propone Argentina a China ha sido más la consecuencia de

---

<sup>1</sup> Periodista y licenciado en Historia por la UBA. Como becario Fullbright, realizó estudios de posgrado en la Universidad de Georgetown. Es docente universitario, integra el equipo de investigación sobre China en la Universidad de Congreso y uno de los editores de la revista DangDai, además de trabajar en otros medios. Tiene dos libros sobre China, uno publicado por Paidós y otro por la Universidad Nacional de Villa María. Ha dictado conferencias en universidades chinas como las de Nanjing, Xi'an, SISU de Shanghai y la SWSTU de Sichuan, como en el ILAS en Beijing.

<sup>2</sup> Periodista, editor de la Revista DangDai, coautor del libro “Todo lo que necesitás saber sobre China”, miembro de la red Chinese Culture Translation and Studies Support, integrante del GTCh-CARI y del equipo de investigación sobre China en la Universidad de Congreso.

pugnas antes que una decisión de Estado. Al contrario, este trabajo apunta a sugerencias para tener una política de Estado en favor del diseño de la vinculación con China. Reconocemos que ha habido un esbozo de ella dada la continuidad del vínculo más allá de los cambios de gobierno. Pero planteamos su consolidación y madurez.

Nos hemos asombrado cada vez que un político, un periodista o un académico ha señalado que “estábamos aislados del mundo” refiriéndose al período entre 2004 y 2015, cuando Argentina, además de otra cantidad de ejemplos como auge exportador, de pymes con ventas externas, etc., tuvo una fuerte relación con China. De ello se derivaría inmediatamente el absurdo de que China, uno de los países que más gravita en el mundo, no está en el mundo. Es verdad que Argentina sí estuvo alejada de los organismos internacionales de crédito y del mercado financiero especulativo global, sea por el default previo o por una decisión política, lo que dicho sea de paso había permitido al país mantener márgenes de autonomía mayores en el tablero global y en sus políticas domésticas. Pero no “del mundo”. Por otro lado, Argentina tiene indicadores de protección altos y, mejor expresado, un ratio muy bajo entre su PIB y su sector comercial externo. Sin embargo, de ningún modo tiene las tarifas más elevadas del mundo como a veces se nos quiere hacer creer. Basta leer menos algunos titulares periodísticos o declaraciones infundadas de dirigentes liberales y mirar más las estadísticas de la OMC, la UNCTAD u otros organismos.

Los intentos de fijar una acción estatal o privada para con China es joven en la historia argentina (todo es joven comparado con el país asiático), pero hubo pioneros de la relación que comprendieron esa necesidad. Del mismo modo, y acaso en mayor medida, hubo en otros agentes, también públicos o particulares, con una alta dosis de prejuicios. Al menos, con prevenciones que no se tienen o se soslayan con otras naciones con las que eventualmente comerciamos o nos asociamos.

En el ámbito diplomático la preferencia por China y por Asia en general como destino ha sido tradicionalmente baja, aunque ha aumentado en años

recientes y hoy no parece un problema. Aun así, faltan incentivos para que un diplomático acepte esos destinos, por ejemplo plus de pasajes aéreos, enseñanza de idioma (el chino está entre los importantes, pero no entre los obligatorios, como sí son el inglés y el portugués, lo que obligaría a una mayor capacitación idiomática y a más fondos para el pago de esa enseñanza, que ahora, salvo los primeros niveles, debe afrontar de su bolsillo el mismo funcionario).

Seguramente falta también una más actualizada percepción de por dónde pasa hoy una parte sustancial el poder y la riqueza mundiales. China está creciendo de un modo vertiginoso. Se diría que está arremetiendo en el orden global. Y otros países vecinos como India o del sudeste asiático también. Necesitamos girar la mirada de Occidente, sin perder esa referencia, al Oriente en materia de relaciones exteriores.

La relación de Argentina con China no pertenece al futuro. Ya hace más de una década que le vendemos lo que más produce el agro, nuestro sector más productivo.

China arrastra en su movimiento a la Argentina, y lo que está impidiendo que ese arrastre sea inmediato son algunas contradicciones internas nuestras, las falencias de nuestra economía, la diferencia de escala y la ausencia de vías y procedimientos para ciertos intercambios.

Finalmente, si consideramos un error entender la relación con China como algo exterior, también es falta de agudeza creer que la relación con China no es con todo el orden global. Activa y pasivamente, China está siendo el mayor factor de transformación de la forma del mundo, desde la guerra comercial que le declara Estados Unidos hasta la comunidad que platea su iniciativa de La Franja y la Ruta.

Así las cosas, lo que urge en un nuevo gobierno argentino ya no es decidir cómo relacionarnos con China, sino cómo pensar nuestra economía, política,

cultura, ciencia, seguridad en función de la relación con China y con un mundo en cuya configuración China es altamente determinante.

### Antecedentes

En 2014, desde la revista *DangDai*<sup>3</sup> convocamos a varios sinólogos argentinos a debatir la pertinencia, o no, de tener un *China Desk* o Buró sobre China con asiento en el Poder Ejecutivo Nacional. Ya había transcurrido una década desde el salto cualitativo y cuantitativo que había dado la relación bilateral con los intercambios de visitas de los presidentes Néstor Kirchner y Hu Jintao, y ya ambos países se encaminaban a fijar una Asociación Estratégica Integral. La relación con China se había convertido en crucial para Argentina, en comercio, infraestructura, finanzas y en un plano político global.

En ese debate, fundamentado en la necesidad de contar con el diseño de una estrategia de largo plazo; la articulación entre Estado, sector privado y academia; la de Nación, provincia y municipios, y la coordinación de las acciones públicas, participaron Jorge Malena, José Bekinschtein, Carlos Moneta, Sergio Cesarín, Eduardo Oviedo, Juan Quintana Uriburu, Félix Peña, Gustavo Girado, Mariano Turzi, Cristina Reigadas, Silvia Simonit, Julio Sevares, Ariel Slipak, Gonzalo Paz y Juan Pippia<sup>4</sup>.

Frente al cambio de gobierno que se avecinaba en Argentina hacia fines de 2019, volvimos a recabar opiniones sobre el mismo tema, ya contando con la experiencia de las administraciones nacionales encabezadas por Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, las cuales permiten tener un panorama más acabado sobre, nuevamente, la necesidad o no de contar con un comando centralizado en cuanto a la relación estratégica con la República Popular China. Además de revisar aquellas opiniones, se agregó la de Erika Imhof, quien se

---

<sup>3</sup> Los autores son directores periodísticos de la publicación, editada por la Universidad de Congreso desde 2017.

<sup>4</sup> Todas las opiniones de 2014 pueden leerse en esta versión electrónica del artículo [http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5069:voz-de-academicos&catid=4:actualidad&Itemid=10](http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=5069:voz-de-academicos&catid=4:actualidad&Itemid=10)

encargó estos últimos años del tema China en la Dirección de Asia y Oceanía (DIAyO) de Cancillería, y la de Rubén Guzzetti del Instituto Argentino de Estudios Geopolíticos (Iadeg).

Aclaración necesaria. Por centralizado no entendemos que restrinja las capacidades de actores públicos o privados para encarar acciones de relacionamiento con el país asiático y su vasto abanico de posibilidades de cooperación, que muchas veces requieren de autonomía de acción, presupuesto, etc., sino que coordine o tenga conocimiento de la mayor cantidad de esas acciones a los fines de optimizar la acción del vínculo y potenciar las sinergias posibles.

Ejemplos de descoordinación han sido, en el anterior gobierno kirchnerista, cruces entre los ministerios de Interior y Transporte por un lado y de Planificación por otro en el tema ferroviario, por ejemplo. Y en el de Macri, desavenencias entre provincias y Nación sobre la instalación de la central atómica o entre Energía y Medio ambiente en el caso de las represas del Sur. Son las tres inversiones chinas que más dinero involucran, miles de millones de dólares, y las demoras o conflictos como responsabilidad de un socio y no del natural toma y daca de una negociación, generan conflictos con la otra parte en detrimento de la misma inversión, la confianza y la realización de los proyectos.

Otra aclaración que es necesario hacer es que no se pretende que China tenga un rol privilegiado en el esquema de relacionamiento externo argentino. Bien podría pensarse en propuestas similares para con los otros socios clave de nuestra política exterior.

Y una acotación más. Desde ya somos conscientes de las visiones contradictorias que existen en las elites tecno-políticas argentinas sobre la inserción internacional de nuestro país –como ya señalamos en cuanto a la visión de estar o no “aislados del mundo”– y su impacto en el diseño de políticas exteriores en un contexto de alternancia política y régimen democrático pluripartidario. Más allá de eso, dada la relevancia del tema en cuestión, que no dudamos se incrementará en

los años y décadas por venir, este amerita políticas de Estado que estén por encima de esas consideraciones.

### La atención a China en otros países

Argentina –en verdad, prácticamente todos los países– ordena la administración de su política exterior por áreas geográficas y temáticas. En nuestra Cancillería, China está contemplada en la mencionada DIAyO, es decir que esa oficina atiende a decenas de países: toda Asia Oriental (Medio Oriente corresponde a otra dirección y los países ex soviéticos, así como Rusia, están en el Departamento para Europa). Parece demasiado, sobre todo porque son sólo una decena de funcionarios que no dan abasto.

¿No ameritaría algunas subdivisiones por importancia de determinados países? Otros ministerios o secretarías tienen políticas de abordaje del tema, que han ido estos años desde el grupo de vinculación tecnológica con Asia del área de Ciencia y Tecnología o Agroindustrias hasta el Conicet o los cursos de chino mandarín que realizaba el Ministerio de Planificación Federal hasta 2015. También están escasos de recursos, según surge de las entrevistas realizadas.

En algunos ministerios de Exteriores de otras naciones, la envergadura de un país o de un grupo amerita unidades específicas. Veamos algunos ejemplos.

Si tomamos las dos mayores economías americanas, la de Estados Unidos y la de Brasil, hay organigramas diferentes.

En Washington existe en el Departamento de Estado toda un área dedicada a China y está a cargo de la Subsecretaría para el Este Asiático y los Asuntos del Pacífico.

En la cancillería brasileña, la Subsecretaría General de Política tiene una División de China y Mongolia (así como la hay de Japón y Corea y otra para

ASEAN) dentro del Departamento de Asia Oriental. Itamaraty tiene asimismo un área específica sobre el BRICS, que por lo tanto incluye a China, como la hay para el Mercosur. Pero no hay unidades específicas para China, como no la hay –por ejemplo– para Argentina. La llegada de Jair Bolsonaro al gobierno, con su retórica anti-China y anti-Mercosur, no desarticuló esas instancias.

Por su parte, en Chile tienen una estructura similar a la de Argentina. En su Cancillería, China está dentro de las competencias de la Dirección Asia Pacífico. Esta vasta región incluye subregiones, tales como Asia del Noreste, Asia del Sudeste, Asia Central, subcontinente indio y región del Pacífico insular. También, desde ya, es importante para el comercio exterior la labor de ProChile, que en China tiene oficinas en Beijing, Shanghai y Guangzhou. ProChile también depende del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno. Argentina no tiene algo similar a pesar de que muchas veces se ha señalado la necesidad de tener “Marca Argentina” en mercados como China.

En Argentina, la Cancillería es asiento de la Secretaría de la Comisión Binacional Permanente con China. Y dentro de la DIAyO hay un *China Desk*. Con todo, no parece ser ese el ámbito de capacitación de quienes realizan una intensa labor diaria y luego, eventualmente, podrían ser destinados a embajadas asiáticas importantes, más bien suelen ser favorecidos diplomáticos ubicados en secretarías de mayor cercanía al poder de turno.

## Conclusiones

Las conclusiones principales del estudio que hicieramos en 2014, actualizado en 2019, son las siguientes:

- A nivel estatal, la DIAyO no ha variado en estos años su cantidad de personal, pese a la importancia que adquirió esa región para Argentina. Si bien ha aumentado la cantidad de diplomáticos dispuestos a viajar a China, lo que hasta hace poco no era habitual, se necesita incentivar más esas postulaciones. Sigue primando una visión decimonónica en la

diplomacia, se señala en las respuestas que recogimos. No se ajustaron estructuras del gobierno (ni tampoco del sector privado, cabría agregar por nuestra parte, aunque ese es un tema que supera el tema que aquí tratamos. Pero para dar un ejemplo, China abrió en 2019 la totalidad del mercado de carnes para nuestro país y sin embargo ningún frigorífico tiene representante permanente allí –ejemplo contrario es Chile, que tiene 16 para sus vinos–).

- La Cancillería, junto con los ministerios de Economía, Producción, Agroindustria y Ciencia y Tecnología y otros deberían tener un espacio específico para trabajar la vinculación con China, que centralice las diferentes áreas específicas. Por nuestra parte ya señalamos que podría ser una idea no exclusiva para China.

- Sigue primando una coincidencia generalizada en que debería tenderse a brindar una mayor prioridad a lo que está ocurriendo con la vinculación con China y al Asia Pacífico en general, aun sin descuidar otros espacios entre los que obviamente se destaca, prioritariamente, la propia región sudamericana.

- Otro hilo conductor de las respuestas recogidas es dotar de mayor dinamismo la acción pública, en particular la diplomática y empresaria, para encarar la relación con Beijing, asumiendo que aún persiste desconocimiento y una dotación de recursos escasa.

- Se propuso en 2014 y se activó en estos años, aunque sin grandes resultados a la vista, un ente mixto (gubernamental, con participación de empresarios y académicos) como el Comité Nacional para el Asia Pacífico (CONAPC), que entiende no sólo en lo relativo a las relaciones con China, sino también en los lazos con Asia Pacífico en su conjunto. Es una buena iniciativa pero subutilizada.

Otras opiniones recabadas fueron estas:

- Si bien prima la idea de coordinar y centralizar, una de las opiniones sugirió que China es tan importante para Argentina que no debe haber un lugar que concentre la atención del vínculo, sino que todas las

instancias estatales debieran estar preparadas para hacerlo, y no reservar ese conocimiento a una instancia específica de la cual se dependería para progresar en la relación.

- Siguiendo el famoso largo plazo chino, debería pensarse en una política de Estado con vista a metas de al menos para una década que involucre a gobierno y oposición, a los niveles de gobierno nacional y subnacional, a sector público y a sector privado, al corto y al largo plazo.

A nivel subnacional, agregamos por nuestra parte incluir una prioridad en el trabajo de provincias. China ya lo hace y abrió en Argentina el año pasado oficinas de dos provincias como Yunnan y Guizhou, y ahora está desembarcando con Shanxi y posiblemente Hubei. Sería interesante estudiar la articulación lograda por algunas provincias que han volcado recursos y capacidades públicas y privadas para vincularse con China. La Rioja abrió una oficina en Shenzhen y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una de turismo en Beijing.

Salta viene haciendo un esfuerzo muy interesante, a través de la minería (con aporte de las empresas), las universidades (por ejemplo la UCASal), Turismo (Salta Ciudad ya lanzó una página en chino mandarín para promoción de la ciudad) y otras áreas de gobierno y de sus organizaciones sociales, por hermandad con la provincia de Jiangsu (que ya lleva una década) y la ciudad de Xuzhou en el caso de la ciudad capital de la provincia del NOA. Córdoba, Mendoza y Jujuy también, entre otras provincias, han hecho esfuerzos de vinculación especial con China. En todos los casos, aparece la restricción presupuestaria, que también limita las posibilidades de otro filón de articulación que plantea el país asiático: el hermanamiento de ciudades o provincias, de las cuales ya hay varias con Argentina, pero son instancias subutilizadas. Además de insuficiente, los esfuerzos lucen en general solitarios.

## Palabras finales

Dado el inicio de una nueva etapa política en Argentina, añadimos finalmente que un reordenamiento de los organigramas de política exterior de cara a la eventual creación de una Unidad de Coordinación y Enlace con China debería contemplar los temas de la actual agenda bilateral que emanan de los acuerdos firmados por ambos países en el marco de la Asociación Estratégica Integral, del estudio de nuevas posibilidades de cooperación (por ejemplo, evaluar desde el interés nacional la conveniencia o no de adherir al pedido chino de que Argentina suscriba un Memorándum de Entendimiento para la Iniciativa Una Franja Una Ruta, un tema que será clave y podría marcar el rumbo del vínculo) y de la continuidad, reasunción y evaluación de nuevas áreas para cooperar.

➤ Por continuidad, nos referimos a desarrollos actuales como el avance logrado en el gobierno del presidente Macri (a su vez, continuidad de gestiones fitosanitarias en administraciones precedentes) de acceso a mercado en productos agroganaderos como carnes de todo tipo, frutas, harina y aceite de soja, miel, forestales, etc. a lo que debería sumarse, en el área de agricultura y pesca, una mejora del marco regulatorio y de la vigilancia en la actividad pesquera para un mayor cuidado de los recursos.

➤ Retomar obras que quedaron en una *impasse* o ralentizadas estos cuatro años por diversas razones, entre ellas indisimulables presiones externas, como las represas de Santa Cruz, el Belgrano Cargas tras el fracaso del esquema PPP o las centrales nucleares. Y por lo dicho, evitar las contradicciones y zigzagueos por descoordinación entre los entes involucrados.

➤ En nuevas áreas, el campo es muy grande, pero para citar los casos más paradigmáticos, es prioritario pensar cuando se habla de cooperación con China en el desarrollo de Vaca Muerta, tanto en la producción como en su conectividad energética y de transporte; proyectos mineros estudiando las limitaciones legales en provincias como Chubut o Mendoza y mantener lo avanzado en materia ambiental y participación de comunidades (cabe señalar que minería, como turismo, serían dos sectores

clave para revertir el persistente déficit comercial que sufre Argentina con China, a diferencia de casi todos sus vecinos); y, entre otras áreas, ciencia y tecnología, en exploración de iniciativas conjuntas en TICs, Inteligencia Artificial, etc.

Elemento adicional y nada menor es el encuadre de la cooperación financiera con China ya avanzada a través de créditos para diversas obras de infraestructura, pero también de los *swaps* entre Bancos Centrales negociados durante los recientes gobiernos, ahora en un contexto de fuerte condicionamiento por la deuda veloz y gravemente acumulada en la administración del gobierno 2015-2019.

## Anexo

Como se ha señalado, los testimonios de 2014 se pueden leer en la referencia mencionada. Para su actualización existieron los siguientes aportes, que aquí resumimos.

- *Jorge Malena, coordinador del Grupo de Trabajo sobre China del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*

El académico se pronunció a favor de un “ente gubernamental que entendería no sólo en lo relativo a las relaciones con China, sino también en los lazos con Asia Pacífico en su conjunto. La causa es que todo el Nordeste de Asia, los países de ASEAN y Oceanía constituyen una gran oportunidad para nuestro país”. Valoró la reactivación de la CONAPAC en 2016, caído “en desuso a fines de la década de 1990 por cuestiones políticas”. Y recordó que ese ámbito está formado por funcionarios de diversas carteras, de Nación y provincias, empresarios y académicos. En cuanto al *China Desk*, planteó evaluar su coordinación entre Cancillería y Jefatura de Gabinete y que una estructura similar opere “con los tres países que son nuestros principales socio comercial, inversor extranjero, prestamista y transferente de tecnología”, es decir Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil.

- *Félix Peña, director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC*

Según el especialista, hace falta una articulación muy afinada con aquellos países (el caso de China, pero también Estados Unidos, la Unión Europea o Brasil) que por su dimensión o capacidad económica puedan atraer a un número amplio de competidores. Lo recomendable, señaló, sería “concentrar la capacidad gubernamental para tal articulación en un funcionario de alto nivel, con fluido acceso al poder político y al sector empresario. En la organización gubernamental actual, tal funcionario debería estar, por ejemplo, en la Cancillería. La figura de un *sherpa* como se usa en el Grupo de los 20 –con rango de Subsecretario– para el desarrollo de las relaciones estratégicas con cada uno de los países más relevantes para la inserción de la economía argentina en el mundo, tal el caso de China, parecería ser lo más apropiado”. Para Peña, su eficacia dependerá sin embargo de que pueda “ser percibido por el otro gobierno y sus empresas, como quien tiene dentro de nuestro país la capacidad efectiva de ser interlocutor válido y canal de comunicación con quienes adoptan decisiones, tanto en el plano gubernamental como en el empresario. El acceso directo a su teléfono debe simbolizar tal capacidad”.

- *Gustavo Girado, director de la Especialización en Estudios sobre China de la Universidad Nacional de Lanús*

El economista Girado cree que un *China Desk* hubiera sido correcto en la década de los 90, con mucho menos intercambio comercial. Hoy, sostuvo, “China es tan importante para Argentina que no debe haber un lugar que concentre la atención del vínculo, sino que todas las instancias estatales debieran estar preparadas para hacerlo, como sucede con todos los países importantes con los que Argentina se relaciona”. En su opinión, debe considerarse a China como “un actor relevante para el país, al punto que en los departamentos específicos que tratan las relaciones de Argentina con sus socios sí debería haber un conocimiento mayor sobre esta economía. Es necesario contar con funcionarios que sepan hablar chino mandarín, sí, pero en cada instancia que tenga trato con China, y no reservar ese conocimiento a una instancia específica de la cual se dependería para progresar en

la relación. Y no sólo la lengua, sino un cabal conocimiento de las cuestiones que nos separan de China, que incluyen el terreno cultural. Si un Ministerio debiese tratar con intereses que involucren a China, creo que debiera contar con recursos adecuados y no tener que solicitar a otras instancias los recursos humanos especializados”.

- *Erika Imhof, funcionaria a cargo del escritorio China en la DAyO, Cancillería*

“Sin lugar a dudas –expresó la diplomática–, el interlocutor natural es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Es habitual que la Dirección de Asia y Oceanía actúe como coordinadora de otras áreas e interlocutores con relación a los países del Asia Pacífico, entre ellos, China. Asimismo es la Secretaria de la Comisión Binacional Permanente con China.

No obstante esto, la creciente importancia de China en el escenario internacional y también la profundización de nuestra relación bilateral ha llevado a aumentar el volumen de trabajo relacionado con dicho país. Asimismo, se evidencia una multiplicidad de actores en el ámbito local que quizás ameritaría una coordinación más profunda en los temas referentes a nuestro relacionamiento con este país asiático.

Por ello, estimo conveniente evaluar la conveniencia y oportunidad de la creación, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de una unidad dedicada a China exclusivamente y la posibilidad de que esté a cargo de un funcionario del servicio exterior que se haya especializado previamente en este tema.”

- *Carlos Moneta, director de la Especialización en Asia Pacífico e India de la Untref*

El profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero cree que resulta necesario analizar las posibilidades de llevar a cabo una restructuración de los Ministerios, Secretarías de Estado y distintas unidades que conforman los sistemas encargados de la formulación y ejecución de la política externa argentina.

“La mayor parte de los actualmente vigentes han sido diseñados a partir de concepciones que tenían vigencia décadas atrás (...) El Ministerio de Relaciones

Exteriores y Culto –haciendo abstracción de quienes integren en uno u otro momento determinado el Cuerpo Diplomático– cuenta con una configuración de su estructura que ya no responde adecuadamente a los desafíos que imponen la velocidad y complejidad de los procesos de cambio y transformación en marcha en el sistema internacional-transnacional contemporáneo”.

Se registra una “brecha sustantiva entre la complejidad y multidimensionalidad de los procesos, su envergadura e incidencia y la capacidad nacional de aprehensión y generación de respuestas operativas adecuadas a los mismos. En muchas oportunidades esta situación limita la aplicación de enfoques y modos de operar alternativos, que permitirían ampliar el espectro de posibilidades de acción, haciendo uso adecuado de nuevos instrumentos (ej: redes) y de actores no convencionales (múltiples roles incorporados a la identidad individual)”.

También indicó que “el rápido crecimiento cualitativo y cuantitativo de los vínculos que se establecen tanto con la República Popular China como con los restantes países de Asia (y esta observación vale para la totalidad de nuestras unidades en el plano internacional), presenta un relevante ejemplo de las dificultades que enfrenta Argentina en esta materia. El mantenimiento de un enfoque burocrático tradicional sobre cómo organizar nuestras organizaciones en el exterior –según la importancia de las mismas, se asigna un número y rango distinto de los funcionarios que la componen– no contribuye a tener debidamente en cuenta cuales son, en cada caso, los intereses específicos que el país tiene con esa contraparte”.

Se requiere “un adecuado número de funcionarios de carrera, con un equipo de calificados especialistas en las distintas disciplinas y sectores que sean considerados de importancia estratégica por nuestra parte. El criterio debería regir para la configuración de todas las representaciones externas de Argentina en el mundo. Ese personal no necesariamente debería formar parte integral de la Cancillería, pudiendo tratarse de funcionarios de otros Ministerios en préstamo o especialistas contratados temporalmente”.

- *José Bekinschtein, coordinador del capítulo China en la Cámara del Asia*

“Múltiples razones explican que la relación con esa nación/civilización sea diferente. Ya en 2004, mientras vivía en Beijing y estaba por llegar una delegación presidencial argentina, sugerí se integraran el comercio, las inversiones, las compras del estado, las negociaciones sectoriales, los instrumentos financieros, la cooperación técnica, desde un nivel de supervisión o *China Desk* que maximizara nuestra posición negociadora desde el reconocimiento previo de nuestros intereses en la relación con una potencia dirigida por un partido único. Nada original. Había conocido algo similar, aunque más modesto en el Departamento de Comercio de los Estados Unidos en una visita a principios de los años 80, cuando viajé a China por primera vez. En el momento de la propuesta, el vínculo, aun siendo importante, no tenía la magnitud, la diversidad y por desgracia, la asimetría que adquirió desde entonces.

“En todos estos años transcurridos, se firmaron acuerdos varios bajo títulos prometedores, relación estratégica integral, privilegiada, comprehensiva, o como nuestras contrapartes chinas quisieran llamar en cada caso a esos tratados que tienen ya firmados con varias decenas de países. Puede parecer irónico si no fuera tan serio, pero en los acuerdos marco firmados en 2015 se habla de que ellos se regirán “por las leyes y los planes de desarrollo de cada país”. Claro, estos últimos no existen en nuestro país desde hace años, lo cual no hace más que destacar una asimetría existencial de nuestra relación con China. Se trata de algo más que de un cuadradito en el organigrama que diga “*China Desk*”. La tarea es precisar qué se pretende, cómo ubicar el país, sus empresas, su ciencia, frente al desafío del nuevo escenario, de qué instrumentos disponemos para una negociación de por sí desequilibrada por las dimensiones y también por las maneras de decidir allá y acá.

La emergencia de China desde fines del siglo pasado representa para la Argentina un desafío estructural sólo comparable al del fin de la relación especial con Gran Bretaña en los años 1930. Viene reclamando una respuesta integral, de largo plazo. Donde ante todo se puedan reconocer nuestros intereses en la relación con una potencia que no solo tiene los suyos identificados, sino que se maneja en forma centralizada en función de su sistema político particular. El escenario de

“desacoplamiento” entre China y los Estados Unidos hace que, para quienes mantienen –y desean mantener– relaciones con ambos colosos, la situación sea aún más compleja.

La idea del *China desk*, debería dar paso ahora a una propuesta más integrada, posiblemente un acuerdo de libre comercio paradójicamente más fácil que con otras contrapartes, sus líneas gruesas pasarían por la complementación industrial y tecnológica con participación de la industria local cuando ella exista, restricciones voluntarias más salvaguardas respecto a exportaciones chinas en bienes de consumo e industria liviana, apertura y transparencia en el acceso al mercado de agroalimentos, inversiones conjuntas para exportar y amplio apoyo financiero.

- *Julio Sevares, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*

La participación del Estado en las relaciones económicas con el exterior, en articulación con el sector privado, es “indispensable, como lo muestra la experiencia propia e internacional. Pero esa participación es mucho más importante en las relaciones con economías planificadas como la china, donde las decisiones de los gobiernos central o local son decisivas para la mayoría de las operaciones económicas, y donde las empresas públicas o de capital accionario con participación estatal, son grandes actores del comercio exterior, el financiamiento y las inversiones”. Para él, es necesario “reforzar la representación comercial en términos de personal y de despliegue geográfico. Internamente es indispensable, coordinar las actividades de organismos públicos nacionales y provinciales involucrados en la promoción de las relaciones económicas con China, cuyas tareas muchas veces se solapan con un desperdicio de trabajo y de recursos”.

- *Ernesto Fernández Taboada, director ejecutivo de la Cámara Argentina China*

Me parece que nuestro país ha demostrado siempre una desconexión importante entre los diferentes estamentos gubernamentales. Pero en el caso de China especialmente deberíamos tener cuidado en unificar el discurso y tener un canal gubernamental, que sea coherente, sin contradicciones.

Además del trabajo que hace la Cancillería, encargada de las relaciones exteriores a través de los Embajadores y las Direcciones (Asia Pacífico, Europa Occidental, etc.), vemos que a veces otros funcionarios de otros ministerios se manejan en forma independiente, muchas veces sin conocer cuál es la posición oficial del gobierno frente a diferentes temas.

Deberíamos ver con atención como en China todo el mundo marcha en la misma dirección y no hay funcionarios que se larguen a hablar sin tener el aval del gobierno central.

Muchas veces los funcionarios chinos prefieren no hablar por miedo a desentonar con la posición oficial o por desconocer cuál es esta. Eso se llama: coherencia. En cambio a nuestros funcionarios les encanta hablar, aún de lo que desconocen.

Por tanto considero indispensable tener un *China Desk* que centralice todas las acciones a tomar con China y también las declaraciones y discursos, para que seamos coherentes.

No se trata de imponer una censura, sino de tener un discurso unificado y evitar que haya discursos contradictorios. ¡Tenemos mucho que aprender todavía en Relaciones Internacionales!

- *Mariano Turzi, profesor de la Universidad del CEMA*

Para este especialista en Relaciones Internacionales, “aún falta para que la relación con Beijing sea un verdadera política de estado” y “la coordinación interministerial puede mejorar mucho, no hay un locus de autoridad (política o intelectual) que pueda aunar intereses diversos y trascender conflictos sectoriales. Una política de estado sería el inicio de una estrategia de país: que involucre a gobierno y oposición, a los niveles de gobierno nacional y subnacional, a sector público y a sector privado, al corto y al largo plazo”. En tal sentido, cuestionó que “todavía el conocimiento de la dirigencia política y empresarial sobre la primera economía del mundo es escaso y fragmentado. No hay conciencia de la importancia que tiene China para cualquier modelo de desarrollo y crecimiento que se plantee Argentina.

Son pocos los tomadores de decisión que pueden identificar más de tres ciudades de la República Popular China, y menos aun los que conocen los nombres de sus máximos líderes”. Considera que esta “ignorancia y desinterés han llevado a nuestro país a subutilizar capacidades de negociación y a desaprovechar el potencial de una asociación verdaderamente estratégica”. En el sector académico, por ejemplo, Turzi lo ve con claridad: “el programa de Asia-Pacífico de la Universidad Torcuato Di Tella nunca ha podido conseguir financiamiento por parte del sector privado. Es difícil convencer al empresariado preocupado por las urgencias de la volatilidad cambiaria acerca del rédito de la formación de sus recursos humanos sobre China. Ello hace que –más allá de consultorías puntuales– nuestras investigaciones no alcancen los niveles de aplicación que podrían orientar eficaz, eficiente y estratégicamente a empresas y gobierno”.

- *Rubén Guzzetti, Instituto Argentino de Estudios Geopolíticos*

De acuerdo con este analista, “la influencia que ha cobrado China a nivel global en las últimas cuatro décadas no es novedad y hoy es corroborada por la salvaje ofensiva desatada por las principales potencias occidentales, especialmente por los EEUU, para contener, debilitar y si es posible eliminar a la potencia oriental como competidor en la arena internacional, dejando una vez más al descubierto que las reglas establecidas en Breton Woods por las potencias occidentales sólo están dispuestos a cumplirlas si eso les garantiza el beneficio unilateral y la hegemonía global. Por ahora esa ofensiva se da en el terreno de la innovación científico tecnológica, en el liderazgo de la tecnología de quinta generación y en una guerra de aranceles, pero pronto podría pasar a otros terrenos si no se consiguen los objetivos deseados. Con su sabiduría milenaria, China actuará en consecuencia aunque este aspecto no eliminará los efectos negativos del conflicto forzado.

Yendo a nuestra región, y este es uno de los temas que más desespera a Occidente, la influencia de China es notable. Es así que desde los 14 mil millones de dólares que intercambiábamos en 2001 se llegó a los 250 mil millones en 2018. China se convirtió en el primer o segundo socio comercial (como en Argentina) de la mayoría de los países de ALC. CELAC más China es la única organización regional que funciona. Más de 76 obras de infraestructura proyectadas, algunas en

ejecución y otras finalizadas junto a los tres tratados de libre comercio firmados con Chile, Perú y Costa Rica hablan del creciente protagonismo no solo en lo comercial sino en las inversiones, negocios y en los distintos aspectos culturales.

En la Argentina se ha terminado la obra para generación de energía fotovoltaica más grande de Sudamérica, en la provincia de Jujuy. Están en comienzo de ejecución dos proyectos que son los de mayor inversión en la región, las represas hidroeléctricas en Santa Cruz y la central atómica Atucha III.

En las actuales circunstancias de nuestro país, con extraordinario endeudamiento externo e interno, el 50% de la capacidad productiva ociosa, y un enorme desafío por delante para el próximo gobierno, no sólo será necesario sino imprescindible que el mismo cuente con una instancia de consulta y/o asesoramiento para optimizar unas relaciones que habrá que aprovechar de manera integral.

Por lo tanto es tiempo de comenzar a elaborar una política de Estado hacia China que incluya nuestra incorporación a muchas iniciativas desplegadas por China, principalmente a la Nueva Ruta de la Seda.

La nueva instancia que se pueda formar con las instituciones que vienen trabajando en el tema desde hace muchos años deberá estar tanto al servicio de la Cancillería como de las comisiones de relaciones internacionales de ambas cámaras legislativas.

El desafío que tenemos por delante es inmenso y las oportunidades que brindan el nuevo mundo multipolar que nace y especialmente la R.P. China no lo podemos desaprovechar”.



# Argentina y China: oportunidades y desafíos de la cooperación educativa en el siglo XXI

Gonzalo Villarruel<sup>1</sup>

Argentina, un actor relativamente nuevo en el ámbito de la educación internacional y el mercado de los servicios educativos a nivel global, a pesar de algunos avances importantes, está desaprovechando una oportunidad inmejorable para posicionarse como destino educativo para estudiantes, docentes y profesionales de la República Popular China (en adelante, RPCh) debido a limitaciones administrativas, dificultades socio económicas y restricciones migratorias incomprensibles que constituyen un perjuicio claro tanto para la economía como para la imagen del país.

## La Educación Internacional

Contrariamente a lo que cree el común de la gente, muchos funcionarios públicos y políticos en general, la educación internacional es mucho más que el proceso de intercambio de estudiantes, profesores o especialistas a través de fronteras regionales, nacionales o internacionales.

Como en muchos otros campos de la ciencia, las guerras mundiales aceleraron el proceso e hicieron más evidente y necesario a los ojos de autoridades académicas y gubernamentales la necesidad de incrementar los intercambios. Después de la primera posguerra, coincidiendo con el nacimiento del estudio de las relaciones internacionales, hubo un crecimiento importante en el estudio de temas como la paz y los conflictos, pero el motor principal de la Educación Internacional, término que se acuñó durante la segunda mitad de la década, fue el estudio de las lenguas y culturas como vehículo para la comprensión entre pueblos y, por ende, para la promoción de la paz entre naciones.

---

<sup>1</sup> Director de Relaciones Institucionales del Centro Universitario de Idiomas (FAUBA). Miembro del GTCh-CARI.

Durante la segunda posguerra, siempre en el mundo occidental y el concierto de los países desarrollados, los estudios internacionales se convirtieron en un objetivo y una herramienta más de *soft power*<sup>2</sup>. Pronto, las instituciones del primer mundo extenderían su área de interés a otras regiones, África y América Latina, especialmente.

### Argentina y la internacionalización de la educación

Argentina se incorporó relativamente tarde al proceso de internacionalización de la educación, varias décadas después de la guerra, cuando ya en otras regiones era una práctica extendida, promovida y regulada desde gobiernos e instituciones públicas y privadas. Ni las autoridades educativas ni las propias casas de estudio la consideraron una prioridad; de hecho, en muchos casos había un total desconocimiento del tema y de la importancia a todo nivel que la educación internacional había adquirido, no sólo como intercambio educativo, sino también como generador de divisas para ellas y para el país. Atravesadas por una visión fundacional y limitada, autoridades educativas y académicas consideraban que tal práctica era una “privatización de la educación”, entendiendo que “comerciar” con la educación era rebajarla a una mercancía.

Durante décadas, la educación argentina desconoció o pasó por alto la importancia que en otras partes tenía el incesante y creciente flujo de estudiantes, docentes e investigadores como producto del intercambio educativo; los beneficios académicos, educativos y económicos que reportaba a las instituciones y a los estados involucrados. Ni hablar de ferias educativas regionales o internacionales en el primer mundo, el ámbito donde se promovían programas de intercambio, que muchos en Argentina consideraban un simple mercado de compraventa de planes, títulos y estudios.

---

<sup>2</sup> “The ability of a country to attract foreign students, or facilitate exchanges, is a powerful tool of public diplomacy, even between countries with a history of animosity”. En <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The-Soft-Power-30-Report-2018.pdf>.

Fue esta visión limitada la que dejó a nuestro país al margen de un movimiento que transformó instituciones, programas y carreras enteras en otros países, de avances en áreas claves y sobre todo de la rica experiencia de conocer cómo piensan, viven, producen y transmiten conocimiento y valores otras sociedades.

Hoy, después de una década y media o casi dos de cooperación educativa internacional cada vez más creciente, esa realidad ha empezado a cambiar en todos los niveles de intercambio: alumnos, docentes, investigadores, funcionarios, pero todavía en niveles limitados si comparamos con lo que sucede en otras regiones.

### **El intercambio educativo como fuente de prestigio, competitividad y divisas para el sistema educativo**

A rasgos generales, podemos definir dos tipos de intercambios educativos en el nivel superior universitario o incluso en el terciario:

-*Intercambio de reciprocidad o tuition waived exchange*, que implica un convenio de reciprocidad por el cual se elimina el requisito arancelario allí donde existe y por el cual los alumnos de ambas instituciones no pagan matrícula y que por lo general se limitan a un semestre o un año. Esto supone prestigio para las universidades que incrementan cualitativa y cuantitativamente estos procesos de cooperación, pero escasa rentabilidad en términos de ingreso. En las universidades públicas, donde las carreras de grado son gratuitas, los posgrados han permitido superar esta barrera y algunos son arancelados.

-*Intercambio sin reciprocidad* que por lo general se da en propuestas de programas cortos llamados *summer programs* o *summer camps*, de entre tres a ocho semanas de duración, y se maneja a través de los departamentos de extensión, con lo cual las instituciones pueden fijar sus aranceles libremente y son una fuente de ingresos legítimos para las universidades.

Este artículo se centra especialmente en dos puntos esenciales:

- a. La necesidad de que Argentina aproveche el enorme potencial de la demanda global en el área de los estudios internacionales, que en otros países reportan ingresos varias veces millonarios de divisas extranjeras, pero sobre todo en la oportunidad que representa en este sentido la cooperación con la República Popular China.
- b. La necesidad de promover activamente la enseñanza de nuestra lengua en el exterior y especialmente en China como parte de una política de estado.

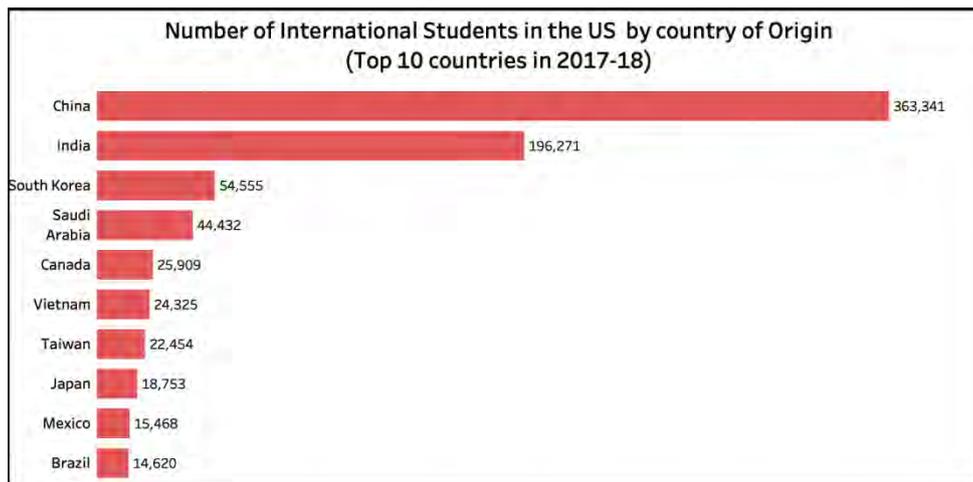
### **De qué hablamos cuando hablamos de Educación Internacional**

En términos reales, concretos, la educación internacional no es otra cosa que la exportación de servicios educativos, una de las industrias más activas en la economía global. Los datos son contundentes, como muestran algunos ejemplos.

Estados Unidos exportó educación internacional por un total de 37 mil millones de dólares en 2019: recibió casi 1.2 millones de estudiantes extranjeros, un cuarto de los cuales fueron de la RPC, el mayor proveedor de estudiantes a las universidades del mundo en este momento. El Reino Unido, otro importante destino, en el período 2017-2018, tuvo algo más de 400 mil estudiantes internacionales, con un cuarto también proveniente de China, por un ingreso total de 23 mil millones de dólares<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En el caso del Reino Unido, en una década la cifra de estudiantes chinos en ese país pasó de 43.350 (2007-2008) a 106.530 (2017-2018), de los cuales el 60% fueron de posgrado. Weale, S (2019), "Chinese students' applications to UK universities up by 30%", The Guardian, 11/07/2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/education/2019/jul/11/chinese-students-applications-to-uk-universities-up-by-30>



Estas cifras refieren sólo al costo de las matrículas; a ellas hay que sumarles en términos de valor agregado otras actividades económicas asociadas a la vida de un estudiante extranjero: alojamiento, alimentación, turismo, entretenimiento, etc. No por nada el año pasado el Secretario de Comercio de Estados Unidos dijo que la educación internacional era la séptima industria de exportación del país<sup>4</sup>.

## Mirando a China: Oportunidades, limitaciones y propuestas

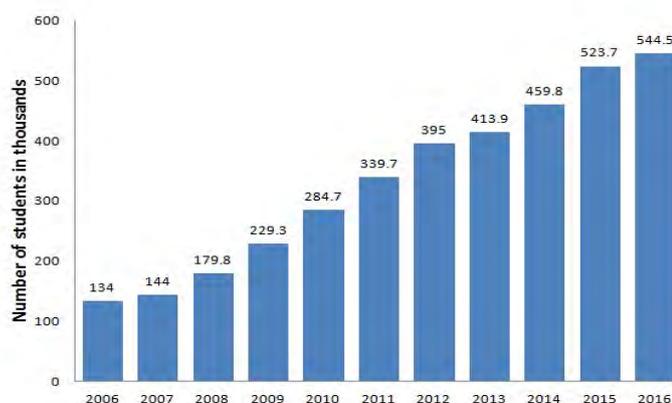
### *Oportunidades que presenta la cooperación educativa con China*

Si bien, como ocurrió en occidente, la política de enviar estudiantes al exterior no es nueva en China, si tomamos en cuenta los intercambios de estudiantes con otros países del bloque comunista antes del final de la Guerra Fría, el ingreso de la RPCh en el moderno proceso de internacionalización de la educación es un fenómeno bien contemporáneo.

Como muestra el gráfico, a mediados de la primera década del nuevo siglo el número de estudiantes chinos en el exterior superaba los cien mil. Una década más

<sup>4</sup> Hernandez, E (2017) "International education is 7th largest export industry in U.S., commerce secretary tells CU", *The Denver Post*, 22/05/2017. Disponible en: <https://www.denverpost.com/2017/05/22/international-education-award-cu/>

tarde, rebasó el medio millón, lo que convirtió al país en el mayor exportador de estudiantes al exterior<sup>5</sup>.



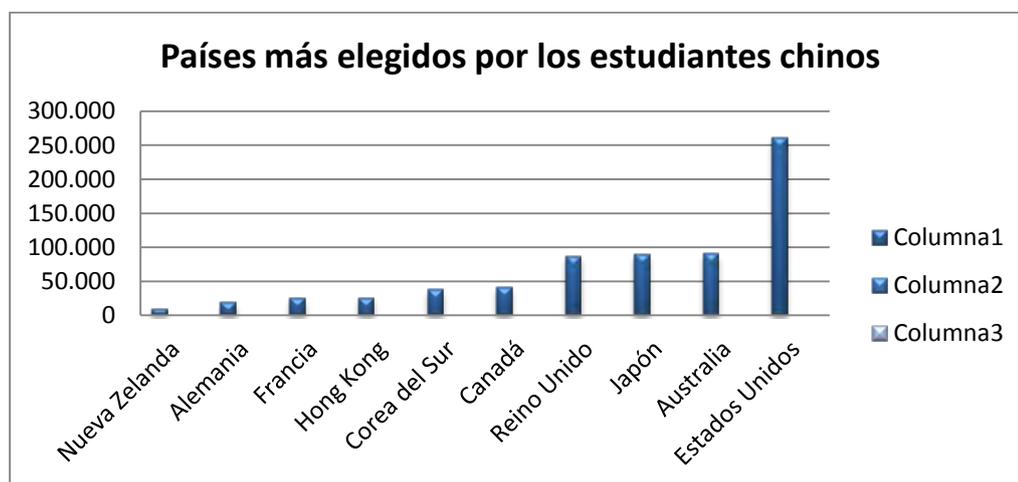
Las razones de este fenómeno son varias y van desde la necesidad individual de los que quedan fuera del ingreso a la universidades locales de acceder a la educación superior para poder insertarse en el mercado laboral chino, aún a costa de pagar sumas considerables en universidades extranjeras, hasta una política de estado que apunta a formar recursos profesionales en áreas que considera indispensables y vitales para el desarrollo de la nación: ingenierías varias, tecnologías, agricultura y agroindustria y otros. El Estado destina decenas de millones de dólares para financiar estudios de posgrado en las universidades extranjeras más prestigiosas del mundo y se calcula que hacia mediados de la próxima década habrá más de 300 mil estudiantes chinos en posgrados internacionales, una cifra impactante.

En efecto, lejos de detenerse o de estabilizarse, es muy probable que en la década que viene se incrementen los números de estudiantes chinos estudiando en el exterior, ya sea en programas de intercambio cortos, carreras de grado completas, o programas de posgrado con nivel de doctorados y post doctorados. La iniciativa OBOR abrirá una ventana enorme de oportunidades en el ámbito del intercambio educativo en general y en el estudio de idiomas en particular (tema que tocaremos más adelante)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> <https://www.statista.com/statistics/227240/number-of-chinese-students-that-study-abroad/>

<sup>6</sup> Luo Wangshu (2017), More Chinese Set to Study Overseas, *China Daily*, 8 de marzo.

En el cuadro de abajo se aprecia el estado de la movilidad en el período 2015/2016 y muestra que casi el setenta por ciento de los estudiantes chinos que estudiaron en el exterior lo hicieron mayoritariamente en los Estados Unidos, Japón, Australia y el Reino Unido, una tendencia que continúa en la actualidad<sup>7</sup>.



En términos netamente comerciales, el impacto de la educación internacional en el ámbito local de las universidades que reciben estudiantes chinos es evidente, aun deteniéndonos en un análisis simple de los datos aportados aquí.

Si bien es cierto que una cifra importante de estudiantes internacionales, y no sólo chinos, estudia en universidades del exterior por intercambio de reciprocidad mencionado más arriba, de todos modos, en términos de ingresos para el país están los otros costos mencionados. Y, por otra parte, no todos los estudiantes extranjeros cursan sus estudios gratis en aquellos países; muchos van a programas cortos, programas de idiomas, o programas de capacitación profesional por los que sí deben pagar. Se calcula que un estudiante internacional en los Estados Unidos aporta entre 15 y 25 mil dólares por año, tanto en estudios de grado como de posgrado.

Los programas de posgrado son otra historia, ya que la gran mayoría son pagos en cualquier universidad del mundo y sólo en ocasiones especiales entran

<sup>7</sup> “Top Ten Overseas Destinations for Chinese Students” (2016), *China Daily*, 14 de junio. Disponible en: [http://www.chinadaily.com.cn/business/2016top10/2016-06/14/content\\_25688815.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2016top10/2016-06/14/content_25688815.htm).

dentro de convenios por el sistema de intercambio. Es interesante analizar el caso de muchos programas de doctorado, ya que éstos son el foco más importante de la política oficial de China en materia de cooperación educativa<sup>8</sup>.

Argentina participa muy poco en este reparto global de estudiantes chinos. Las razones son diversas, algunas de las cuales analizamos más adelante, y tienen que ver con limitaciones propias de nuestro país. Otras tienen que ver con percepciones propias de estudiantes y realidades estructurales de la educación en otros países. A pesar de que poco a poco crece el interés por Latinoamérica en general y Argentina en particular entre estudiantes de la RPCh, la realidad es que este es un proceso lento en el cual la política de promoción iniciada por nuestro país hace años todavía no prende masivamente en China. A esto debe agregarse el prestigio de las universidades del primer mundo, especialmente las de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, etc.

En 2016 la agencia Télam informó que la cantidad de estudiantes chinos en Argentina no superaba los 200<sup>9</sup>, una cifra claramente minoritaria si se compara con los 80.000 estudiantes extranjeros reportados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2018<sup>10</sup>. El rubro de los estudios de idioma español, corre todavía en gran desventaja contra España y México, aunque hay una tendencia creciente que nos permite ser optimistas y que Argentina debe aprovechar para instalar en la RPCh el español rioplatense en los colegios y universidades de ese país.

Argentina debe aprovechar esa demanda. En muchas universidades chinas ya es la segunda lengua extranjera más estudiada, después del inglés por supuesto, habiendo superado al ruso y el japonés, tradicionalmente los idiomas más

---

<sup>8</sup> Nos tocó conocer personalmente el caso en un laboratorio de investigación de la University of Illinois at Urbana-Champaign de un candidato a doctorando que aportó centenares de miles de dólares a dicho laboratorio.

<sup>9</sup> Más de 1/3 fueron estudiantes del CUI y muchos eran chinos residentes ya en el país. "Los chinos eligen Argentina para aprender español", *Télam*, 23/12/2016. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/174460-estudiantes-chinos-argentina-espanol-universidad.html>

<sup>10</sup> Straface, F (2019) "La importancia de los estudiantes internacionales para las ciudades", *Infobae*, 29/04/2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2019/04/29/la-importancia-de-los-estudiantes-internacionales-para-las-ciudades/>

enseñados en las universidades de aquel país durante décadas. No sólo eso, la apertura de cátedras sobre América Latina y Estudios Latinoamericanos es uno de los nuevos fenómenos en el mundo académico chino que ha abierto un campo enorme a las instituciones y especialistas de nuestro país.

La calidad de los profesores de idiomas argentinos es un *asset* formidable, como demuestran algunas experiencias de docentes que han enseñado español en China, y esto debe ser aprovechado en el presente contexto del notable incremento en las relaciones entre la RPCh y América Latina. Nuestro país corre con ventaja comparativa en lo que a profesionalización y capacitación de docentes se refiere: es uno de los pocos no sólo en el continente sino en el mundo en que existe la carrera de profesor de idiomas con carácter terciario. Los resultados saltan a la vista cuando Argentina exporta profesores en programas de intercambio docente.

Como dijimos más arriba, las oportunidades para la enseñanza del español no se limitan hoy al ámbito de la educación superior. Las escuelas primarias y secundarias de China también tienen una demanda creciente centrada en nuestra lengua porque también ven el enorme potencial a futuro que implica que sus egresados sean trilingües en los tres idiomas más hablados en el mundo del trabajo, la cultura y las comunicaciones.

Argentina está preparada para el desafío que implica posicionarse no sólo como un destino educativo para estudiantes chinos sino como un capacitador en China de alumnos de todos los niveles, de profesionales en el mundo corporativo y de cuadros administrativos a nivel del gobierno nacional y gobiernos provinciales y municipales.

Hay una tarea pendiente: la promoción de la marca país no sólo de *commodities* y productos industriales y de servicios tradicionales, sino de servicios educativos e idiomáticos. Esta tarea implica dar a conocer la enorme calidad de la educación argentina, en especial en el área de la educación en idioma español y de los productos culturales asociados a ella. No es casual que la Universidad de Buenos

Aires, que aparece entre las cien primeras universidades del mundo en el ranking QS<sup>11</sup>, haya sido elegida para ser sede del primer Instituto Confucio de la Argentina, el ICUBA.

Si bien a las instituciones argentinas les sería prácticamente imposible hoy, además de las que cuentan con restricciones estatutarias para ello, instalar campus en China asociadas con universidades locales, sí existe la posibilidad de abrir cátedras de estudios argentinos con sede permanente mediante convenios, proceso que ya ha comenzado con casos puntuales. Es vital contar con los apoyos institucionales de nivel nacional o provincial para ello, además de la acción permanente de nuestros representantes diplomáticos encargados de temas culturales.

### **Las limitaciones que dificultan el intercambio educativo con China**

Tras más de una década de cooperación educativa con la RPCh, hemos identificado algunos problemas que limitan o al menos desaceleran las potenciales y potencialmente ricas oportunidades que tenemos por delante si establecemos un marco que permita una relación fluida, constante y beneficiosa con la RPCh en el área educativa.

#### Institucionales: regulaciones migratorias y consulares<sup>12</sup>

Este es un problema persistente no sólo para el rubro de los servicios educativos, sino también para otros rubros de la actividad económica nacional. A pesar de las permanentes declaraciones de funcionarios del Estado de este gobierno y de los anteriores acerca de la importancia estratégica que tiene para nuestro país la relación con la RPCh, poco ha variado en las últimas dos décadas. Los estudiantes chinos encuentran serias dificultades a la hora de tramitar sus permisos

---

<sup>11</sup> QS World Universities Rankings (2018), disponible en: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>.

<sup>12</sup> Cofre, M., Restivo, N. (2018), “¿Qué Pasa Con Las Visas?”, *DangDai*, 8, (21), pp. 32-36. Una explicación muy detallada, completa y certera sobre este tema.

de entrada al país, lo que redundará no sólo en una pésima imagen para Argentina, sino también en la pérdida de millones en divisa extranjera, una política a todas luces perjudicial para el país.

Parece haber un divorcio entre las iniciativas y las políticas de la Cancillería con el proceder de las autoridades migratorias cuando de abrir el país a la cooperación educativa con China se trata. Nos constan los esfuerzos hechos por nuestro actual embajador en aquel país y por anteriores en este tema, con escaso o nulo éxito, lamentablemente.

Algunas disposiciones consulares vigentes, sin embargo, crean confusión en los potenciales estudiantes, agentes y funcionarios académicos chinos. Resulta difícil de entender que en los tres consulados argentinos en la RPCh se exijan requisitos distintos a los potenciales candidatos a estudiar español en Argentina. Hay algunos ejemplos puntuales que son de relevancia si queremos desarticular tales barreras<sup>13</sup>.

Las autoridades migratorias alegan defender los intereses nacionales y la seguridad de las fronteras. Las razones “*off the record*” son menos simpáticas, aunque reales, y se relacionan con los prejuicios que a lo largo de los años han crecido respecto de la inmigración china en particular: el miedo a la mafia, la convicción de que todo ciudadano chino es un potencial empleado de supermercado o de otras actividades comerciales que quitarían trabajo a nuestros propios ciudadanos, historias inverosímiles sobre costumbres culturales, etc., consideraciones que en algunos casos coquetean peligrosamente con actitudes racistas y discriminatorias.

---

<sup>13</sup> El CUI, por ejemplo, perdió una candidata porque “*no sabía las características propias del español del Río de la Plata*”, como si alguien que quiere estudiar un idioma del que no tiene conocimiento tuviera la obligación de saber un tecnicismo de ese calibre. Lo más dañino del episodio fue que, después, el responsable del rechazo de la visa incluyó esto en su informe a la DNM como un hecho que debe ser tomado en cuenta, cuando es una exigencia inentendible a todas luces, que revela poca imaginación y poco conocimiento de las especificidades del rubro educativo. En otro caso, en uno de los consulados se exigió que el padre del estudiante presentase un certificado de trabajo junto con copia del estatuto de la compañía donde trabajaba, algo imposible de exigirle a un empleado chino porque lo obliga a solicitarlo a la gerencia o al empleador mismo sin tomar en cuenta el tema de jerarquías ni lo insólito del pedido.

Los países líderes en educación internacional también tienen problemas de inmigración ilegal proveniente de China, pero no los solucionan bloqueando o limitando el flujo de estudiantes de aquel país que, como ya dijimos, es fuente de enormes beneficios, no solamente económicos.

#### Académicas: estructuras y requerimientos del sistema educativo argentino

El primer escollo tiene que ver con la política educativa: Argentina tiene un programa de internacionalización de la educación mucho menos planificada que la de algunos de nuestros vecinos, como Chile y Perú, por ejemplo. Si bien se han dado algunos pasos importantes en los últimos años, todavía estamos relegados en cuanto a la promoción y en cuanto a factores que mencionaremos más adelante como estructuras institucionales, programas y oferta de servicios. Otro tema que influye en la carencia de una perspectiva internacional de la educación es la autonomía de las universidades, que va por un carril, y las decisiones de políticas nacionales, que van por otro. Ese aspecto queda, pues, librado a lo que haga cada universidad<sup>14</sup>.

La normativa educativa vigente no ayuda al proceso de internacionalización, más bien lo dificulta. En el caso específico de la cooperación con China, la ausencia de una política de homologación de títulos nos sitúa en gran desventaja con la mayoría de los países, especialmente con nuestro principal competidor en el área del idioma, España. Pero quizás el problema principal sea el de la homologación de títulos secundarios; las normas obligan a cualquier estudiante chino a revalidar sus estudios secundarios, para lo cual está obligado a entrar en una dinámica engorrosa de inscripción en un colegio público y aprobación de un número de materias de nivel secundario que le resultan difíciles e inentendibles. Muchos países sólo tienen el requisito de la lengua del país (TOEFL, en Estados Unidos, DELF en Francia, etc.), además de que el proceso de aplicación para visas de estudiante es sensiblemente menos demandante que en nuestro país.

---

<sup>14</sup> Cofre, M., Restivo, N. (2018), *op.cit*, p. 34.

Otra desventaja comparativa de nuestro país respecto de los países con más años de internacionalización es la falta de flexibilidad de los programas de grado y posgrado locales. Países como Francia, por ejemplo, dictan programas de posgrado o programas cortos de un semestre en lengua inglesa para reclutar masivamente en las universidades y escuelas de Estados Unidos y la Commonwealth y de otros países en los que los estudiantes poseen muy buenos niveles de lengua inglesa, como es el caso de los países escandinavos.

En Argentina esto es una limitante importante. Recién ahora algunas universidades se animan a dictar materias de posgrados en ese idioma, aunque no programas completos de posgrado todavía. No es un problema de recursos humanos, porque todas las universidades de primer nivel en Argentina, especialmente la UBA, tienen docentes e investigadores formados en el exterior con títulos de maestría o doctorado, sino más bien un impedimento de tipo cultural (convencer a los docentes locales de que es necesario adaptarse al mercado internacional, algo que se lee como “comercializar o privatizar la educación”), pero también legal.

Algunas universidades se han adaptado a promocionar sus programas en el formato *corto*, como programas de Extensión y a otorgar créditos según los modelos europeo y norteamericano. Esto ha sido un paso importante, pero aún quedan resabios de viejas estructuras inflexibles en el grado.

En el caso del posgrado, dado que originalmente no estaba reglamentado en el Estatuto de la UBA, por ejemplo, pueden adaptarse mejor a exigencias del mercado internacional, además de que pueden cobrarse. Sin embargo, rige la resistencia cultural mencionada más arriba, incluso en otras universidades públicas. Pero hay otra limitante para cursar un posgrado oficial en Argentina y es el de la carga horaria final de una carrera de grado en nuestro país, que es de aproximadamente 1500/1600 horas mínimo en cuatro o cinco años de duración, mientras que en China y en muchos otros países, como por el ejemplo el Reino

Unido, muchas carreras duran tres años y tienen un número significativamente menor de horas totales. Esto dificulta la aceptación del alumno chino en un posgrado, a menos que complete una cantidad de horas para compensar esa diferencia, lo que termina por disuadirlo de inscribirse y busca otras opciones.

Objetivamente hablando, también, nuestro país carece de infraestructura educativa como para soportar un proceso de flujo masivo de estudiantes chinos, o de extranjeros en general. En ese rubro, es imposible competir con las principales universidades del mundo.

### Económicas y Políticas

Existe una serie de costos operativos que hacen menos competitivo al país.

*Distancia:* la lejanía de nuestro país es un obstáculo especialmente para potenciales candidatos a programas cortos de cuatro, seis y ocho semanas.

*Desconocimiento:* todavía, a pesar de varios avances y de la popularidad de determinados íconos culturales argentinos que atraen a los jóvenes chinos (jugadores de fútbol, el tango), nuestro país todavía no está en el imaginario de estudiantes como lugar para capacitarse profesionalmente.

*Pasajes:* al igual que en el primer ítem, la distancia encarece duplicando y hasta triplicando el valor del transporte respecto de otros destinos mucho más demandados.

*Alojamiento:* los estudiantes chinos tienen incorporada la idea de que estudiar en una universidad implica alojarse en ella; los *campus* universitarios tienen toda la infraestructura para que vivan allí todo el año.

*Costo de vida:* el estudiante chino encuentra que muchos ítems de la vida diaria en nuestro país son sensiblemente más caros que en el suyo, comparándolo también con los precios en otros destinos muchos más populares.

*Incertidumbre económica:* la volatilidad de los indicadores económicos, la inflación, el precio del dólar, etc., se hacen difíciles de entender.

*Inestabilidad política:* acostumbrados a la inexistencia de conflictos sociales y políticos permanentes, esto atenta muchas veces contra la decisión de un

estudiante que desconfía de un país donde temas como la inseguridad pueden afectar el normal desarrollo de su vida.

### Propuestas para Posicionar a la Argentina como destino educativo para estudiantes chinos

1. Modificación del régimen y las exigencias migratorias para permitir un flujo estable y conveniente de estudiantes a instituciones de grado, posgrado, y programas de idiomas, para intercambios de corto, mediano y largo plazo.
2. Modificación de las exigencias de ingreso a la universidad eliminando la reválida de título secundario y dejando sólo la competencia en idioma español, requisito que ya existe (Nivel B2) y reconocimiento de títulos a nivel secundario y universitario.
3. La flexibilización de la normativa legal para recibir fondos de instituciones extranjeras para investigación o desarrollo de programas de grado o posgrado en universidades públicas.
4. Una política activa de promoción del español rioplatense como objetivo de política educativa y exterior, como hacen España a través del Instituto Cervantes, Francia con la Alianza Francesa o China con los Institutos Confucio.
5. La flexibilización de los planes de estudio a nivel de grado y posgrado para adecuarlos a exigencias propias del mercado global de los servicios educativos (cursos cortos y/o posgrados en inglés).
6. Una política consistente de promoción de la calidad educativa argentina y de sus instituciones de nivel superior.

## Resumiendo

El proceso de intercambio educativo entre Argentina y China comenzó o se aceleró hace ya más de una década con buenos resultados y un potencial de crecimiento visible, aunque todavía no alcanza un ritmo y volúmenes importantes y tiene tres características principales: es casi exclusivamente de ida, es más visible en lo que a profesores e investigadores se trata y se limita prácticamente a la modalidad de convenio de reciprocidad, con casi nulos beneficios económicos para las universidades.

En efecto, alumnos de grado y de posgrado ya se capacitan en China, pero los números por ahora son poco significativos, y profesores, investigadores y especialistas argentinos son invitados a disertar, enseñar, dictar en cátedras y programas referidos a estudios latinoamericanos y participan en conferencias y mesas redondas en las principales universidades de aquel país.

Argentina no está respondiendo con efectividad a la creciente demanda de idioma español que existe en las universidades chinas. Todos los esfuerzos al respecto son esfuerzos aislados e individuales de instituciones puntuales, con lo que nuestro país pierde una gran oportunidad de promoción de su idioma y de su cultura. Pero, sobre todo, se priva de competir en un mercado que desde hace décadas constituye una de las industrias más importantes de ingresos de divisas en aquellos países que poseen políticas de estado de promoción internacional de su educación o en los que simplemente el prestigio de sus instituciones de educación superior los hace un destino de fuerte demanda entre estudiantes en todo el mundo.

Nuestro país tiene sobrada capacidad de recursos humanos y programas para posicionarse como destino para capacitar a estudiantes, profesores y profesionales en la enseñanza del español rioplatense, pero esto no puede limitarse a esfuerzos individuales como se ha dicho y debe ser encarado con seriedad y activamente desde el estado; éste debe entender que la actual política migratoria, irracional e indefendible, que impide el ingreso de estudiantes de la RPCh sin razones

valederas, constituye un enorme perjuicio tanto económico como de imagen para nuestro país.

Si el estado argentino no tiene presupuesto para impulsar la enseñanza de español desde un instituto capaz de competir con actores más poderosos y con más presencia y experiencia como España o México, al menos puede y debe ayudar a las instituciones tanto públicas como privadas que sí lo hacen, con más y mejores acciones de promoción, más facilidades para participar de ferias y misiones educativas y eliminando las trabas migratorias que terminan perjudicando los intereses de esas instituciones y del país.

Las autoridades nacionales deben comprender que la educación internacional no es una simple actividad de intercambio limitada al mundo académico. Se trata de una industria de exportación estratégica que, encarada como política de estado, es otra herramienta esencial de *soft power*, de prestigio, de competitividad y de ingreso de divisas para el país con un potencial enorme de beneficios para el sistema educativo a todo nivel.



# La política digital argentina: una oportunidad abierta por China

Alejandro Razzotti<sup>1</sup>

## Introducción<sup>2</sup>

Esta exposición tiene por objetivo esbozar las diversas posibilidades que se abren para la política digital argentina a partir del surgimiento digital de China. Con esto en mente, se describirán sus principales elementos –políticos, económicos y de control– para después adentrarse en el despliegue global en la iniciativa “Una Franja, Una Ruta” en sus aspectos tecnológicos, económicos, financieros y de gobernanza. Para culminar, desde una perspectiva argentina y regional, se formula una potencial agenda conjunta sobre la materia.

## Los elementos políticos, económicos y de control de la “China Digital”

Desde el punto de vista conceptual, la expresión “China Digital” es una metáfora sobre la veloz transformación tecnológica de un país en pocas décadas. Como modo de analizarla en detalle, se pueden describir diversos elementos políticos, económicos y de control<sup>3</sup>.

El principal elemento político es la coordinación de alto nivel y los vínculos entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y los actores clave de la escena digital que

---

<sup>1</sup> Abogado (UCA), Magister en Dirección de Empresas (IAE-Business School) y Master in Public Policy (Georgetown University). Ex-becario Fulbright. Miembro del GTCh-CARI. Profesor a cargo de la cátedra de Tecnología y Sector Público en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y frecuente expositor en temas de su especialidad. Más información en [www.alejandrорazzotti.com](http://www.alejandrорazzotti.com).

<sup>2</sup> Agradezco las opiniones recibidas y los intercambios sobre el presente trabajo por diferentes colegas. En especial, quiero reconocer al Grupo de Trabajo sobre China del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales por su camaradería y el fecundo intercambio de opiniones y experiencias. Todas las traducciones son propias.

<sup>3</sup> Para una versión más extensa de los conceptos e ideas aquí vertidos, ver Razzotti, A., & Cisternas, F (2019, Julio). China Digital: elementos para una perspectiva argentina y regional. Ponencia presentada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

ha sido fortalecida en el mandato del presidente Xi Jinping. En la actualidad, las políticas digitales chinas se instrumentan a través de la actividad de la Comisión Central de Asuntos del Ciberespacio y la Comisión de Desarrollo Integrado Civil-Militar, ambas dirigidas por el presidente Xi. Además, se ha hecho extensivo el uso de los “Pequeños Grupos Líderes” (más conocidos en su versión en inglés, Leading Small Groups, LSG) sobre Ciencia y Tecnología, Construcción de una Superpotencia en Manufactura y de Reforma de los Sistemas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En todos los casos, los grupos se encuentran liderados por funcionarios del máximo nivel político y representan una coordinación específica en áreas consideradas prioritarias. Entre ambas conducen la política digital con el aporte de los diversos ministerios: de Defensa, de Seguridad Pública, de Finanzas, de Industria y Tecnologías de la Información, de Ciencia y Tecnología y la Comisión de Reforma Nacional y Desarrollo<sup>4</sup>.

En un aspecto más estructural, se han fomentado de manera sistemática diversas formas de colaboración y apoyo al sector privado TIC. Desde establecer comités del PCCh en las empresas, la promoción y contratación de cuadros políticos dentro de las compañías, a la obtención de proyectos considerados importantes, la acción del partido y del gobierno alienta el desarrollo selectivo de las empresas tecnológicas<sup>5</sup>.

Desde un lado más operativo se otorgan facilidades, privilegios y excepciones en el acceso a mercados de bienes y servicios, en las deducciones impositivas, en las contrataciones del Estado, en el otorgamiento de licencias, en financiamiento y capital de riesgo, etc. Como contrapartida, el gobierno adquiere acciones especiales de las empresas y puede llegar a “participar” de su dirección

---

<sup>4</sup> Johnson C., Kennedy S., Qiu M. (2017). Xi's Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Group. October 17. Washington DC: Center for International and Strategic Studies (CSIS). En <https://www.csis.org/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>5</sup> Feng, E. (2017). Chinese tech groups display closer ties with Communist party. October 10. Financial Times. En [www.ft.com](http://www.ft.com) (Accedido el 25/08/2019).

Pham, S. (2018). Why China's tech giants are cozying up to the Communist Party. November 5. En CNN. [www.cnn.com](http://www.cnn.com) (Accedido el 25/08/2019).

estratégica, las empresas participan activamente en las políticas y programas gubernamentales y mantienen una cuidadosa adecuación a las políticas estatales<sup>6</sup>.

Los inconvenientes internacionales de las empresas ZTE y Huawei, que se han intensificado en el último tiempo, se originan en supuestos estrechos vínculos con el gobierno chino. Es por ello, que investigaciones en los EEUU desde hace tiempo establecen que, aunque no esté probado un delito por parte de las empresas chinas, la provisión de infraestructura crítica para los EEUU por parte de ZTE y Huawei pone en riesgo los intereses esenciales en materia de seguridad nacional<sup>7</sup>.

Entre las principales iniciativas de políticas públicas, el reclutamiento de individuos expertos (*rencai*) ha sido una política consolidada en los últimos años. Desde 2008, existe el “Plan de los 10.000 Talentos” que fuera reconvertido en el 2010 en el Plan Nacional de Desarrollo de Talento con el objetivo de reconocer, captar y retener individuos con capacidades en investigación científica, innovación y emprendedorismo<sup>8</sup>.

La iniciativa “Made in China 2025” (MiC 2025) es la principal política para una transformación digital a gran escala de la industria china. Desde su publicación en mayo de 2015 ha sufrido diversos cuestionamientos, en especial a nivel internacional. Tiene por objetivo la generación y promoción de actores locales en los sectores TIC de avanzada, robótica, equipos aeroespaciales y aeronáuticos, equipos de ingeniería marina y barcos de alta tecnología, equipos avanzados de transporte ferroviario, vehículos de ahorro de energía y energías renovables, maquinaria y equipos agrícolas, nuevos materiales, biofarma y productos médicos de alto rendimiento<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Lucas, L. (2018). The Chinese Communist party entangles big tech. July 19. Financial Times. En [www.ft.com](http://www.ft.com) (Accedido el 25/08/2019).

<sup>7</sup> Rogers, M., Ruppertsberger, D. (2012). Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE. Octubre 8. U.S. House of Representatives 112th Congress. Washington DC, EEUU, pp. 44-46.

<sup>8</sup> Wang, Huiyao. (2010). China’s National Talent Plan: Key Measures and Objectives. Brookings Report. November 23. En <https://www.brookings.edu/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>9</sup> Consejo de Estado. (2015). *Made in China 2025*. May 8. En <https://hk.lexiscn.com/law/law-english-1-2588408-T.html> (Accedido el 25/08/2019).

La implementación y las adaptaciones del MiC 2025 son indicadores importantes de la trayectoria de las políticas digitales chinas. Desde su lanzamiento hace cuatro años, la estrategia se ha adaptado constantemente a un entorno cambiante: en 2017, por ejemplo, se actualizó la “hoja de ruta” para la estrategia y ahora presenta tecnologías emergentes fundamentales como el 5G, la inteligencia artificial (IA) y la computación cuántica entre las más prominentes. En una modificación menos positiva, en diciembre de 2018 dejó de ser una prioridad formal para los gobiernos locales<sup>10</sup>.

Por su parte las compañías ZTE y Huawei están invirtiendo centenares de millones de dólares en Investigación y Desarrollo, así como en la implementación de los sistemas de comunicaciones de respaldo al estándar 5G<sup>11</sup>.

Poco tiempo después de la presentación de MiC 2025, el Consejo de Estado lanzó el Plan de Acción de “Internet Plus” en julio de 2015, para establecer la estrategia nacional de Internet. En particular, se alentó a las empresas TIC a construir plataformas de aplicaciones competitivas a nivel mundial para ofrecer por Internet servicios de computación en la nube y de análisis de datos masivos, tanto para empresas chinas como globales<sup>12</sup>.

Otro elemento esencial es el “Plan de Informatización Nacional” relativo al XIII Plan Quinquenal publicado el 27 de diciembre de 2016, que detalla diversos proyectos para la concreción de una Ruta de la Seda “En Línea”. El documento define seis direcciones estratégicas: favorecer el desarrollo basado en la innovación, promover el desarrollo balanceado y coordinado, fortalecer el crecimiento

---

<sup>10</sup> Caixin. (2018). Made in China 2025 dropped from list of local government priorities. *Caixin Global*. December 12. En <https://www.caixinglobal.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>11</sup> Perez, Bien. (2017). “Why China is Set to Spend US\$411 Billion on 5G Mobile Networks”. June 19. En <https://www.scmp.com/> (Accedido el 25/08/2019).

Hisilicon. (2018). “Huawei Releases First 5G Customer-Premises Equipment.”. February 25. En <http://www.hisilicon.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>12</sup> Consejo de Estado. (2015). 国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见 (Orientación del Consejo de Estado sobre la promoción activa de “Internet +”). Julio. En <http://www.gov.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

sostenible, acelerar la apertura y la cooperación, realizar iniciativas conjuntas y prevenir riesgos<sup>13</sup>.

Entre los elementos económicos se destaca la economía digital china como una fuerza de primer orden mundial. El país representa el 42% del comercio electrónico total, posee un tercio de las *startups* tecnológicas más exitosas y realiza 11 veces más pagos por celulares que los Estados Unidos por año<sup>14</sup>. Su actualidad tecnológica desafía la supremacía estadounidense de múltiples maneras<sup>15</sup>.

Por ejemplo, los gigantes chinos Alibaba y Tencent, tienen valores de mercado que rivalizan con los de Facebook o Google<sup>16</sup>. Además de recibir respaldo y protección estatal, las firmas tecnológicas chinas experimentan un crecimiento excepcional debido al tamaño del mercado nacional de más de 854 millones de internautas<sup>17</sup> –a junio de 2019– al acceso incomparable a los datos y la aceptación social de las innovaciones de base tecnológica.

Las empresas chinas pueden innovar por encima de sus competidores occidentales, como en IA, en la economía colaborativa<sup>18</sup>, en las billeteras digitales<sup>19</sup>, en las identificaciones digitales<sup>20</sup>, en las redes sociales<sup>21</sup>, o en usos más polémicos

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado. (2016). 国务院关于印发“十三五”国家信息化?规划的通知 (Aviso del Consejo de Estado sobre la impresión y distribución del Plan Nacional de Informatización para el XIII Plan Quinquenal). Diciembre 27. En <http://www.gov.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>14</sup> Sheng, A. y Geng, X. (2018). China's digital economy is a world leader, but it still faces challenges. *World Economic Forum*. En <https://www.weforum.org/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>15</sup> Wei W., K., Woetzel, J., Seong, Jeongmin, Manyika, J., Chui, M. Y Wong, W. (2017). *Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness*. McKinsey Global Institute Report. December. En <https://www.mckinsey.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>16</sup> Lulu, Y. (2018). Tencent widens its lead over Facebook. January 18. Bloomberg. En <https://www.bloomberg.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>17</sup> A la fecha, con solamente el 62,1% de la población accediendo a Internet, el mercado chino es superior al estadounidense y al europeo combinados. China Internet Network Information Center (CNNIC). (2019). 《第44次?中国?互联网络发展?状况统计报告》(El 44º Informe de Estado de Desarrollo de Internet de China). Agosto 2019. En <http://www.cnnic.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>18</sup> Campbell, C. (2018). The Trouble with Sharing: China's Bike Fever Has Reached Saturation Point. April 2. Time. Recuperado de <http://time.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>19</sup> Routley, N. (2018). China shows what the future of mobile payments could look like. January 3. Business Insider. En <http://www.businessinsider.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>20</sup> Tao, L. (2018). A look at China's push for digital national ID cards. January 23. South China Morning Post. En <http://www.scmp.com/> (Accedido el 25/08/2019).

como el reconocimiento facial<sup>22</sup> o el Sistema de Crédito Social<sup>23</sup>, entre otras muchas áreas.

Finalmente, la importancia de mantener el control del sistema es uno de los objetivos prioritarios. Esto se refleja en múltiples aspectos, de los cuales se destacan los tres esenciales:

- El control de los datos: la Ley de Ciberseguridad
- El control social: el Sistema Social de Crédito
- El control del ciberespacio: la Gran Muralla Virtual

La Ley de Ciberseguridad (LCS) de 2017, se sanciona para “proteger la seguridad de la red, salvaguardar la soberanía del ciberespacio y la seguridad nacional, los intereses públicos, los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, las personas jurídicas y otras organizaciones y para promover el desarrollo saludable de la información económica y social”<sup>24</sup>. Asimismo, la LCS define categorías clave como “infraestructura crítica” y “datos personales” de una manera imprecisa dando espacio a potenciales interpretaciones divergentes de la de la autoridad de aplicación. En julio de 2017 –a los sectores clave originalmente incluidos: servicios públicos, energía y finanzas– se agregaron los medios de comunicación, las agencias de noticias, la industria de la salud y los proveedores de computación en la nube y big data en el marco de los especiales requerimientos de infraestructura crítica<sup>25</sup>.

El “Sistema de Crédito Social” (SCS) monitorea y evalúa constantemente las actividades de cada persona física o jurídica con actividad habitual en el país –sea

---

<sup>21</sup> Razzotti, A. (2017). “Las redes sociales en la China de hoy”. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Bilaterales*. Año IX, nº9, Noviembre de 2017. Buenos Aires: APSEN - Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación.

<sup>22</sup> Whittaker, Z. (2019). Security lapse exposed a Chinese smart city surveillance system. May 3. TechCrunch. En <https://techcrunch.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>23</sup> Botsman, Rachel. (2017). “Big data meets Big Brother as China moves to rate its citizens.” *Wired*. November 28. En <http://www.wired.co.uk/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>24</sup> Asamblea Popular Nacional de China. (2016). *Cyber Security*. November 6. <http://www.npc.gov.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>25</sup> Triolo, P., Creemers, R. y Webster, G. (2017). “China’s Ambitious Rules to Secure ‘Critical Information Infrastructure’.” *New America*. July 14. <https://www.newamerica.org/> (Accedido el 25/08/2019).

china o extranjera– y la clasifica según su nivel de confiabilidad de acuerdo a sus comportamientos online y offline<sup>26</sup>. El puntaje obtenido en el “Número de Crédito Social Unificado” del SCS por los residentes determina su elegibilidad para acceder a una hipoteca, las posibilidades de conseguir un trabajo, la obtención de pasajes o documentos de viaje y las vacantes en las escuelas<sup>27</sup>.

Aunque varios proyectos piloto locales están operativos –con un alcance del 6% en unas 40 localidades– la implementación nacional todavía se encuentra en las primeras etapas y su concreción prevista en 2021 depende del apoyo de la experiencia tecnológica de las empresas privadas, la consolidación de normativa protectora de la privacidad y una mayor coordinación entre distintos niveles del sector público, entre otros factores<sup>28</sup>. Sin dudas, una vez que esté en funcionamiento, se convertirá en un poderoso instrumento para la gobernanza social de individuos y empresas.

El mecanismo fundamental de seguridad de Internet dentro de China es el Escudo Dorado, también conocido popularmente como el *Gran Cortafuego* o la *Gran Muralla Virtual*<sup>29</sup>. Algunos aspectos empezaron en los 90s, aunque hizo su primera aparición pública en el 2000, durante la feria celebrada en Beijing denominada “Seguridad China 2000”. El gobierno inicialmente lo planteó como un sistema de vigilancia integral basado en bases de datos que podría tener acceso a los registros de cada ciudadano, así como vincular conjuntamente la seguridad nacional, regional y local<sup>30</sup>.

De manera reciente, Roberts cuestiona la opinión convencional de que el gobierno chino ejerce un control casi total sobre Internet. En cambio, muestra que

---

<sup>26</sup> Rollet, C. (2018). The odd reality of life under China’s all-seeing credit score system. June 5. Wired. En <https://www.wired.co.uk/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>27</sup> China Daily, (2017). Chinese courts use technology to tighten noose on debt defaulter. October 4. Xinhua. En <http://usa.chinadaily.com.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>28</sup> Leigh K y Li D. (2019). “How China is Planning to Rank 1.3 Billion People”. June 3. Bloomberg. En <https://www.bloomberg.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>29</sup> Barne, G. y Ye, S. (1997). The Great Firewall of China. June 5. Wired. En [www.wired.com](http://www.wired.com) (Accedido el 25/08/2019).

<sup>30</sup> Torfox. A Stanford project. (2011). The great firewall of China. June 1. Stanford University. En <https://cs.stanford.edu>. (Accedido el 25/08/2019).

Beijing usa “censura porosa”, realizada mediante técnicas que describe como “miedo, fricción e inundación” (*fear, friction, flooding*). El primero consiste en amenazas y castigos dirigidos a disuadir a los críticos más vocales de publicar en línea. El segundo consiste en bloques que dificultan, pero no imposibilitan, que los usuarios normales accedan a contenido no deseado. El tercero consiste en inundar Internet con información que el gobierno quiere que la gente vea. Dadas las limitaciones de tiempo y energía de la mayoría de los internautas, esas técnicas terminan por cumplir su cometido. El control poroso es más efectivo que el control total porque es menos visible y despierta menor oposición<sup>31</sup>. Confirmando este escenario de exclusiones, restricciones y controles, el último informe anual sobre “Libertad en Internet” publicado por Freedom House en noviembre de 2018 evaluó a China con la última posición entre los 65 países estudiados por cuarto año consecutivo<sup>32</sup>.

### El despliegue global “Una Franja, Una Ruta”

Inicialmente los debates sobre “Una Franja, Una Ruta” se concentraban en los aspectos tangibles de la “nueva” Ruta de la Seda, en especial lo relacionado con la infraestructura física, sean ferrocarriles o puertos. Sin embargo, a partir del 2015 se proclamó la necesidad de una “Ruta de la Seda de la Información”, luego “Ruta de la Seda del Ciberespacio”, “Ruta de la Seda En Línea”, para culminar –al menos temporalmente– en la “Ruta de la Seda Digital”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Roberts M. (2018). *Censored: Distraction and Diversion Inside China’s Great Firewall*. Princeton University Press, 2018, pp. 41-92.

<sup>32</sup> Freedom House. (2018). *Freedom on the Net*. November. En <https://freedomhouse.org/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>33</sup> Liu J., y Gao, S. (2015). *Digital Silk Road to span Eurasia*. July 10. *China Daily Europe*. En <http://europe.chinadaily.com.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

Consejo de Estado. (2016). *国务院关于印发“十三五”国家信息化?规划的通知* (Aviso del Consejo de Estado sobre la impresión y distribución del Plan Nacional de Informatización para el XIII Plan Quinquenal). Diciembre 27. En <http://www.gov.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

Economy, E. (2017). *Beijing’s Silk Road goes digital*. June 6. Council on Foreign Relations. En <https://www.cfr.org/> (Accedido el 25/08/2019).

Stec, G. (2018). *The Invisible Silk Road: Enter the Digital Dragon*. May. European Institute for Asian Studies, *EU-Asia At a Glance*. En <http://www.eias.org/> (Accedido el 25/08/2019).

En el encuentro inaugural de “Una Franja, Una Ruta” de abril de 2017, el presidente Xi reiteró el papel fundamental de la Ruta de la Seda Digital. Xi retoma la idea de una Ruta de la Seda que esté “basada en la innovación”, convocando a “intensificar la cooperación en las áreas de economía digital, inteligencia artificial, nanotecnología y computación cuántica, el avance del desarrollo de los datos masivos, la computación en la nube y las ciudades inteligentes”<sup>34</sup>. Dos años después, en la segunda convocatoria, Xi agregó que “la conectividad digital es igualmente vital” y se requiere desarrollar “una Ruta de la Seda Digital de la Innovación [...] y ya están en los planes para construir los laboratorios conjuntos, para cooperar en parques científicos y tecnológicos, para facilitar las transferencias de tecnología y para promover intercambios y capacitación para talentos chinos y extranjeros”<sup>35</sup>.

Siguiendo a Hong se sintetizan los principales aspectos de “Una Franja, Una Ruta” en los ámbitos tecnológico, económico, financiero y de gobernanza mundial<sup>36</sup> en su despliegue global:

Desde un aspecto tecnológico, las empresas TIC pueden exportar desarrollos de propiedad china con estándares propios que asegure futuras regalías y una posición estratégica predominante en el mercado de ventas de equipos y sistemas, así como en la dirección y evolución de dichas tecnologías de avanzada, ya sea en *blockchain*, Internet de las Cosas (IoT), IA o 5G. China ha iniciado hace tiempo la generación de una trama de “ciudades inteligentes”. Éstas se están construyendo con la última generación de TIC, para integrar los servicios municipales, controlar el tránsito y la contaminación, facilitar el manejo ecológico de residuos, racionalizar instalaciones públicas, limitar el uso de energía y en última instancia, hacer ciudades que sean más eficientes, limpias y seguras. El surgimiento de ciudades

---

<sup>34</sup> Xi, J. (2017). President Xi's speech at opening of Belt and Road forum. XinhuaNet. Mayo 14. En <http://news.xinhuanet.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>35</sup> Wissgott, S. (2019). Xi highlights innovation, green projects at Belt and Road Forum. April 26. CGTN. En <https://news.cgtn.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>36</sup> Hong, S. (2018). Building a Digital Silk Road? Situating the Internet in China's Belt and Road Initiative. *International Journal of Communication* 12. En <http://ijoc.org>. (Accedido el 25/08/2019).

inteligentes se está extendiendo de manera acelerada en China y representan el 50% del desarrollo global<sup>37</sup>.

Otra frontera de la infraestructura digital es la construcción de redes transnacionales a través de enlaces submarinos, terrestres y satelitales, principalmente en los países atravesados por “Una Franja, Una Ruta”<sup>38</sup>. Con relación a los servicios de navegación satelital, China ha expandido su influencia a través de su propio sistema llamado “*BeiDou*” (Osa Mayor)<sup>39</sup>.

En cuanto al exceso de capacidad industrial, las TIC aportan dos tipos de soluciones. La primera, absorbiendo parte de la capacidad industrial excedente de China a través de los proyectos de infraestructura a gran escala<sup>40</sup> y, en segundo lugar, facilitando la exportación de productos chinos y equipos remanentes mediante la expansión y reorganización de las redes de fabricación y comercio transnacionales<sup>41</sup>. Un buen ejemplo de la inclusión digital para empresas es la Plataforma Electrónica de Comercio Mundial (eWTP, Electronic World Trade Platform). La idea de construir una “plataforma mundial de comercio” para las pequeñas y medianas compañías de los países en desarrollo, con foco en las mujeres y jóvenes, fue propuesta por Alibaba en la reunión del G-20 en Hangzhou, China.

En los últimos años China ha establecido una serie de nuevas entidades financieras de alcance internacional y regional –el Nuevo Banco de Desarrollo de

---

<sup>37</sup> Xinhua. (2018). China outnumbers other countries in smart city pilots: report. February 20. En <http://www.xinhuanet.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>38</sup> Rolland, N. (2015). A fiber-optic Silk Road. April 2. The Diplomat. En <http://thediplomat.com/> (Accedido el 25/08/2019).

EY. (2018). China Go Abroad (7th Issue) Belt and Road - exploring a blueprint for steady growth in overseas investment. April, pp, 14-25. En <https://www.ey.com/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>39</sup> Consejo de Estado. (2016b). China's BeiDou navigation satellite system. June 16. En <http://www.scio.gov.cn/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>40</sup> Cai, P. (2017). Understanding China's Belt and Road Initiative. March 22. Sydney, Australia: Lowy Institute, pp, 12-14. En <https://www.lowyinstitute.org/> (Accedido el 25/05/2019).

Naughton, B. (2017). Supply-side structural reform: Policy-makers look for a way out. China Leadership Monitor, no. 49. En <https://www.hoover.org/> (Accedido el 25/08/2019).

<sup>41</sup> Kennedy, S., y Parker, D. A. (2015). “Building China's ‘One Belt, One Road.’”. April 3. Washington, DC: CSIS. En <https://www.csis.org/> (Accedido el 25/08/2019).

Sit, T., Wong, E., Lau, K.-C. & Wen, T. (2017). One belt, one road: China's strategy for a new global financial order. Monthly Review, 68(8), 36-45. doi: 10.14452/MR-068-08-2017-014, pp. 36-45.

BRICS, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Fondo de la Ruta de la Seda– como una opción alternativa al sistema financiero global creado a partir de la Segunda Guerra Mundial consolidando el aumento del poder financiero de China.

Desde un punto de vista de la gobernanza digital, el gobierno chino publicó en mayo de 2010 su primer Libro Blanco en Internet que se centró en el concepto de “soberanía de Internet”, exigiendo a todos los usuarios de Internet en China, incluyendo a los individuos, instituciones y organizaciones extranjeras, cumplir con las leyes y reglamentos chinos en la materia. Este concepto de soberanía, eje primordial en la política china sobre Internet, plantea un enfoque “multilateral” basado en el rol central de los estados nacionales, responsables de determinar su contenido y estructura dentro de sus propias fronteras, en contraposición al modelo estadounidense de múltiples partes interesadas (*multistakeholder*) que implica un proceso ascendente que incorpora a la sociedad civil –expertos, técnicos, ONGs y usuarios– al gobierno y al sector privado<sup>42</sup>.

El mismo surgimiento de una “China Digital” se enmarca en la aparición de diversas visiones en tensión sobre la gobernanza en Internet. Existe una profunda disputa entre los distintos modelos que coexisten en la actualidad. Es difícil predecir si dicha realidad se mantendrá en el tiempo o que cualquiera de estas redes se vuelva marginal o dominante. De la presente situación se puede evolucionar hacia una, dos o varias Internet diferenciadas en su infraestructura tecnológica y en áreas geográficas<sup>43</sup>.

Según O’Hara y Hall (2018) en este momento se pueden distinguir cuatro tipos de Internet: el Internet abierto de Silicon Valley, la Internet burguesa de Bruselas, el Internet comercial de Washington DC y el Internet autoritario de

---

<sup>42</sup> Galloway, T y He., B. (2014). China and Technical Global Internet Governance: Beijing’s Approach to Multi-Stakeholder Governance within ICANN, WSIS and the IGF. December. China: An International Journal, Volume 12, Number 3, pp. 72-93.

<sup>43</sup> Comisión Global sobre la Gobernanza de Internet. (2016). One Internet. Waterloo, ON: CIGI. En [www.cigionline.org/](http://www.cigionline.org/) (Accedido el 25/08/2019).

Kolodny, Lora. (2018). “Former Google CEO predicts the internet will split in two – and one part will be led by China”. CNBC Tech. September 20. En [www.cnbc.com/](http://www.cnbc.com/) (Accedido el 25/08/2019).

Beijing, China, además de un particular enfoque ruso<sup>44</sup>. En la descripción del modelo chino, los autores afirman que aunque limitan la libre expresión en los medios digitales, se valora que sean una alerta temprana sobre los problemas sociales que afectan a la población. De modo más sutil, este modelo podría ser atractivo para un gobierno que quiera asumir la responsabilidad de los problemas de la sociedad –como el embarazo adolescente, el aumento de la desigualdad o el cambio climático– con preferencias por soluciones de tipo paternalista antes de permitir alternativas más autónomas. Es probable que esta percepción “paternalista” sea atractiva para diversas audiencias latinoamericanas.

### Actitudes frente al ascenso digital de China

En los modos de fijar una posición frente al surgimiento de China podemos aprender del caso europeo. Europa está inmersa hace años en una delicada posición a partir de la crisis griega y el Brexit. En la actualidad, se encuentra en una encrucijada para alcanzar un modelo de cooperación y competencia con China que le permita mantener un lugar de privilegio en resguardo de sus países miembros en un entorno económico y tecnológico en rápida evolución.

En un informe reciente, la Unión Europea establece que “el equilibrio de desafíos y oportunidades presentado por China ha cambiado. En la última década, el poder económico y la influencia política de China han crecido con una escala y velocidad sin precedentes”, por lo que “China ya no puede ser considerada como un país en desarrollo. Es un actor global clave y una potencia tecnológica líder”<sup>45</sup>. En ese mismo documento, identifica de cuatro maneras su relación con China. Afirma que es un “socio de cooperación” con objetivos comunes, un “socio negociador” que requiere equilibrar intereses, un “competidor económico” en la búsqueda del

---

<sup>44</sup> O'Hara K. y Hall W. (2018). Four Internets The Geopolitics of Digital Governance. CIGI Papers No. 206 – December 2018.

<sup>45</sup> Unión Europea. (2019). Joint communication: EU-China-A strategic outlook. March 12, p. 4. <https://ec.europa.eu/> (Accedido el 25/08/2019).

liderazgo tecnológico, y un “rival sistémico” al promover modelos alternativos de gobierno<sup>46</sup>.

Desde una postura argentina (y regional) sería equivocado representar nuestra relación con China en los mismos cuatro parámetros. China para Argentina –y de similar modo en la región– se presenta más como un socio de cooperación y socio negociador que como un competidor económico y, mucho menos, como un rival sistémico.

China es un exigente socio negociador en las inversiones, financiamiento y comercio exterior. Esto es una experiencia concreta para Argentina y muchos países de la región, ya que China es uno de nuestros principales socios. Sin embargo, el gigante asiático posee una naturaleza mucho más complementaria con Argentina (y en general con América Latina) que la que se tiene con los EEUU o con la Unión Europea<sup>47</sup>.

Finalmente, por nuestra característica de seguidor en las TIC –salvo limitadas excepciones– son escasas las situaciones de competencia por el liderazgo tecnológico. Mientras que es mucho más difícil la consideración de China como “rival sistémico”, en parte porque el país ni la región se encuentran como actores principales en la disputa por la gobernanza global. Esta última característica es la que mantiene a América Latina generalmente aislada de los ciberataques, ciberdelitos y de las amenazas graves a la infraestructura crítica digital, situación mucho más presente en los EEUU, Europa y China<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China. Santiago: Segunda Reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China. Enero. Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago.

<sup>48</sup> Council of Foreign Relations. (2019). Cyberspace Operations Tracker. The Digital and Cyberspace Policy Program. En <https://www.cfr.org/interactive/cyber-operations#Takeaways> (Accedido el 25/08/2019).

## Una propuesta de agenda digital conjunta entre Argentina y China

Avanzar con una propuesta de agenda digital conjunta debe iniciarse desde una visión compartida sobre el futuro que nos queremos dar como nación y región. Al mismo tiempo, se debe contar con la valentía de elaborar nuevas propuestas despojadas de prejuicios y presupuestos incontrovertidos.

Esta tarea requiere que haya un profundo compromiso de un Estado proactivo para avanzar en este campo de manera fructífera en América Latina. Es un compromiso sistémico que engloba temas de diversa índole que requiere un Estado visionario, dinámico, que asuma riesgos y que lidere el proceso de transformación que se propone. Es un debate que engloba temas complejos políticos, económicos y sociales que deben ser abordados de manera previa a establecer un modo de relacionamiento digital con China.

Por ejemplo, los estándares impulsados por Beijing pueden representar una instancia de negociación conjunta en la región que le brinde mayor autonomía con respecto a ciclos anteriores. El inminente estándar de comunicación 5G puede ser la primera oportunidad para comprobar la voluntad de alcanzar un verdadero beneficio mutuo en temas de relevancia tecnológica.

Las empresas tecnológicas chinas deberán ser capaces de entender la idiosincrasia y cultura local para la provisión de los bienes y servicios con pleno respeto del derecho local sin fomentar los aspectos de control. En el mismo sentido, la completa dependencia de las “ciudades inteligentes” en las TIC requiere una infraestructura digital confiable que no depare riesgos en el largo plazo. Por otro lado, el desarrollo del comercio electrónico podría ayudar a que los productos de empresas pequeñas y medianas de la región lleguen al mercado chino más fácilmente, impulsando las economías locales y ayudando a los pequeños productores. Otro reto importante será garantizar impactos socialmente inclusivos con diversas políticas que fomenten la inclusión financiera y el acceso a los

mercados. Inclusive, es posible que la internacionalización del renminbi se traduzca en menores costos en las transacciones financieras.

Por su naturaleza, el ámbito digital se fortalece de manera desproporcionada al acceder a una escala mayor. Y, si además, se pretende fijar una posición propia en la escena digital global es indispensable sumar voluntades regionales, utilizar algún marco de cooperación y minimizar las negociaciones bilaterales que reproduzcan las grandes asimetrías entre cada uno de los distintos actores latinoamericanos (aún Brasil o México) con China.

Es por ello que es clave que Argentina encuentre los caminos para incorporar a la relación estratégica con Brasil un conjunto coherente de intereses estratégicos digitales que pueda ampliarse a otros países de la región.

Los acuerdos de “beneficio mutuo” que se alcancen con China deben comprender y respetar las particularidades políticas, económicas y sociales de las naciones y regiones involucradas, en beneficio de la calidad de vida de su población, evitando las anuencias superficiales obtenidas en base a necesidades circunstanciales, para evitar una de las “nuevas trampas del desarrollo”<sup>49</sup>.

América Latina puede cooperar con China en las numerosas áreas donde existen o pueden existir intereses comunes, como la economía digital, la ciberseguridad, la gobernanza y la estrategia de desarrollo de Internet, los proyectos de IA, las *startups* birregionales y las empresas conjuntas de TIC especialmente relacionadas con la solicitud de patentes. Todo esto podría hacerse dentro de la cooperación Sur Global. Y abstenerse de otros temas donde el terreno compartido pueda resultar difícil de alcanzar, como los relacionados a la libertad de expresión o el control ciudadano.

Del mismo modo, es posible continuar o relanzar la cooperación digital con EEUU y Europa en las temáticas que sean de mutua prioridad. Cada uno de los

---

<sup>49</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). (2019). Latin American Economic Outlook 2019. Development in Transition. Marzo 20. Paris: OECD Publishing.

grandes actores de la escena global –EEUU, Europa y China– debería ser parte de un provechoso intercambio con Argentina y la región en función de los intereses estratégicos previamente definidos.

La agenda digital conjunta entre China y la región podría constar de diversos proyectos, a saber:

- Aspectos de negocios tales como el *venture capital*, y las inversiones conjuntas, la transferencia de tecnologías, la promoción del emprendedorismo y de las *startups*, la apertura de plataformas digitales y la instalación de oficinas para América Latina de los conglomerados chinos;
- Infraestructura digital de última generación que fortalezca las redes móviles de comunicación y acceso a Internet;
- La ampliación de la alfabetización digital para incorporar a todos los grupos sociales, sin importar edad, género, formación o condiciones económicas;
- El fomento de la tecnología para aumentar las herramientas financieras y la banca electrónica a disposición de la mayoría de la población;
- El desarrollo conjunto de productos de la “economía creativa” que visibilicen la riqueza cultural china, argentina y latinoamericana y provean un fundamento más sólido y profundo a una estratégica relación comercial;
- Las respuestas para minimizar las desigualdades entre distintos sectores sociales y las diferencias al interior de las regiones; y
- La soberanía del ciberespacio y el logro de una gobernanza mundial de Internet más equitativa entre las naciones y regiones del mundo.

En síntesis, esta agenda digital local y regional podría representar una respuesta positiva a la oportunidad abierta a partir del surgimiento de la “China Digital”. Permitiría progresos en desarrollos digitales claves y “tener voz” en temas de importancia actual y aún mayor en el futuro, que han estado históricamente vedados para Argentina y las naciones latinoamericanas.

# La diplomacia cultural en las relaciones con la Gran China

Nadia Radulovich<sup>1</sup>

## Introducción

El 1º de octubre de 2019 se conmemora el 70º aniversario de la fundación de la República Popular China; y este año, se cumplieron los 47 años del establecimiento de las relaciones diplomáticas con nuestro país.

Los argentinos estamos acostumbrados a hablar en términos económicos, comerciales y políticos en cuanto a las relaciones con la Gran China. Pero, ¿qué hay del aspecto cultural?

No sólo nos separan más de 18.899 km, sino también una cultura muy diferente a la nuestra. ¿De qué sirve el esfuerzo en mejorar las relaciones políticas y comerciales, o la cooperación en diferentes áreas, si no conocemos en profundidad a nuestra contraparte? ¿Cómo podremos mantener así la relación a lo largo del tiempo? Y es aquí que el papel de la Diplomacia Pública y Cultural juega su papel; y es de éste mecanismo de las relaciones internacionales que vengo a hablarles hoy.

Antes de introducirnos en el tema, es necesario aclarar ciertos conceptos sobre a qué me refiero con la Gran China, como también qué es la Diplomacia Cultural, para luego desarrollar algunos de los acontecimientos y elementos culturales compartidos durante los últimos tiempos.

---

<sup>1</sup> Becaria Doctoral CONICET. Doctoranda en Relaciones Internacionales, USAL. Miembro del GTCh-CARI.

## La Gran China

En idioma chino el concepto de “Gran China”, usualmente es mencionado como “Dazhonghua” (大中華), y puede ser referido al incremento de las comunidades de origen chino alrededor del mundo. Se pueden mencionar, a su vez, diferentes sub análisis al respecto, por ejemplo: los lazos comerciales entre los chinos étnicos, también en las interacciones culturales; etc. Mientras que otra perspectiva es la geográfica y en la “Gran China” se incluyen Hong Kong, Macao, Taiwán y China continental, incluso, otros agregan a Singapur, y chinos étnicos que viven en el Sudeste Asiático, América y Europa.

En primer lugar, el académico Harding (1993)<sup>2</sup>, explica que el término “Gran China” incluye tres temas: integración económica, interacción cultural y la reunificación política entre las comunidades chinas internacionales. De acuerdo al análisis de Harding (1993), la emergencia de una economía china transnacional es el primer ejemplo de “territorios económicos naturales”<sup>3</sup>, sistema económico que abarca límites políticos y que permite el desarrollo cuando los gobiernos lo permiten.

De acuerdo a lo expuesto, la idea de esta presentación es hablar en el sentido geográfico del Concepto de la “Gran China”, especialmente tomando en cuenta que las migraciones de chinos continentales y taiwaneses en nuestro país han sido las más importantes.

## La Diplomacia cultural y el Rol que juega en las Relaciones Internacionales

En los últimos años han surgido numerosos estudios sobre la temática del *Soft Power* y la *Diplomacia Cultural* aplicada a Asia oriental. Estas teorías propias de las relaciones internacionales aplicadas a la experiencia asiática puede diferir

---

<sup>2</sup> Harding, H., (1993). The Concept of “Greater China”: Themes, Variations and Reservations, *The China Quarterly*, Cambridge University Press, School of Oriental and African Studies, No. 136, Special Issue: Greater China, pp. 660-686.

<sup>3</sup> Harding, H., (1993), *Op. Cit.* p. 665.

respecto a las de Occidente, desde las diferencias en sus sistemas de gobierno, la diferencia de pensamiento filosófico y cultural que presentan distintos matices y son un desafío para la práctica diplomática tradicional y moderna (Cooper, Heine, & Thakur, 2013)<sup>4</sup>.

Se puede referir a la diplomacia cultural como una faceta de las relaciones internacionales, como uno de los aspectos del “Soft Power” en contraposición al “Hard Power”.

Siguiendo a Nye, J. (2004) “*El Soft Power de un país se basa principalmente en tres recursos: su cultura, sus valores políticos y sus políticas*” (p. 11) <sup>5</sup>. Nye (2008)<sup>6</sup> percibe a la diplomacia cultural como un excelente ejemplo de “Soft Power”, ya que es la capacidad de persuadir a través de la cultura, los valores y las ideas.

De acuerdo a Goff, P. (2013)<sup>7</sup>:

*La diplomacia cultural se basa en el supuesto de que el arte, el idioma y la educación se encuentran entre los puntos de entrada más importantes en una cultura. (...) Además, en este espectro se puede encontrar el poder blando, la marca, la propaganda y la diplomacia pública. La diplomacia cultural está en el lado del poder blando de la ecuación del poder duro-poder blando, ya que Funciona por atracción y no por coacción.* (p. 1)

El académico Wang, J. (2006)<sup>8</sup> sugiere que hay tres niveles de diplomacia pública: la cultura es un componente esencial de la actividad de relaciones internacionales, cada una de las cuales requiere la participación de una

---

<sup>4</sup> Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>5</sup> Nye, J. (2004). Soft power: The Means to Success in World Politics. Nueva York: PublicAffairs

<sup>6</sup> Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. Journal article, The Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (Mar., 2008), pp. 94-109.

<sup>7</sup> Goff, P. M. (2013). Cultural Diplomacy. In A. F. Cooper, J. Heine, & R. Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>8</sup> Wang, J., (2006). ‘Localising public diplomacy: the role of sub-national actors in nation branding’, Place Branding 2, no 1.

configuración diferente de actores: promover los objetivos y políticas nacionales de un país (principalmente actores nacionales); comunicar las ideas, creencias y valores de una nación (actores nacionales y subnacionales); y la construcción de entendimiento y relaciones comunes (principalmente actores subnacionales).

Por otro lado, Gregory (2011)<sup>9</sup> define a la diplomacia pública como:

*Un instrumento utilizado por los estados, las asociaciones de estados y algunos gobiernos subnacionales y actores no estatales para entender culturas, actitudes y comportamientos; construir y gestionar relaciones; e influir en los pensamientos y movilizar acciones para promover sus intereses y valores (p. 353).*

En lo que hace al establecimiento de la Política Cultural por un país, podemos definirla como: “*el conjunto estructurado de acciones y prácticas sociales de los organismos públicos y de otros agentes sociales y culturales*”<sup>10</sup>. Estas prácticas y acciones implementadas tanto por agentes formales e informales son las que contribuyen en el desarrollo de la diplomacia cultural. A su vez, generalmente, cuando utilizamos el término *cultura* incluye y analiza las ciencias, el deporte, el folclore, las artes escénicas y visuales y el patrimonio cultural nacional.

Un país se puede valer de la cultura como un recurso de Soft Power para proyectar una imagen nacional positiva dentro del sistema internacional. La cultura vista como un producto se puede intercambiar y puede ser un vehículo para la construcción de relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, se pueden crear redes para promover y transmitir la cultura y productos culturales. Sin embargo, esta relación entre lo gubernamental y los canales informales, al no verse integradas, no crean la sinergia necesaria para sostener la iniciativa. Ejercer la cultura como un recurso de Soft Power requiere el esfuerzo sostenido y el

---

<sup>9</sup> Gregory, B. (2011). ‘American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation’, *The Hague Journal of Diplomacy* 6:3/4 353.

<sup>10</sup> Olmos Alcaraz, A.; Rubio Gómez, M. & Contini, P. (2015). “Las políticas culturales y el concepto de cultura. Etnografía de un evento festivo intercultural”, Universidad de Granada, *Revista de Antropología Experimental* nº 15. Texto 32: p. 582.

desembolso de otros recursos del patrocinador para hacer crecer la iniciativa (Zaharna, Hubbert, & Hartig, 2014)<sup>11</sup>.

La promoción de un país respecto de estas temáticas nacionales contribuye al desarrollo de los vínculos culturales internacionales. Sin embargo, ¿qué sucede desde una perspectiva oriental? La teoría de los “valores asiáticos” tiene como premisa el argumento del “relativismo cultural”. Este relativismo refiere a que las reglas y o normas hegemónicas en materia política, social y cultural desde fines del siglo XX han sido establecidas en Occidente y a pesar de ser catalogadas como “universales”, no corresponden necesariamente a las normas “asiáticas”. Previo a esta concepción de los valores asiáticos, durante el siglo XVIII, la corriente del Orientalismo determinaba el estudio de oriente por parte de académicos, arqueólogos, antropólogos e incluso diplomáticos occidentales, en especial ingleses y franceses.

El académico Hoon Chang Yau (2004, p. 155)<sup>12</sup> explica que esta percepción puede ser comprensible en relación al ‘Otro’. El ‘Oeste’ es esencial y visto como el ‘Otro’ homogéneo. El consenso, la armonía, la unidad y la comunidad son valores que comúnmente se proponen como la esencia de la cultura e identidad asiática. Estos son contrastados con los valores que se dicen caracterizan al ‘Otro’, a saber, ausencia de consenso, conflicto, desunión e individualismo.

Desde el fin de la Guerra Fría y la construcción de un mundo multipolar, la diplomacia cultural ha ganado terreno e importancia, en especial en el impacto en las formas en que las naciones han construido y proyectan su identidad nacional.

Actualmente, los factores culturales, religiosos y étnicos ahora juegan un papel más importante en la definición de nuestro sentido del “Yo” y de la

---

<sup>11</sup> Zaharna, R. S., Hubbert, J., & Hartig, F. (2014). *Confucius Institutes and the Globalization of China's Soft Power*. Los Angeles: Figueroa Press. Disponible en: [https://www.uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u25044/Confucius%20Institutes%20v2%20\(1\).pdf](https://www.uscpublicdiplomacy.org/sites/uscpublicdiplomacy.org/files/useruploads/u25044/Confucius%20Institutes%20v2%20(1).pdf)

<sup>12</sup> Hoon, Chang Yau.(2004). Revisiting the Asian Values Argument used by Asian Political Leaders and its Validity. *Indonesian Quarterly*, 32(2), 154-174. Disponible en: [https://ink.library.smu.edu.sg/soas\\_research/833](https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/833)

comunidad. Las potencias asiáticas emergentes entienden la importancia de la cultura y la utilizan conscientemente como un medio para proyectarse no solo a gobiernos extranjeros, sino también a la opinión pública mundial y a posibles socios y aliados extranjeros. Al hacerlo, están ofreciendo diferentes modelos económicos y políticos para competir con los de Occidente.

En el caso de Asia del Este, toman en gran consideración las teorías occidentales relacionadas con la formulación de políticas exteriores, especialmente en materia de *Soft Power* y la diplomacia pública. En el caso de la República Popular China, sin dudas, es una gran potencia regional como mundial, y no sólo por su magnitud territorial y demografía económica y política, sino también por los recursos de *Soft Power* que emplea (Melissen & Lee, 2011)<sup>13</sup>. Desde mitad de los noventa, el gobierno chino ha establecido vínculos más fuertes con muchos países del mundo a través de nuevas estrategias de política exterior que aumentan su atractivo en lugar de la amenaza.

La diplomacia pública de China ha sido tan efectiva que varios países en desarrollo han comenzado a adoptar a China como modelo para el desarrollo económico y social. (Melissen & Lee, 2011)<sup>14</sup> La promoción de los programas de estudio cultural y de idiomas chino, el establecimiento de institutos Confucio alrededor del mundo y el financiamiento de programas educativos en el extranjero, el aumento de becas universitarias para estudiantes internacionales.

Actualmente, los países están cada vez más influenciados por factores externos, y la creciente conectividad, la mayor información y formas de acceder a ésta, ya sea a través de los medios hace que no sea viable solo definir la política exterior de un país a través de la diplomacia tradicional. Es por eso que en el caso de este trabajo propongo estudiar el papel, dentro del marco de la Diplomacia cultural, el rol que cumple el “people to people diplomacy<sup>15</sup>” como un instrumento

---

<sup>13</sup> Melissen, J., & Lee, S. (2011). *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

<sup>14</sup> Melissen, J., & Lee, S. (2011). *Op. Cit.*

<sup>15</sup> El Presidente Dwight D. Eisenhower estableció el Programa People to People el 11 de septiembre de 1956 para mejorar la comprensión internacional y la amistad a través de actividades educativas,

que contribuye y complementa los canales oficiales diplomáticos en la construcción de las relaciones internacionales.

Si bien el canal oficial diplomático es ejercido por lo que se denomina como el “Track One Diplomacy”, el canal no oficial o “Track Two Diplomacy” (Montville, 1991)<sup>16</sup>, es aquel llevado adelante de forma informal por actores no gubernamentales, académicos, think thanks privados, ONG, medios de comunicación, artistas, deportistas, etc.; y del cual a través de este canal es que podemos también pensar nuestra política exterior con la Gran China.

### **Argentina y la Gran China: Canales Gubernamentales y Diplomáticos**

Las relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República de China se iniciaron en 1945, sin embargo, poco después, estalla la guerra civil entre el Partido Nacionalista o Kuomintang y el Partido Comunista en China. En 1949 obtiene la victoria Mao Zedong y establece la República Popular China en China Continental. Mientras que Chiang Kai Shek debe replegar sus fuerzas y se establece en la Isla de Taiwán donde establece el gobierno en el exilio.

El 19 de febrero de 1972, el presidente Lanusse modificó la orientación política de reconocimiento de la República de China en Taiwán y normalizó sus relaciones con la República Popular de China a través del Comunicado de Bucarest<sup>17</sup>. Acto seguido se estableció la Embajada de la República Argentina en Pekín; y la Embajada de la República Popular China en Buenos Aires. A su vez, en 1972 la República Argentina cerró su embajada en Taiwán y a través del Memorandum del 6 de enero de 1973 se determinó el establecimiento de la Oficina Comercial de Taiwán en Argentina; y en 1996 cambió su nombre por el de Oficina

---

culturales y humanitarias que involucran el intercambio de ideas y experiencias directamente entre personas de diferentes países y culturas diversas.

<sup>16</sup> Montville, J. (1991). Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy. In, V. D. Volkan M.D., J. Montville, & D. A. Julius (Eds.), *The Psychodynamics of International Relations: Vol. 2. Unofficial diplomacy at work* (pp.161-175). Massachusetts: Lexington Books.

<sup>17</sup> El comunicado firmado en Bucarest no prohíbe entablar relaciones diplomáticas, sino que los vínculos entre Argentina y Taiwán serían de carácter especial, aspectos comerciales y culturales.

Comercial y Cultural de Taipéi. El 9 de julio de 1992 el gobierno argentino estableció la Oficina Comercial y Cultural de Argentina en Taipéi.

Desde la perspectiva gubernamental argentina en los últimos años y en lo que hace a las relaciones con la Gran China, a partir de la Declaración Conjunta entre el Gobierno de la República Popular China y la República Argentina aprobada el 25 de junio del 2012, se acordó implementar un Plan de Acción Conjunta<sup>18</sup> con el objetivo de planificar y orientar la cooperación de una manera integral y con visión a largo plazo. El 5 de septiembre del 2012 se estableció la comisión binacional permanente y el mecanismo de diálogo estratégico para la cooperación y coordinación económica.

En lo que hace al acercamiento en el marco de la Diplomacia Cultural, especialmente, a partir de la construcción de la Asociación Estratégica Integral China-Argentina<sup>19</sup> (18 de julio de 2014) han habido numerosos avances. Entre los Acuerdos Vigentes Firmados en Materia de Cultura, Educación, Deporte, Ciencia y Tecnología: Establecimiento de Centros culturales (ID10699), Visas de Turismo (ID10794); Cooperación Deportiva (ID11244), Establecimiento del IC en la (UNC) (ID11575), en Educación (ID11238).

Es importante destacar en el marco de las relaciones gubernamentales el Programa Ejecutivo de Cooperación Cultural entre el Ministerio de Cultura y Turismo de la República Popular China y el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina para los años 2019-2023<sup>20</sup>, que

---

<sup>18</sup> El Plan de Acción Conjunta está dividido en tres secciones y cuenta con 23 artículos: Objetivos Generales, Área Política y Social, Área Educativa, Área Cultura, Área de Defensa, Área Nuclear, Área Espacial, Objetos Particulares, Área comercial y de Inversiones, Área Financiera, Área Tributaria y Aduanera, Área de Estadísticas, Área de Energía, Área de Agricultura, Ganadería, pesca e Inocuidad de Alimentos, Área de Industria, Transporte y Comunicaciones, Área de Minería, Área de Industria, Área de la Industria farmacéutica, Área de Turismo, Cooperación Multilateral, Área de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Técnica, Área de Cooperación Científico-tecnológica y Área de Cooperación en Asuntos Antárticos y Marítimos.

<sup>19</sup> Biblioteca Digital de Tratados de Cancillería, ID 10689, “Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China”, Disponible en: [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=kp2onZw=](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp2onZw=) (consultado: 10 de septiembre del 2019).

<sup>20</sup> Biblioteca Digital de Tratados de Cancillería, ID 11583, “Programa Ejecutivo de Cooperación Cultural entre el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y

entró en vigor el 28 de noviembre de 2018. El Programa incluye establecer mecanismos de cooperación a nivel gubernamental en sectores de industrias culturales, intercambios culturales, cooperación en documentos y material de Bibliotecas Nacionales, Patrimonios culturales, participación en ferias, festivales y exposiciones, intercambios artísticos que incluyen profesionales de las distintas disciplinas como artes visuales, música, danza, teatro, etc.

Las actividades de Promoción cultural y comercial que realiza la Embajada Argentina en Pekín o el Consulado Argentino en Guangzhou y Shanghái contribuyen a dar a conocer la cultura argentina y la cooperación cultural entre ambas partes. Un ejemplo reciente, a nivel cultural, es la creación en 2017 de la Escuela de Tango Carlos Gardel en la sede de la Embajada Argentina en Pekín. En 2018 también se inauguró la Escuela de Tango<sup>21</sup> en la sede de “Rosa de tango”, en la ciudad de Chengdu, Provincia de Sichuan.

Por otro lado, las actividades de promoción cultural y la participación de ferias comerciales (el vino argentino, el tango, actividades deportivas y artísticas, cine argentino, etc.) llevadas adelante por la Oficina de Representación Comercial y Cultural en Taiwán también contribuyen a posicionar a la Argentina como un actor atractivo y fomentar las relaciones a nivel comercial.

### **Canales informales: El rol de las universidades, institutos y asociaciones culturales**

Dentro del marco de la Diplomacia cultural, la iniciativa de los Institutos Confucio fue lanzada por la República Popular de China en 2004; y es similar, en cuanto a sus objetivos, a los institutos culturales de otros países. A través de este

---

el Ministerio de Cultura y Turismo de la República Popular China para los años 2019-2023”, Disponible en: [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=kp6nnZY=](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp6nnZY=) (consultado: 10 de septiembre del 2019).

<sup>21</sup> “Se inauguró la Escuela de tango Carlos Gardel en Chengdu”, *DangDai*, 26 de Junio de 2018, Disponible en: [http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9069:se-inauguro-la-escuela-de-tango-carlos-gardel-en-chengdu&catid=2:cultura&Itemid=9](http://dangdai.com.ar/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=9069:se-inauguro-la-escuela-de-tango-carlos-gardel-en-chengdu&catid=2:cultura&Itemid=9) (consultado el 24 de septiembre de 2019).

organismo, China promueve el idioma y la cultura china en su esfuerzo por mejorar su imagen e incrementar su influencia internacional. En Argentina, contamos al momento con dos Institutos Confucio: el Instituto Confucio ubicado en la Universidad Nacional de La Plata e ICUBA en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA; y próximamente la apertura del Instituto Confucio en la Universidad Nacional de Córdoba.

La gran diferencia de los Institutos Confucio con otras sedes culturales –como por ejemplo la Asociación Dante Alighieri o la Alianza Francesa–, radica fundamentalmente en su estructura. Por un lado, estas sedes se ubican en importantes Universidades del país anfitrión y se establecen asociaciones con universidades chinas que proporcionan plataformas para la construcción sostenida de relaciones a largo plazo (Zaharna, Hubbert, & Hartig, 2014)<sup>22</sup>.

Además de los centros culturales y asociaciones, podemos citar como instrumento de conocimiento y formación las carreras de especialización y posgrado sobre China, como también acuerdos en materia de cooperación educativa que poseen Universidades tanto Nacionales como Privadas en el país: Universidad del Salvador, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Católica Argentina, Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, entre otras.

Por ejemplo, el Programa de Cooperación integral UBA-China tiene como objetivo otorgar becas de movilidad tanto a estudiantes de grado y posgrado, incluso financiamiento para estancias de doctorandos en universidades chinas y la invitación de docentes chinos a participar de seminarios en nuestro país.

Si bien los programas de estudio son diversos, también incluyen el estudio de las relaciones sino-argentinas, y el aspecto comercial de las posibilidades y oportunidades que puede representar China para nuestro país.

---

<sup>22</sup> Zaharna, R. S., Hubbert, J., & Hartig, F. (2014). *Op. Cit.*

Desde un punto de vista comercial, el trabajo que realizan las Cámaras de Empresarios Privadas, desde asesoramiento, la realización de actividades y cursos de idioma y negocios, también contribuyen a tejer estas redes de conexión entre las partes.

En los últimos años también se incrementaron las visitas y delegaciones de Académicos como representantes de importantes universidades de China a nuestro país: entre ellas, la Universidad de Shanghái, Universidad de Changzhou, Universidad de Nanking, Universidad de Jinan, Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing (UEEB), etc.; visitas de representantes de instituciones como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS).

Como un caso de cooperación se puede mencionar la creación del Centro de Investigación Mixto Internacional “Globalización y Sociedad” (CIMI-GyS) dentro del marco del convenio firmado en 2015 entre el CONICET y la Universidad de Shanghái (SHU) y de las actividades de colaboración y cooperación científica desarrolladas entre el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) y el Centre for Global Studies (CGS) de la Universidad de Shanghái.

Las asociaciones de ex becarios también contribuyen a tejer redes de contactos no solo en los ámbitos académicos, sino también en el sector privado y gubernamental. Podemos citar el ejemplo de la Asociación de Ex becarios Argentina-China (ADEBAC) o la Asociación de Ex Becarios de Taiwán en Argentina.

El conocimiento impartido por profesores especializados en las Instituciones Académicas y Centros Culturales, los estudios y las experiencias de los estudiantes en el extranjero contribuyen no sólo a la formación del estudiante interesado en las diversas materias sobre china, sino que también, con el tiempo, éstos pueden convertirse en nuevos agentes del “people to people diplomacy”.

Por otro lado, vale la pena destacar la labor de la revista de DangDai, que en cada publicación, de carácter trimestral, presenta diferentes aspectos de la cultura china, como también intercambios culturales entre Argentina-China, turismo, actualidad Política y Económica de la RPC, entre otros. En sus notas, se incluyen entrevistas o informes realizados por especialistas argentinos, como así también por especialistas chinos. De esta forma contribuye a esta doble percepción de la cultura china y argentina.

Dado el escenario en donde nos encontramos, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, siendo un Think Tank de carácter privado, también contribuye a la labor de la diplomacia pública y cultural. Año a año se incrementan las visitas de delegaciones al CARI de representantes de importantes Think Tanks, Instituciones Políticas, Universidades y Funcionarios de Alto Nivel de la Gran China. Estas visitas, también conllevan la realización de seminarios conjuntos, actividades y charlas de expositores chinos que buscan dar a conocer en nuestro país tanto la Política Exterior de la RPC, como también su desarrollo económico, el interés de Latinoamérica y en nuestro país.

Se puede mencionar también como antecedente en materia de cooperación académica entre el Grupo China del CARI y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Academia China de Ciencias Sociales de la Universidad de Sichuan, las investigaciones de académicos y funcionarios de ambas instituciones compiladas en la publicación *“China y Argentina: hacia un futuro compartido”* del año 2018 en idioma chino mandarín.

### **Las comunidades en la diáspora y su contribución en la promoción cultural**

Desde una perspectiva social, los inmigrantes provenientes de la Gran China, con el tiempo, contribuyeron tanto de forma directa como indirecta al acercamiento de la cultura china en nuestro país. Si consideramos el aspecto migratorio, las relaciones comenzaron hacia 1910, ya iniciada la República de China y a través de

los primeros inmigrantes provenientes en su mayoría de las provincias de Guangzhou, Hongkong y Shandong. Pero habría que esperar hasta la década de los ochenta para que la población de etnia china en Argentina sea significativa.

En la década de los ochenta, llegaron al país chinos étnicos provenientes de Taiwán y como característica principal, éstos se asentaban con toda su familia y con capital propio para insertarse en la sociedad de manera activa a través del comercio. Los inmigrantes taiwaneses se dedicaron principalmente a actividades de autoservicio y también a laboratorios fotográficos, gastronomía, enseñanza de idioma y traducción de chino-español (Fleischer, 2012)<sup>23</sup>. A partir de 1978 el proceso de inicio de la reforma económica china da comienzo a una nueva etapa en la inmigración a la Argentina. Los inmigrantes chinos llegaban a la Argentina con poco capital, en algunos casos escapaban por motivos políticos y los inmigrantes eran en su mayoría hombres solos que llegaban para probar suerte y luego traer a su familia.

A partir de los años noventa llega una significativa cantidad de inmigrantes chinos al país, originarios de las provincias costeras de la RPC. Actualmente la presencia de población china continental es superior a la originaria de la isla de Taiwán. Esto se debe principalmente a la crisis económica del 2001 de la Argentina que produjo que inmigrantes taiwaneses decidieran reemigrar a Chile, Brasil, México, entre otros destinos. Denardi, L. (2015, p.89)<sup>24</sup> explica que surgen al menos dos sentidos de ser “chino” en Buenos Aires: Por un lado, el inmigrante que proviene de zonas donde se reconoce la jurisdicción de la RPC; por el otro, el ser chino en relación a las costumbres y tradiciones, se sienten pertenecientes a la cultura china, que excede a la cultura de habitantes la República Popular de China.

---

<sup>23</sup> Friederike Fleischer (2012). La diáspora china: un acercamiento a la migración china en Colombia, Revista de Estudios Sociales [En línea], 42 | Abril 2012, Disponible en: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/6944> (consultado el 04 mayo 2019).

<sup>24</sup> Denardi, L. (2015). Ser chino en Buenos Aires. *Horizontes Antropológicos* [Online], 43 | 2015, Disponible en: <http://journals.openedition.org/horizontes/858> (consultado el 06 septiembre 2019).

A su vez, Denardi, L., (2015)<sup>25</sup> agrega que durante dos décadas, en Buenos Aires el grupo de los taiwaneses era numéricamente mayor al de los chinos, por lo que se consideraban los únicos chinos del país. Cuando llegaron los chinos en sentido estrecho, los taiwaneses comenzaron a marcar fronteras entre los grupos de pertenencia.

Desde el establecimiento de Asociaciones Culturales, en ellas se enseña tanto el idioma chino, medicina china como también expresiones artísticas como caligrafía, pintura, danza de león y dragón, o artes marciales. Se puede citar el caso de la Asociación vecinal de Arribeños, una entidad que agrupa a las comunidades de la región del Este y el Pacífico taiwanesas, japonesas, coreana, tailandesa, vietnamita y china continental.

También la Asociación Civil Chinos de Taiwán en Argentina creada en 1972 ubicada en el Barrio Chino; la Asociación Cultural Chino Argentina (ACCA) tiene como objetivo el difundir la cultura, arte e idioma chino; la Asociación Metropolitana de Artes Marciales Chinas. Otro aporte significativo de la comunidad taiwanesa, en su mayoría practicante budista, es la fundación del Templo de Tzong Kuan en 1988 que funciona también como la Asociación Budista China en Argentina.

En el caso de argentinos viviendo en la Gran China, es un fenómeno más reciente y potenciado en los últimos años, especialmente a partir de fines de la década del noventa; ya sea por ofertas de becas académicas, posibilidades de negocios, apertura de locales, restaurantes y empresas argentinas, entre los principales factores. Sin embargo, el número de argentinos que residen en la República Popular China es muy bajo en comparación a los migrantes chinos en nuestro país.

Se puede citar la Asociación de Argentinos en China (AdeACh) –establecida en el 2017– como una entidad que reúne a la comunidad que reside en forma

---

<sup>25</sup> Denardi, L. (2015). *Op. Cit.*, p. 89.

permanente o temporal y que contribuye también a la difusión de la cultura argentina en China.

### La cultura vista como un producto

Un factor que contribuye a la difusión de la historia y cultura es la traducción de obras literarias al mandarín. La literatura argentina ha sido un buen ejemplo en lo que hace a la difusión cultural argentina en la Gran China. Hasta el año 2017 se publicaron 58 obras de Borges y tres libros de conversaciones de Borges con otros autores<sup>26</sup>. Entre los autores más traducidos, se encuentran Jorge Luis Borges, Adolfo Bioy Casares, Ernesto Sábato, Julio Cortázar, etc. En 1984, fue traducida por primera vez una de las obras más famosas de la literatura argentina, el “Martín Fierro” de José Hernández.

En 1999 la editorial Zhejiang Literature & Art Publishing House lanzó las Obras Completas de Borges y en la presentación de la obra asistió Maria Kodama. Dentro del listado de traducciones de escritores latinoamericanos traducidos al chino mandarín, Borges ocupa el primer lugar y la literatura argentina en general es la más traducida con una totalidad de 139 títulos<sup>27</sup>.

Para citar un caso de promoción de la literatura argentina en China, el 23 de junio de 2018 se llevó adelante en conmemoración al Día del Español en el Instituto Cervantes de Pekín la presentación de la Obra de Borges y de Mafalda, en la que participaron estudiantes de español, profesores universitarios, traductores y periodistas. A su vez, la Embajada argentina organizó un taller de tango junto a los bailarines de la Escuela Carlos Gardel<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Diálogos Borges Sabato (Orlando Barone), Siete conversaciones con Jorge Luis Borges (Fernando Sorrentino) y Borges at Eighty: Conversations (Willis Barnstone).

<sup>27</sup> Lou You, “La popularidad de Borges en China”, *China Hoy*, (sin fecha), Disponible en: [http://www.chinatoday.mx/2018/wh/201901/t20190108\\_800153785.html](http://www.chinatoday.mx/2018/wh/201901/t20190108_800153785.html) (consultado: 26 de septiembre de 2019).

<sup>28</sup> Embajada Argentina en China, “Con Mafalda y Borges en chino, se celebró el día del español en Pekín”, Disponible en <https://echin.cancilleria.gob.ar/es/con-mafalda-y-borges-en-chino-se-celebr%C3%B3-el-d%C3%ADa-del-esp%C3%A1nol-en-pek%C3%ADn> (consultado el 26 de septiembre de 2019).

Se puede destacar también el trabajo del Profesor Chen Kai Xian que estableció el Grupo Teatral Estudiantil Quijote en el Instituto Jinling de la Universidad de Nanjing. El Profesor Chen escribió una pieza teatral titulada “*La multiculturalidad de Jorge Luis Borges*”, en homenaje a Jorge Luis Borges y a Miguel de Cervantes; y visitó la Argentina junto a sus estudiantes para presentar la obra en mayo del 2017.

Teniendo en cuenta que este trabajo incluye también las relaciones de carácter informal con Taiwán, es importante mencionar el trabajo que realiza la Oficina Representativa Comercial y Cultural de Taipéi en Argentina en la difusión de las oportunidades comerciales y de negocios con la Isla, como así también la gran cantidad de actividades culturales que se llevan adelante y que contribuyen a modo de Soft Power a dar conocimiento sobre la realidad de Taiwán, en su totalidad, a los argentinos.

Entre éstas actividades, se pueden citar la reciente Exposición sobre “El Rey Mono” en el Museo Perloti, que duró desde el 8 de junio al 16 de septiembre. Dentro de la misma se realizaron exposiciones de fotografía, de títeres, talleres de teatro de títeres, exposición sobre la Obra del “Viaje al Oeste”<sup>29</sup>, uno de los cuatro clásicos de la literatura china. Por otro lado, en marzo del 2019, la película “The Scoundrels” (KuangTu) del director Tzu-Hsuan Hung, participó en el BAFICI y obtuvo una buena aceptación por parte del público dentro del ciclo de cine. La Oficina Representativa Comercial y Cultural de Taipéi en Argentina también otorga becas de estudio de Posgrado en Taiwán, becas de estudio de idioma, programas y cursos de capacitación, etc.

La difusión de la cultura del Tango en Taiwán deviene de la época de la ocupación japonesa, pero toma forma propia a partir de fines de los años setenta. El

---

<sup>29</sup> Viaje al Oeste (X-yóu jì 西遊記) es uno de los cuatro clásicos (“Romance de los Tres Reinos”, “A la orilla del Agua” y “El sueño en el Pabellón Rojo”) y fue publicado en 1590, aunque su autor es desconocido, muchos se lo adjudican al poeta Wu Cheng'en (siglo XVI). La obra contiene elementos de la religión popular china, mitología y sistemas de valores; el panteón de las deidades taoístas y los bodhisattvas budistas. El Protagonista de la obra es el monje budista XuanZang (620-664 d.C.), figura histórica que contribuyó en la difusión del budismo en China; y es quien enseña al rey mono el camino hacia la inmortalidad.

tango logró tomar una forma propia en la que se combina el ritmo, aunque más lento, y las letras en taiwanés o mandarín<sup>30</sup>. En lo que hace al clásico Tango argentino, se han incrementado tanto los estudiantes como centros y milongas y festivales en la Isla. Por ejemplo, el Festival Cultural de Latinoamérica y el Caribe 2017 en la Universidad Nacional de las Artes de Taiwán, para la difusión de la cultura latinoamericana, donde se realizaron talleres de Tango.

El Taipei Tango Association fue fundada en el año 2000 por Daniel Liu & Anna Chin, y luego se estableció el Taipei Tango Festival en 2003, uno de los primeros festivales en Asia, y más tarde, el Tanguísimo Tango Space en 2008. El premio “Buenos Aires baila en Taiwán” consiste en un viaje a Taiwán de ocho días para visitar ese país y representar a la República Argentina en el Carnaval Cultural de los países del Caribe y Latinoamérica 2014. Por ejemplo, la pareja ganadora del 13° Festival de Tango de Buenos Aires 2015, Carlos Javier Estigarribia y María Laura Sastría, participaron de la Feria Internacional de Turismo realizado en noviembre del 2015 en Taiwán para dar conocimiento sobre la cultura del tango y para posicionar a la ciudad de Taipéi como otra sede mundial de tango en Asia y para facilitar más intercambios.

Del 18 al 22 de septiembre se ha llevado a cabo el 17° Festival de Tango 2019 en Taipéi, en el que participaron bailarines argentinos (Roxana Suarez, Sebastián Achaval, Manuela Rossi y Juan Malizia, Virginia Pandolfi, Jonathan Agüero) y fue organizado por Daniel Liu & Anna Chin.

Es interesante también en el caso de Taiwán la influencia gastronómica argentina en la isla, por la cantidad de restaurantes, solo por citar algunos: GAUCHO Parrilla Argentina, La Pampa Parrilla y Café, Asador Restaurant, ASADO Restaurant, entre otros locales<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Perez, F. L. (2019), “El tango taiwanés: un ritmo lento que va conquistando a miles de isleños”, *EFE*, 18 de Abril de 2019, Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/cultura/el-tango-taiwanés-un-ritmo-lento-que-va-conquistando-a-miles-de-islenos/10005-3955762>, (consultado: 17 de agosto de 2019).

<sup>31</sup> Oficina de representación comercial y cultural en Taiwán, Disponible en: <https://occat.cancilleria.gob.ar/es/restaurantes>

## Conclusiones

El incluir el estudio del efecto cultural en las Relaciones Internacionales, es esencial, ya que puede influir en la elaboración de la política exterior, determinar los intereses políticos y económicos estratégicos nacionales en relación con el exterior.

Las políticas culturales contribuyen a una mayor participación y a lograr influencia dentro del sistema internacional, mostrando una imagen positiva de la nación. Queda claro que el establecer estas políticas requiere de financiamiento y de mecanismos para poder promocionar efectivamente la cultura nacional, generando programas de intercambio, cursos y seminarios, otorgamiento de becas educativas y profesionales; etc. El implementar estas políticas requiere de una gran voluntad por parte del gobierno, por un lado, por la inversión de capital, pero por otro lado, la determinación y la disposición para comprender que los resultados y beneficios pueden tomar tiempo, aunque una vez establecidos los mecanismos, los resultados pueden ser a largo plazo.

Si bien el sistema de Track Two Diplomacy es eficiente en el sentido que contribuye a dinamizar las relaciones entre Estados en un sentido más informal, dado que estos actores –no solo a través del conocimiento y formación– pueden generar puntos de vista diferentes a los gubernamentales y asesorar sobre política exterior desde una percepción académica, como así también pueden acercar la cultura a través de actividades recreativas a las embajadas, universidades, o centros e institutos culturales. El crear redes informales tal vez es el aspecto más importante dentro del “people to people diplomacy”.

Pero también hay que tener en cuenta las debilidades de estos canales. Por un lado, que la capacidad de ejercer influencia es limitada en lo que hace al diseño de la política exterior como así también el llevar adelante un proyecto o acuerdo por falta de poder político real. Incluso, las relaciones de conectividad toman

demasiado tiempo en construirse, aunque en el caso de relacionarse tanto como actores formales e informales del Asia Oriental, resulta en algo positivo, ya que el tiempo y la construcción de confianza y amistad es esencial. Otro problema que enfrenta este modelo –y que puede ser aplicado efectivamente en el caso de las relaciones Sino-Argentinas– es la multiplicidad de actores y organizaciones que llevan adelante estudios sobre China y que por falta de coordinación, en ciertos casos, terminan entorpeciendo o desinformando sobre la actualidad política y económica de la Gran China, como también construyendo falsos conceptos o incorrectas percepciones sobre la idea de China o el “ser chino”. En el caso de Taiwán, dado que Argentina reconoce a la RPC como única china y que la isla es una Provincia de ésta, en lo que hace a la diplomacia cultural, se realiza desde un nivel subnacional, en la mayoría de los casos; y a través del canal del Track Two Diplomacy.

El incremento de la interconectividad, el mayor acceso a internet y a medios de comunicación, acortan las distancias, por un lado, y nos dan un panorama del mundo más amplio, pero más complejo también. Los procesos inmigratorios, las relocalaciones derivadas del comercio internacional, también contribuyen a la construcción de redes informales al establecer no solo comercios, sino también asociaciones culturales con el fin de integrarse mejor en la comunidad y promocionar la cultura nacional propia.