



Análisis sobre el Segundo Plan de Acción Conjunta entre Argentina y China (2019-2023)

Agustina Palencia

Sofía Armando

Mayo, 2020

Resumen Ejecutivo

El presente documento propone un análisis descriptivo del Segundo Plan de Acción Conjunta 2019-2023 entre la República Argentina y la República Popular China, firmado en la cumbre del G20 del año 2018 entre el ex presidente Mauricio Macri y el mandatario Xi Jinping. Dicho plan pretende ampliar los horizontes de cooperación e intercambio ya establecidos en el Primer Plan de Acción Conjunta (2014-2018), incorporando nuevos elementos diplomáticos, culturales y políticos a las relaciones bilaterales y a la consolidación de lazos entre dichos países.

El foco de análisis estará entonces en el establecimiento de un marco de cooperación más amplio, el cual cristaliza una base sólida para la estrategia general de vinculación de China, no solo para con Argentina, sino también para con toda la región de América Latina y el Caribe. De esta forma adquiere relevancia la lectura de este plan a la luz de la iniciativa de la Franja y la Ruta.

Índice

Introducción	3
Descripción del Segundo Plan	7
Conclusión	14
Sobre Fundeps	18
Referencias	19

I. Introducción

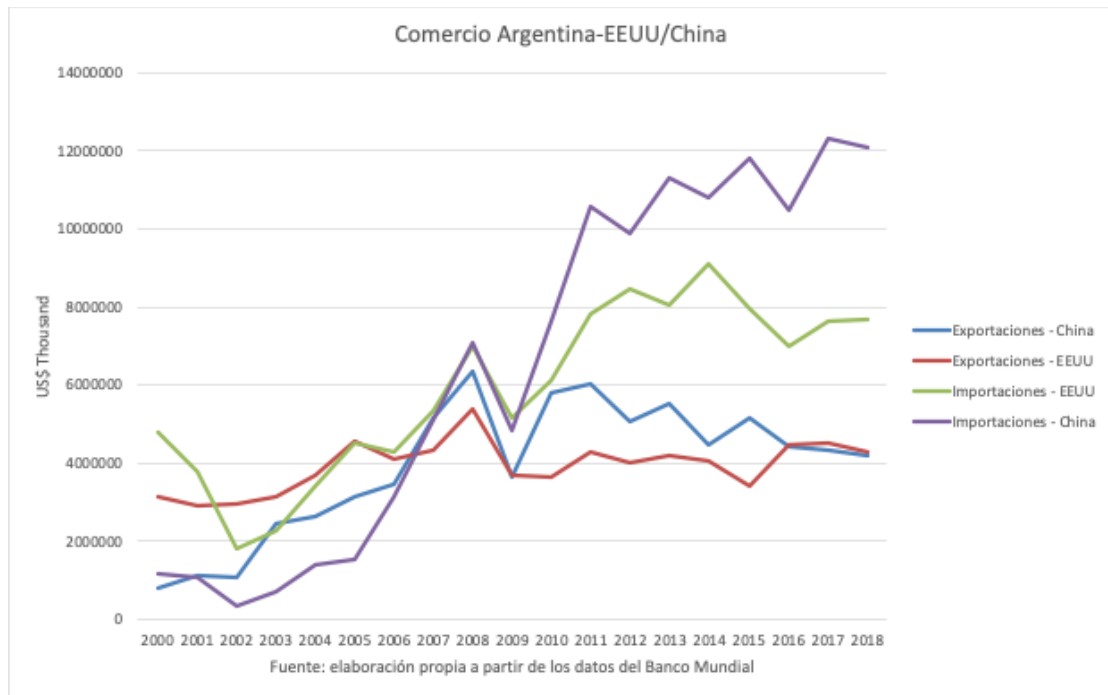
Como se ha mencionado en publicaciones anteriores de Fundeps, la relación actual entre China y Argentina se enmarca dentro de una estrategia más amplia del país asiático con la región de América Latina y el Caribe. Mientras que al momento de entablar relaciones el aspecto más importante fue el económico, progresivamente se fueron acoplando otros elementos -el político, el diplomático y el cultural-. El segundo plan quinquenal acordado entre Argentina y China en el año 2019 es reflejo de este intento por fortalecer los lazos con la región Latinoamericana, y abrir paso a nuevos tipos de cooperación.

Este segundo plan parece complementar a aquel firmado en 2017, y es continuación del 'Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China (2014-2018)'. Mientras que el Plan Quinquenal de 2017 se enfocó íntegramente en la cooperación en el ámbito de la infraestructura, los objetivos del plan de 2019 son más amplios. Se incluye un mayor número de áreas de cooperación, incluyendo un aspecto político que el plan previo no explicitaba. El acuerdo anterior describe proyectos de infraestructura específicos que serán implementados con el apoyo de China, y éste nuevo documento cristaliza el marco institucional, político y económico que contiene -y contendrá- a la relación entre ambos países. Así, el nuevo plan sobrepasa los objetivos puramente económicos, evidenciando la existencia de elementos políticos y culturales que dan cuenta de una relación más fuerte -o que al menos busca cimentarse sobre una base más sólida-.

En el año 2014, en el marco del establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre China y Argentina, se concretaron una serie de acuerdos entre los que se solidifica el plan predecesor al del año 2019. Entre lo que ambas partes acordaron se podían observar

convenios para la cooperación en inversiones, infraestructura, educación, cultura, tecnología, entre otros. Fue en este momento en que se dejó sentada la cooperación para la construcción de las represas hidroeléctricas Kirchner-Cepernic en el sur de Argentina, por ejemplo. La Asociación Estratégica representó la consolidación de una confianza mutua entre las partes, y el reconocimiento de una década exitosa en lo que refiere a su relacionamiento (considerando que la primera vez que se mencionó la posibilidad de establecer una asociación estratégica fue durante el año 2004 cuando el primer mandatario chino visitó nuestro país).

Desde esa visita en el año 2004, y conforme fueron avanzando los años, la cantidad de acuerdos concretados entre China y Argentina fue incrementando -20 acuerdos en el período gobernado por Néstor Kirchner, 60 durante el gobierno de Cristina Fernández, y 40 en los años liderados por Mauricio Macri-. En adición, los intercambios comerciales entre Argentina y China se han incrementado de manera consistente desde el año 2000, llegando Argentina, hacia 2018, a exportar el mismo valor hacia China y Estados Unidos. Respecto de las importaciones, el crecimiento exponencial de intercambios con China, hacia 2018 superó ampliamente a las importaciones de EEUU.



El plan de 2019 entonces, viene a robustecer lo iniciado en el 2004 y acordado luego, en 2014.

Empero, es necesario hacer una lectura más allá del número de acuerdos, o de lo que en ellos se haya establecido. En este sentido, el propósito de este documento es analizar el plan concretado en el año 2019 a la luz de la trayectoria de la relación entre ambas naciones, y de la estrategia general de China en América Latina, y Argentina particularmente.

Quienes han estudiado y evaluado la política exterior de China hacia el 'sur global' - Asia, África y América Latina- aún debaten acerca de la estrategia política de la nación asiática, y sus posibles efectos positivos o negativos. Conceptos como 'Sharp Power' o

‘capital corrosivo’, provienen de una corriente de intelectuales -y think tanks- que caracterizan y observan al comportamiento chino en la arena internacional, como potencialmente dañino para las naciones que se relacionan con la República Popular.

Estos dos conceptos resaltan la relación asimétrica entre China y los países latinoamericanos (y en general los países en desarrollo), y los riesgos que surgen de estos lazos, para las democracias del ‘sur global’. Esto último, con relación a la falta de transparencia y acceso a la información alrededor de los proyectos financiados por la República Popular.

Por otra parte, existe la idea que las ‘vinculaciones sur-sur’ -asumiendo que China es parte del sur global- representan ‘independencia’ para las naciones en desarrollo, y permite evitar la perpetuación de vínculos nocivos con el ‘norte global’.

Es complejo entonces, analizar los acuerdos concretados entre Argentina y China desde una lente puramente objetiva y descriptiva. Si bien este documento no se ha desarrollado desde alguna de las posiciones previamente mencionadas, se considera que hay elementos en ambas perspectivas que son valiosos. Por tal razón, no es posible asumir de manera definitiva que el plan acordado entre ambas naciones es inherentemente positivo o negativo. Así, el apartado siguiente propone una descripción del contenido del plan más detallada.

II. Descripción del Segundo Plan

El Segundo Plan de Acción Conjunta 2019-2023 abarca un amplio espectro en materia de cooperación e intercambio entre ambas partes. En este sentido, China y Argentina se comprometieron a promover acciones conjuntas en ámbitos como el comercio, las inversiones financieras, la agricultura, la cultura, la industria y el turismo, entre otras; bajo condiciones de transparencia, libre acceso a la información y sostenibilidad medioambiental y financiera.

Este acuerdo, al igual que el primero, busca afianzar las relaciones bilaterales, el intercambio y la cooperación entre ambos países en los próximos cinco años, en aras de continuar con la Asociación Estratégica Integral China-Argentina. Al mismo tiempo que será extensible a la relación con la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Sin embargo, el Segundo Plan de Acción Conjunta es claramente superador, abarcando más áreas que el primero.

La primera sección del acuerdo se aboca a tratar los **asuntos políticos**, resaltando que tanto Argentina como China comparten intereses sobre la agenda bilateral y asuntos internacionales y regionales. Además, ambas partes declaran que los lazos entre ellas para alcanzar el desarrollo, la paz y la estabilidad, ocupan un lugar prioritario en sus respectivas políticas exteriores.

Vale destacar que en materia política el intercambio y la cooperación entre Argentina y China se rigen por principios como: la confianza mutua, el trato igualitario, la cooperación en las ganancias, la deliberación y construcción conjunta para transformar las ventajas complementarias entre las partes en cooperación práctica. Este marco regulatorio y rector de las diferentes actividades es fundamental para alcanzar un punto crucial acordado, el respeto

que se deben en cuanto al desarrollo económico y social acorde a sus respectivas realidades nacionales.

Por otro lado, China y Argentina acuerdan materializar la cooperación política a partir de una arquitectura institucional ya asentada, conformada por la Comisión del Diálogo Político Interparlamentario, el Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica, la Comisión Binacional Permanente, entre otros. En este punto se hace esencial acercar a sus respectivos gobiernos en sus distintos niveles, a sus órganos legislativos y a los distintos partidos políticos. El mayor acercamiento político está materializado en el contacto entre ambos poderes legislativos, regulado por el Acuerdo para el Entendimiento del Diálogo Político entre la Asamblea Popular Nacional de la República Popular China y el Congreso de la Nación Argentina. El cumplimiento de dicho acuerdo se reafirma en este plan para que continúen los encuentros periódicos.

También se debe mencionar un aspecto fundamental en materia política, y es que ambas partes acuerdan fortalecer el diálogo estratégico en temas concernientes a sus respectivos intereses esenciales. Este punto refiere a los reclamos de soberanía territorial de Argentina en las Islas Malvinas y a la defensa del principio de una sola China.

Las ambiciones políticas se evidencian además en el compromiso asumido para la promoción del multilateralismo y de la gobernanza global fortaleciendo la comunicación y coordinación en el marco de las Naciones Unidas, el G20, la Organización Mundial del Comercio y demás organismos internacionales. A este objetivo se proponen lograrlo abordando temas cruciales en forma conjunta, como, por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la globalización económica. Ésta

última, apoyando el libre comercio, asegurando un futuro alimentario sostenible y apostando por la infraestructura para el desarrollo.

Asimismo, China reconoce a Argentina como un actor clave en la consolidación de procesos de integración en la región, por lo cual, buscará explorar en el MERCOSUR posibilidades de expansión del comercio. De igual manera, China está dispuesta a implementar junto con Argentina los consensos y los frutos de la Segundo Reunión Ministerial del Foro China-CELAC.

En materia **comercial y económica**, al igual que el primer plan, las partes se comprometen a promover el comercio bilateral. Se hace alusión a la necesidad de que Argentina mejore su balanza comercial frente a China, ya que la igualdad, el beneficio recíproco y el desarrollo estable son principios que atraviesan y rigen todas las cuestiones económicas, financieras y comerciales. También se debe resaltar que toda cooperación sobre estas se debe realizar desde un sistema de transparencia, apertura, inclusividad y no discriminación.

Ambos países también se comprometen a aprovechar sus economías de forma complementaria para incentivar la formación de cadenas de valor por medio de la interacción de sus sectores privados, especialmente de las PyMES, a las cuales les otorgan un rol clave. De esta manera, la cooperación comercial entre China y Argentina se manifiesta en forma amplia y compleja, tanto en materia de servicios, intercambio de políticas e información, innovación sectorial y digitalización del comercio.

En materia de **inversiones**, Argentina y China enmarcan sus compromisos y acuerdos bajo las pautas del Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo

de Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica (DECCE). Se comprometen entonces a fortalecer las inversiones mutuas que fomenten la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías. Al igual que lo convenido en materia comercial, las empresas del sector privado juegan un rol fundamental, ya que estas serán las encargadas de aumentar el conocimiento mutuo, el intercambio tecnológico y la formación de recursos humanos.

Las áreas en las que se acuerdan invertir son variadas, y se incluyen entre ellas la energía, electricidad, agricultura, ganadería, pesca, minería, manufactura, infraestructura, alta ciencia, tecnología, entre otras. Para lograr esto, Argentina y China acuerdan que en ambos países deben otorgar asistencia a las empresas implicadas en los proyectos de inversión, en el marco de sus respectivas legislaciones. Este punto es vital con relación al facilitamiento y promoción de las inversiones, ya que constituye un incentivo para las empresas chinas y argentinas.

Otra área incluida en el plan, es aquella relacionada con la **infraestructura**. China y Argentina ya habían establecido áreas prioritarias en el Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura y los Acuerdos vinculados, en el año 2017. En éste, las Partes alientan a sus empresas a fomentar la inversión y la construcción de desarrollo de infraestructura en ambos países. Asimismo, sostienen diversos principios rectores a resaltar: en primer lugar, establecen que las condiciones de inversión y operación serán las mismas en ambos países y que ambas Partes se comprometen a exigirle a sus respectivas empresas que procuren la convivencia armoniosa y el beneficio mutuo con las comunidades locales donde desarrollen dichos proyectos de infraestructura. A su vez, ambas

partes acuerdan exigir a sus empresas que implementen políticas de sostenibilidad ambiental y la seguridad laboral en el desarrollo de todos los proyectos de infraestructura.

Por otro lado, otra materia de cooperación e intercambio entre China y Argentina, es la concerniente a la **agricultura**. Ambos países llevan tiempo trabajando conjuntamente sobre ella, y en este segundo plan se comprometen a continuar y profundizar los esfuerzos comunes mediante el diálogo y la cooperación entre los departamentos de investigación científico-tecnológico e industriales de ambos países. En este sentido, los proyectos de investigación conjunta están enfocados en materia de biotecnología agrícola, experiencias en materia regulatoria-control de calidad de semillas, prevención de enfermedades animales, tecnologías de cría, capacitación en bioenergía, sistemas de registro y supervisión de productos agroquímicos, entre otras.

En esta materia, al igual que en las otras, los acuerdos están atravesados por un gran compromiso con el multilateralismo, que se explicita en el compromiso para fortalecer sus posiciones conjuntas en foros como el G20, la OMC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), entre otros.

Otro aspecto sobre el que China y Argentina han cooperado regularmente, y se comprometen a continuar haciéndolo es la **energía, especialmente la nuclear**. De hecho, los acuerdos en esta materia están contemplados en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China para la Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, los cuales son profundizados a partir de este plan. De esta forma, las partes resaltan la satisfacción mutua respecto de los avances en la negociación para la construcción de una central nuclear en Argentina. También establecen la

necesidad de cooperación en la exploración y desarrollo de petróleo, gas no convencional y energías renovables.

En cuanto a materia **fiscal y financiera**, China y Argentina asumen en este segundo plan el compromiso de impulsar el financiamiento y el comercio directo de los commodities y de las inversiones. Para lo cual buscarán incrementar el uso de las monedas locales en el comercio bilateral. Además, para aumentar la cooperación financiera, China y Argentina se comprometen a motivar a sus sectores financieros para que establezcan sucursales y/o presten servicios entre sí. La parte China se valdrá de todos los mecanismos de financiamiento existentes como el Fondo de Inversión en la Cooperación Industrial China-América Latina y el Caribe, y el Fondo de Cooperación China-América Latina, entre otros, para apoyar la cooperación China-Argentina. Otro punto fundamental es el empleo de instrumentos y mecanismos (como los dispositivos de SWAP de monedas) que ayuden a crear una red de seguridad financiera para promover el desarrollo económico.

Asimismo, vale destacar que tanto China como Argentina se comprometen a aunar esfuerzos para alentar reformas del sistema financiero internacional, para incrementar la representatividad y el derecho a voz de los países en desarrollo.

En cuanto a la tercera sección del plan, las partes incorporan un amplio espectro de materias de cooperación e intercambio sobre **desarrollo humano y conocimiento**. Sobre dicha sección, se hará referencia específicamente al área de Cultura, Turismo, Medios y Contenidos Públicos y al área de educación; las cuales no estaban contempladas en el plan anterior.

En primer lugar, ambas partes se comprometen a implicar tanto a sus entidades públicas como privadas en el fortalecimiento del conocimiento mutuo y la amistad entre los pueblos mediante el **intercambio y la cooperación cultural**. Para alcanzar dicho objetivo central, las partes acuerdan implementar el Programa Ejecutivo del Convenio de Cooperación Cultural para los años 2019-2023, para poner en contacto diversas áreas de la industria cultural de ambos países. En este plan, Argentina y China consideran a los medios y contenidos audiovisuales como herramientas estratégicas para fomentar la relación entre ambos pueblos. El objetivo central de esta área es que ambos países se comprometan a promover, a través de diferentes políticas públicas, la imagen y el conocimiento del otro en sus respectivos territorios. Sin dudas, el aprendizaje del idioma chino en Argentina, y del español en China es un aspecto medular en esta cuestión. De esta forma, prevén como medidas centrales para promover recíprocamente el acercamiento entre sus culturas el aumento de intercambio de prácticas culturales, la instalación del Centro Cultural China en Argentina, la cooperación turística y el intercambio de información entre sus respectivos medios de comunicación.

La **educación** también juega un lugar central en materia de desarrollo humano y conocimiento, y en este segundo plan, la reconocen como un punto clave para contribuir al desarrollo sostenible de sus pueblos, y sobre el que se debe incrementar el intercambio bilateral. Esto último, mediante el intercambio de experiencias en todos los niveles educativos y visitas entre departamentos gubernamentales e instituciones educativas.

Se acuerda entonces compartir información acerca de materiales de enseñanza, métodos pedagógicos y políticas educativas. Lo cual se verá fuertemente facilitado a raíz del aumento de los vínculos interuniversitarios como mecanismo para reforzar el diálogo y la

cooperación académica. Para esto, China y Argentina se comprometen a incrementar el número de becas gubernamentales y también arbitrar los medios y condiciones necesarias para que los títulos obtenidos por sus estudiantes sean reconocidos en ambos países.

Al igual que en el resto de las áreas mencionadas, la cooperación para trabajar de manera conjunta en el ámbito multilateral se hace extremadamente relevante en lo relativo al Objetivo de Desarrollo Sostenible número cuatro, el cual aboga por la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad para promover oportunidades de aprendizaje para todos.

III. Conclusión

El Plan de Acción Conjunta firmado entre Argentina y China en 2019 representa, como ha sido expuesto previamente, una continuación de lo acordado en 2014 con miras a instaurar un régimen de cooperación más sólido y robusto. Con el establecimiento de una asociación estratégica, hace 6 años estos países se comprometieron a mover el foco de las vinculaciones, desde uno meramente económico, a uno de carácter integral. En ese momento, aspectos como la política, la cultura y la educación se volvieron centrales, y pasaron a dar sentido a la relación.

El acuerdo de 2019 entonces, incluye las categorías y objetivos de cooperación estipuladas al momento de establecerse la asociación estratégica: definir metas concretas para la cooperación bilateral, consolidar la visión estratégica común sobre la visión internacional, impulsar la complementación productiva en forma equilibrada, promover el

intercambio de experiencias y el conocimiento mutuo; y promover la cooperación en ciencia y tecnología e innovación productiva para fomentar el desarrollo sostenible.

El nuevo plan busca profundizar estos acuerdos, y lleva las relaciones a un nuevo nivel incorporando puntos relacionados con la cooperación en espacios multilaterales, el intercambio entre poderes legislativos -y otros organismos homólogos tanto del poder ejecutivo como del judicial-; y la coordinación de políticas macroeconómicas y de desarrollo (aunque sobre este último punto también se acuerda respetar las visiones de desarrollo de la otra parte).

A partir de lo anterior es que resulta importante evaluar los posibles efectos positivos y negativos de esta alianza. Como se ha mencionado previamente, los objetivos de la estrategia de política exterior china y cuáles son los efectos que tendrá en los países del 'sur global', aún se debaten.

Bajo el gobierno de Cristina Fernández, por ejemplo, las vinculaciones con China y el Sudeste Asia formaron parte de una estrategia de diversificación, que apuntaba a reducir los lazos con los socios comerciales tradicionales. Esto se asociaba con la idea de 'independencia'. El concepto de 'vinculaciones sur-sur' tomó especial relevancia en este período, y los lazos con los socios no tradicionales portó una importancia simbólica más que en términos económico-comerciales. A este respecto, las relaciones con estas naciones eran positiva sólo por el hecho de haberse consolidado, independientemente de los efectos que tuviese -en la economía, la educación, la política, la cultura, etc.-.

No obstante, existen otras perspectivas que, nuevamente y como ha sido mencionado en la introducción a este documento, evalúan la estrategia de China como negativa y nociva

para sus socios en el 'sur global'. En este sentido, las acciones de un régimen caracterizado como 'autoritario', devienen en una política exterior que pone en riesgo las democracias de los países en desarrollo. Sobre esto, los intercambios en ciertos ámbitos -el político, el educativo y el cultural primariamente-, habilitan la entrada de valores contrarios a la transparencia, la integridad, la participación ciudadana, entre otros. Si bien esto no ha sido necesariamente analizado desde una arista estrictamente científica, diferentes organizaciones de la sociedad civil -entre ellas Fundeps- han evidenciado la debilidad de los estándares en materia de transparencia y participación alrededor de proyectos con financiamiento o apoyo chino.

De igual manera, el concepto de 'capital corrosivo' se ha acuñado para identificar a las inversiones provenientes de países como China y Rusia que se aprovechan de las brechas de gobernanza y los niveles de corrupción de los países en desarrollo. Sobre esto, las inversiones chinas buscan, por ejemplo, destinos comerciales con altas dotaciones en recursos naturales -los cuales usualmente tienen una correlación positiva con altos niveles de corrupción-. Los capitales corrosivos entonces se benefician de la fragilidad de los Estados del 'sur global', volviéndolos más vulnerables a la manipulación económica. En adición, el componente geopolítico determina la política exterior de estas naciones -lo que podría explicar la inversión en componentes tan estratégicos como el de la infraestructura y el militar-. Tomando como referencia el plan de acción conjunta de 2019, las cláusulas que involucran la coordinación de políticas, perspectivas y visiones de desarrollo resultan especialmente conflictivas al momento de pensar las relaciones de poder entre las partes. ¿Cuál será el peso de la voz de Argentina a la hora de llegar a un acuerdo en dichos aspectos?

Ahora bien, ¿esto quiere decir que la relación con China indefectiblemente pondrá en riesgo el sistema democrático en Argentina -o en general los todos los países latinoamericanos? Al día de hoy y luego de tantos años de relacionamiento, no hay evidencia que apoye una hipótesis de este calibre. Sin embargo, de cara a la implementación de este plan de acción y luego de analizar la cantidad de aspectos que se han incluido, es necesario que el gobierno argentino sea completamente transparente a la hora de informar los avances concretados. Asimismo, el rol de la sociedad civil resultará esencial en el monitoreo y control de las iniciativas que se vayan implementando.

Sobre Fundeps

La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps) es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo es la incidencia en políticas públicas para que se respeten los derechos humanos. Realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general, tanto a nivel local como nacional e internacional.

:: **Misión** Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva que, a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Página web: www.fundeps.org

Facebook: @fundepsargentina

Twitter: @fundeps

Instagram: @fundepsargentina

Referencias

- Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China (2019). Disponible en: <https://www.chinaenamericalatina.info/wp-content/uploads/2019/07/Plan-de-acci%C3%B3n-conjunta.pdf>
- Center for International Private Enterprises (CIPE). (2018). Channeling the Tide: Protecting Democracies Amid a Flood of Corrosive Capital. Disponible en: https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/09/MXW_CIPE_CorrosiveCapitalPaper_PRINT_20190809.pdf
- National Endowment for Democracy (NED) (2017). Sharp Power: Rising Authoritarian Influence. Disponible en: <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>
- Ramón-Berjano, C.; Malena, J. E.; Velloso, M. A. (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina: Significado de la alianza estratégica integral y de los acuerdos bilaterales. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>