



DIVERSIFICACIÓN Y AUTONOMÍA: EJES EN LA APROXIMACIÓN ARGENTINA AL SUDESTE DE ASIA

Diversification and autonomy: axes in Argentine rapprochement to Southeast Asia

María Florencia Rubiolo

CIECS (CONICET) / Universidad Católica de Córdoba (UCC)

E-mail: frubiolo@gmail.com



Autor

Desde 2007 en adelante, con el cambio de presidencia en Argentina y la consolidación de la recuperación interna, la orientación de política exterior adquiere más claros matices autonomistas. Es en este escenario donde se inscriben los vínculos con países menos desarrollados -o del Sur- entre los que se comprenden los lazos con las economías del Sudeste de Asia. Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el actual estado de los vínculos bilaterales de Argentina con el Sudeste de Asia -con especial énfasis en Filipinas- comprendiendo a esta región como una alternativa de inserción dentro de una estrategia de diversificación y de ampliación de márgenes de autonomía selectivos.



Abstract

Filipinas; diversificación; Sudeste de Asia; política exterior argentina
Philippines; diversification; Southeast Asia; Argentine foreign policy



Key words

From 2007 onwards, with the change of presidency in Argentina and the consolidation of the internal recovery, the orientation of foreign policy acquires more autonomist nuances. It is in this scenario that the links with less developed countries - or of the South - should be understood, including the ties with the economies of Southeast Asia. Our objective in this work is to analyze the current state of Argentina's bilateral ties with Southeast Asia - with special emphasis on the Philippines- analyzing these bonds as an alternative for insertion within a strategy of selective diversification and extension of margins of autonomy.



Resumen

Recibido: 11-11-2016. Aceptado: 20-01-2017.



Fechas

1. Introducción

El análisis de política exterior argentina hacia países emergentes ha tomado renovado ímpetu en las últimas dos décadas. Este fenómeno se produce de la mano de un escenario internacional más complejo y diverso, con el fortalecimiento de economías no tradicionales –como las agrupadas en BRICS y ciertos estados del Sudeste de Asia–. En numerosas obras recientes pueden apreciarse la proliferación de estudios sobre áreas tan diversas como Medio Oriente, África subsahariana, el noreste de Asia y el Sudeste de Asia, entre otras¹.

En esencia, este interés académico es reflejo de una mayor diversidad de acciones de política exterior que buscaron alejar a la diplomacia argentina de la política de “alineamiento automático” de los noventa, y de las premisas neoliberales económicas que funcionaron como ejes rectores de las estrategias de inserción internacional. El incremento del interés económico y político diplomático por regiones alternativas a las economías centrales, en su mayor parte Occidentales, fue dinamizándose paulatinamente a partir de 2003. Esta nueva búsqueda de diversificar vínculos tuvo su principal motor en la redefinición del modelo económico interno, que adoptó matices de reindustrialización y desendeudamiento, en contraste con el modelo rentístico financiero que imperó desde 1976 hasta 2001 (Rapoport, 2009). Algunas de las medidas económicas que se inscribieron en esta redefinición y que tuvieron un contundente impacto externo fueron la salida del esquema de convertibilidad en 2002 y la cancelación de parte de la deuda externa, a través de la renegociación con tenedores privados y de la cancelación de los compromisos financieros con organismos multilaterales, fundamentalmente el FMI (Simonoff, 2009).

De forma inescindible a los cambios implementados en la dimensión económica y en la estrategia de inserción externa, a partir de 2003 comienzan a redefinirse las prioridades de política exterior en la procura de diversificar los socios comerciales antes que los socios financieros internacionales. Particularmente desde 2007 en adelante, con el cambio de presidencia y la consolidación de la recuperación interna, es cuando se observa una mayor tendencia a la profundización de una inserción de mayores tintes autonomistas, con la prioridad dada al ámbito regional, el desendeudamiento y la diversificación y ampliación del mercado internacional (Simonoff, 2014). Es en este escenario nacional e internacional, donde se inscriben los vínculos con países menos desarrollados –o del Sur– entre los que se comprenden los lazos con las economías del sudeste de Asia.

Dentro de la región del sudeste de Asia, los principales socios comerciales de la Argentina en el último decenio fueron Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam. Estas cinco economías presentan un amplio potencial de inserción económica para el país debido principalmente a la estructura de su demanda y a la dimensión de su mercado, y a la complementariedad de las estructuras productivas. Debemos aclarar que, estos mercados, aunque no son nuevos destinos para las ventas de nuestro país, sí han incrementado su participación de forma ininterrumpida desde 2003 en adelante recibiendo un porcentaje cada vez mayor de exportaciones locales.

Desde 2007 se observa una tendencia a la profundización de una inserción de tintes autonomistas, con la prioridad dada al ámbito regional, el desendeudamiento y la diversificación y ampliación del mercado internacional

¹ Entre ellas se destacan: *Emergentes asiáticos en América Latina. El sudeste de Asia, China e India* (Rubiolo, Baroni, 2015), *Escenarios de integración, Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos* (Moneta, Cesarín, 2014), “¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013)” (Lechini, Morasso, 2015), “Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrio a los giros en las acciones externas” (Paredes Rodríguez, 2015).

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar el actual estado de los vínculos bilaterales de Argentina con el Sudeste de Asia, comprendiendo a esta región como una alternativa de inserción dentro de una estrategia de diversificación y de ampliación de márgenes de autonomía selectivos. Desarrollaremos estos conceptos en el apartado correspondiente, pero en breves palabras se refieren a la búsqueda de aumentar el poder de toma de decisiones relativo a través de incrementar las cuotas de poder respecto de determinados socios –aunque esto no implique que el posicionamiento relativo de poder sea el mismo *vis-à-vis* todos los socios de la región–.

Para ello realizaremos, en primer término, un breve repaso de los conceptos que permitan elaborar una red analítica aplicable a la política exterior argentina hacia regiones no tradicionales. En segundo lugar, presentaremos sucintamente los vínculos bilaterales –económicos y políticos– con los principales socios comerciales en el Sudeste de Asia, y dedicaremos especial atención a las relaciones con Filipinas, considerando tanto el devenir de los intercambios comerciales y las inversiones, como las relaciones diplomáticas contemporáneas. En este último punto abordaremos los principales ejes del conflicto por el Mar de China Meridional, y cómo esta problemática puede impactar en los vínculos con Argentina. A lo largo del trabajo, tomaremos como eje la articulación que se establece entre el desarrollo de los vínculos comerciales y las acciones de política exterior en las relaciones Sur-Sur con socios no tradicionales.

2. nociones de política exterior desde la autonomía

En este apartado presentamos una aproximación teórica en la cual nos valemos de algunas nociones vinculadas con la estrategia de desarrollo, la política comercial y externa y la inserción internacional como reflejo hacia el exterior de una estrategia de desarrollo.

La relación entre dependencia y desarrollo ha sido una preocupación permanente de académicos y estadistas latinoamericanos por décadas. Uno de los pioneros en el estudio de la problemática del desarrollo en América Latina fue Raúl Prebisch. En uno de sus primeros trabajos, el autor planteaba las diferencias en la distribución de los frutos de la producción entre los países industriales y los países de la periferia. Ésta es una característica intrínseca a las relaciones centro-periferia internacional y para poder resolverla, los países latinoamericanos necesitaban atraer capitales –principalmente a través del comercio de materia primas– que permitiría la acumulación de elementos de capital “propulsores del desarrollo” (Prebisch, 1949).

En la actualidad la relación desarrollo-dependencia ha cobrado particular relevancia en el plano económico-comercial, de la mano de la creciente competencia internacional por cuotas de mercado, la apertura de fronteras comerciales, el incremento de la inversión extranjera directa –y la lucha por obtenerla– y la necesidad de diversificar socios comerciales.

La configuración de relaciones comerciales dependientes ha sido una constante en la inserción económica argentina, que se ha reproducido durante décadas. Esto ha sido resultado de la concentración en escasos socios comerciales y en pocos productos con bajo o nulo valor agregado. En el escenario económico actual, aunque la dependencia de socios tradicionales –Estados Unidos y Europa– se ha reducido, esta situación se ha trasladado a nuevos grandes socios, siendo China uno de los más destacables. Aunque su presencia en el comercio externo ha permitido diversificar los destinos de las exportaciones, antes concentradas en aún menos socios, numerosas voces alertan sobre la configuración de una nueva relación de dependencia centro-periferia,

Esta es una característica intrínseca a las relaciones centro-periferia y para poder resolverla, los países latinoamericanos necesitaban atraer capitales

y en la reprimarización de las exportaciones (Rosales, 2012; CEPAL, 2012) –un fenómeno que se observa en toda América Latina–.

Esta configuración, lejos de augurar una disminución de los lazos de dependencia a través de una inserción comercial más autónoma, puede actuar en desmedro de la misma, a medida que las asimetrías comerciales se profundicen y la matriz de intercambio continúe siendo inter-industrial: se exportan materias primas a China y se importan manufacturas de alto valor agregado (CEPAL, 2012; Rhee Sung Hyong, 2010). Es decir, la presencia de China en América del Sur está contribuyendo a fortalecer una estructura de exportación primaria y altamente concentrada –las exportaciones argentinas de porotos de soja, petróleo y aceite de soja dieron cuenta del 78% de lo vendido a China en 2014 (ALADI, 2016)–.

Es en este contexto de búsqueda de disminuir la dependencia comercial como base para una inserción que permita mayores márgenes de autonomía políticos y económicos, en el que se inscribe nuestro análisis de la relación con los países del Sudeste de Asia. Para completar este mapa conceptual, no obstante, es necesario introducir más claramente la noción de autonomía y su relación con la política exterior, y la de diversificación como objetivo y a la vez herramienta de una estrategia autonómica.

Definir autonomía no es una tarea fácil dada la larga tradición teórica y las muchas ramificaciones que esta noción ha tenido en las últimas décadas. Puig y Jaguaribe fueron dos pioneros en la sistematización de la teoría de la autonomía que había estado en la tradición de la política exterior latinoamericana muchas décadas antes. De acuerdo a Puig, el tránsito desde la dependencia a la autonomía se componía de tres etapas –dependencia paracolonia, dependencia nacional y autonomía heterodoxa– contando al final con un cuarto, aunque no necesario, estadio: la autonomía secesionista. El concepto de autonomía heterodoxa fue delineado en el marco internacional de la Guerra Fría, y el mismo hace referencia a “las capacidades que el Estado podía aprovechar (...), y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, sólo con la salvedad de que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar a la autonomía secesionista)” (Colacrai, 2006, p. 17). En palabras de Puig (1986, p. 51): “autonomizar implica ampliar el margen de decisión propia, y normalmente implica recortar el que disfruta el oponente.”

Hasta aquí podemos comprender qué entendemos por autonomía en política exterior, ahora es necesario realizar el vínculo entre la diversificación y la autonomía, el modo de elaborar el centro del marco conceptual que nos permita explicar las relaciones con socios emergentes, como el Sudeste de Asia. Los aportes de Vigevani y Cepaluni (2007) presentan un amplio poder explicativo en esta línea. Los autores presentan una tipología de autonomía, en la cual incluyen a la autonomía a través de la diversificación. Según este concepto, la autonomía se observa a través de la adhesión del país a los principios y normas internacionales por medio de alianzas Sur-Sur y con socios no tradicionales. Se considera que estos vínculos reducen las asimetrías en las relaciones externas con países más poderosos y aumentan la capacidad de negociación del país (Vigevani & Cepaluni, 2007).

Esta concepción de autonomía ligada a la capacidad de diversificar los socios externos a través de alianzas políticas, puede complementarse con la dimensión económica-comercial. Considerando que desde una perspectiva de economía política internacional el poder económico es la base sobre la que se construye el poder político, la diversificación comercial puede convertirse en la base para una posterior diversificación de aliados o socios políticos que permitan aumen-

La presencia de China en América del Sur está contribuyendo a fortalecer una estructura de exportación primaria y altamente concentrada

tar las capacidades de negociación del Estado en cuestión. En palabras de Olivet (2005) la diversificación puede ser entendida como una herramienta para alcanzar mayores márgenes de autonomía disminuyendo la dependencia económica y política, para evitar la discriminación de procesos de integración y para mejorar la participación en la economía mundial para evitar caer en la periferia o salir de ella.

En el caso de la diversificación de socios comerciales –y específicamente de mercados de destino de las exportaciones– el aumento de la participación relativa de los países no tradicionales en el comercio exterior puede contribuir a disminuir la dependencia en grandes socios comerciales. La dependencia sobre escasos grandes socios tiene dos principales consecuencias para el Estado: por un lado aumenta su vulnerabilidad a cambios externos (Sahni, 2011) –evidenciado con claridad en la reciente crisis económica mundial– y por otro disminuye su margen de autonomía frente al Estado del que depende, en el ámbito económico-comercial y también el político.

A través de estos conceptos analizaremos la relación entre Argentina y el SEA, para así poder delinear las potencialidades y los desafíos que se presentan a la evolución de los vínculos bilaterales.

3. El Sudeste de Asia en la agenda externa argentina

El Sudeste de Asia (SEA) se erige en el extremo Oriente como un centro de acelerado crecimiento y dinámico desarrollo económico. En los últimos 30 años se consolidó como una región exportadora de manufacturas, centro de recepción de inversiones extranjeras, y al mismo tiempo un ejemplo de integración política perdurable con ausencia de conflictos armados interestatales entre los países del área. A pesar de estas características comunes –con diferentes grados de intensidad en cada parte de la región– el Sudeste de Asia se compone de once países² con características políticas, culturales, sociales y económicas disímiles.

La gravitación de esta región en la agenda externa argentina ha sido tradicionalmente periférica y de escasa relevancia en relación con otras regiones. Paulatinamente, y como consecuencia de procesos internacionales, regionales –del SEA y de América del Sur– y nacionales, algunas economías del Sudeste de Asia comenzaron a adquirir mayor jerarquía en la red de vínculos exteriores de la Argentina.

Podemos remontar este proceso a mediados de la década de los noventa, período en el que los vínculos del Sudeste de Asia con América del Sur se dinamizaron de la mano del fin de la Guerra Fría, del boom del crecimiento económico de las principales economías del Sudeste de Asia –o milagros económicos, como fueron denominadas por el informe del Banco Mundial de 1993–, y de la aplicación en los países de América del Sur de medidas económicas de apertura y liberalización comercial que favoreció la búsqueda de nuevos espacios de inserción para la exportación de materias primas y derivados. Respecto a esto último, en el caso particular de la Argentina, con la aplicación de esquema de convertibilidad a partir de 1991, las exportaciones se vieron fuertemente desincentivadas –dado que perdieron competitividad frente a otros países productores y exportadores agropecuarios de la región debido al mantenimiento del elevado tipo de cambio–, por lo que el acercamiento a los países del Sudeste Asiático respondió más a

Paulatinamente, algunas economías del Sudeste de Asia comenzaron a adquirir mayor jerarquía en la red de vínculos exteriores de Argentina

2 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam. Diez de ellos forman parte de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia). El único que aún no es miembro pleno es Timor Oriental.

una estrategia de internacionalización y de inserción de productos y empresas específicas, que a una estrategia de inserción internacional estructural.

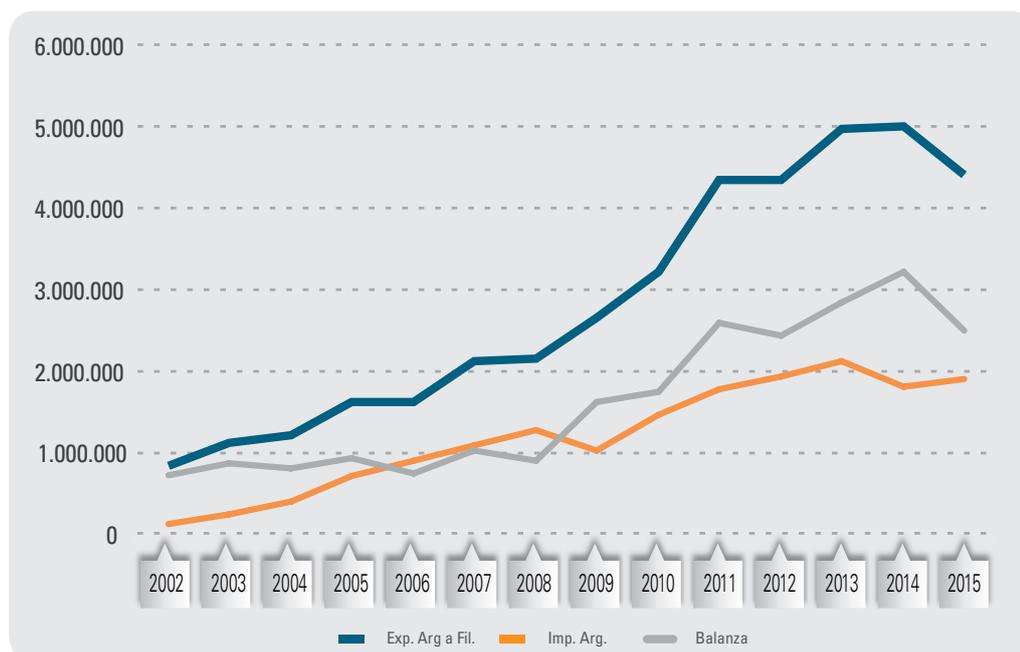
Aunque el incremento de los intercambios comerciales fue muy limitado, circunscripto a empresas específicas, sí fue notoria la modificación en el accionar político diplomático hacia la región. El interés por el acercamiento se tradujo en múltiples visitas oficiales recíprocas, entre las que se destacan los dos viajes presidenciales desde Argentina (en 1996 y 1997) a la región y una misión tripartita de alto nivel (1999) a través de los cuales por primera vez se visitó casi todos los países del área –con la única excepción de Camboya.

Las sucesivas crisis en ambos lados funcionaron como obstáculos en la profundización de los vínculos, y generaron una interrupción de los impulsos de acercamiento. Sin embargo, a partir de 2003, se observa un sostenido incremento de los intercambios comerciales –particularmente de las exportaciones argentinas– que favoreció un fortalecimiento de los vínculos bilaterales con determinados países de la región, y posteriormente un renovado interés político diplomático.

Diversas condiciones internas y externas a nuestro país –como la salida de la convertibilidad en 2002, el auge de los precios internacionales de los *commodities*, las tasas de crecimiento económico asiáticas y los cambios en su estructura productiva, entre otros– permiten explicar el sustancial aumento de las ventas argentinas a la región del SEA. También permiten dar cuenta del marcado superávit que nuestro país ha mantenido con todos los mercados del área entre 2003 y 2014 y la creciente concentración de las mismas en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario.

En el gráfico 1 puede apreciarse el monto de los intercambios con el SEA en el período 2002-2015, donde se destaca el incremento sostenido de las exportaciones y del superávit comercial argentino hasta 2014.

Intercambio comercial Argentina-SEA, 2002-2015 en miles de US\$



Fuente: elaboración propia con datos de UNComtrade, 2016.

En términos porcentuales, las exportaciones argentinas hacia la región del SEA pasaron de representar el 3.76% del total exportado al mundo en 2007, al 7.3% en 2014 (UN Comtrade, 2016). El hecho de que el SEA se haya transformado en receptora de un amplio porcentaje de las ventas locales en paralelo a una disminución de la participación de China en el mismo período –se redujo del 9.2% en 2007 al 6.5% en 2014– indica una parcial reducción de la dependencia sobre este último (elaborado con datos de ALADI, 2016).

A su vez, no debe desestimarse el alto superávit comercial que Argentina mantiene en su relación con el Sudeste de Asia, que permite balancear una parte del déficit que el país mantiene con China –que ascendió a 6.241.797 millones de dólares en 2014–. De allí que la relación comercial con el Sudeste de Asia deba comprenderse como parte de la relación con la inmensa región del Este de Asia, donde las economías del SEA funcionan como balance parcial de la relación comercial deficitaria y dependiente que el país mantiene con la RPC.

Para continuar, esta dinamización de los vínculos comerciales fue parcialmente acompañada por acciones de índole político-diplomática que procuraron favorecer el acercamiento y profundizar la diversificación. El foco estuvo puesto en la política de promoción de exportaciones y la realización de numerosas visitas oficiales y misiones comerciales dirigidas –sobre todo– a mercados emergentes y destinos no tradicionales. En cuanto a las principales acciones político-diplomáticas llevadas a cabo hacia el Sudeste de Asia, se destacan las visitas oficiales de alto rango –presidencial, y desde la Cancillería y del Poder Legislativo–, misiones comerciales multisectoriales, firma de acuerdos y negociaciones como la promoción de la cooperación a nivel energético (gas, petróleo, eólica, hidroeléctrica, GNC, nuclear); la negociación sobre los requisitos fitosanitarios exigidos por los países asiáticos a los productos argentinos; y el avance en la cooperación Sur-Sur, técnica y triangular. (Rubio & Baroni, 2014; MREC, 2015). Sin duda en la dimensión diplomática hay una revitalización de las iniciativas ya comenzadas en los noventa, sin embargo, debe destacarse que mientras que la diplomacia durante los noventa funcionó como herramienta de grandes empresas específicas con intereses en el Sudeste de Asia, en el período posterior a 2007 no existe una clara identificación de intereses privados con las iniciativas diplomáticas, que tendieron a una mayor amplitud y diversificación de los actores participantes, así como de los contenidos temáticos de las acciones.

En el período 2007-2015 se destacan las acciones orientadas a fortalecer los vínculos con Vietnam e Indonesia, actualmente los mayores socios comerciales de Argentina en el SEA. La visita presidencial en 2013 que tuvo como objetivo ambos países, fue la primera visita de este nivel que se realizó desde 1997, y se convirtió en el principal hito de la política exterior hacia la región.

En la actualidad, los vínculos político-diplomáticos de Argentina con el SEA se ven atravesados por diversos conflictos que se están desarrollando en la región. Por un lado, las condiciones de inestabilidad política en Tailandia desde 2006 –que resultaron en el golpe de Estado de mayo de 2014– han funcionado como un obstáculo para el acercamiento político y para el desarrollo de actividades por parte de las representaciones diplomáticas en ambos países. Por otro, no puede obviarse el desarrollo del conflicto por el Mar de China Meridional, que comenzó con una nueva escalada de tensiones a partir de 2010 como consecuencia de las acciones del gobierno de Pekín para consolidar su presencia en el territorio disputado.

En el apartado siguiente analizaremos las relaciones de Argentina con Filipinas, tanto desde la dimensión comercial como diplomática. Consideraremos de manera particular el enfrentamiento territorial con China y el cambio de gobierno en Filipinas, como condicionantes externos en los vínculos bilaterales.

En la actualidad, los vínculos político-diplomáticos de Argentina con el SEA se ven atravesados por diversos conflictos que se están desarrollando en la región

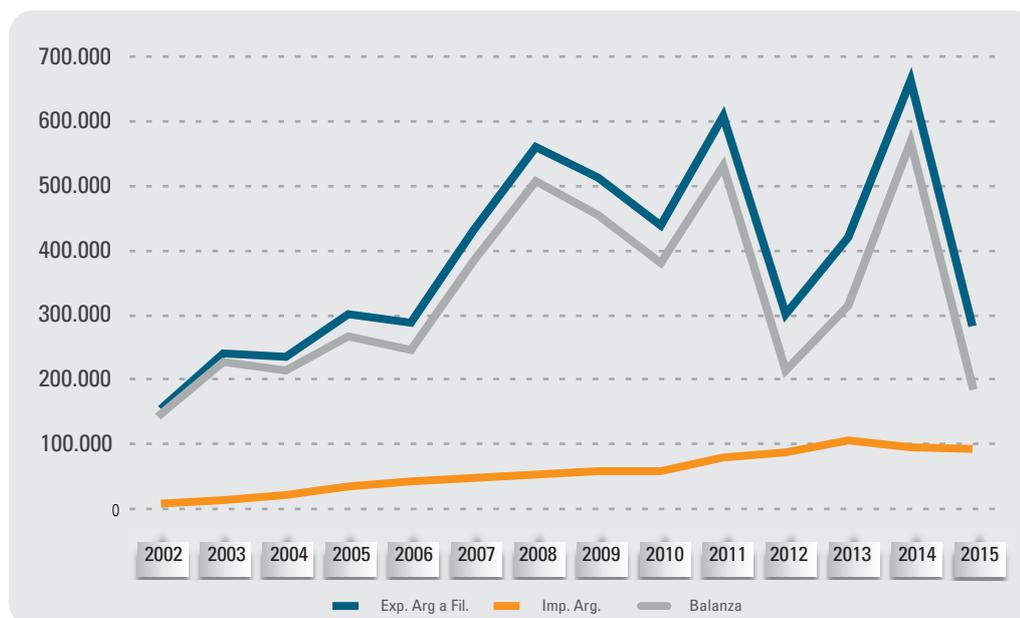
4. Filipinas: comercio y diplomacia bilateral en un escenario regional en conflicto

Filipinas se erige en el extremo oriente como uno de los recientes socios no tradicionales de la Argentina, tanto en la dimensión comercial como política. En la primera de ellas se observa una tendencia fluctuante de los intercambios, con la constante de una balanza superavitaria para Argentina en los últimos ocho años (567.4 millones de dólares de superávit en 2014). En la segunda dimensión se destacan la aproximación bilateral sobre las bases de una herencia latina común, la defensa de los valores democráticos y la afinidad en la reivindicación territorial.

Tomando en primera instancia la variable comercial observamos una vacilante evolución de los intercambios (gráfico 2). Los montos totales alcanzaron su máximo en 2014 con un valor de 760 millones de dólares. Aunque en términos absolutos los incrementos son remarcables, como se muestra en el gráfico, si comparamos las exportaciones argentinas dirigidas a Filipinas con el resto de los países de la región, la participación relativa es muy baja. En el monto total exportado al Sudeste de Asia, sólo el 13% se dirigió a Filipinas en 2014, mientras que el 30% se dirigió a Vietnam y el 24% a Indonesia. Es claro en este sentido que Manila no representa un socio comercial de envergadura en la región asiática, hecho sobre el cual puede entenderse por qué las acciones de política exterior han priorizado a otros Estados de la región.

Las importaciones provenientes de Filipinas han reflejado similar comportamiento al del total de la región, manteniéndose en todo el período por debajo de las exportaciones generando una balanza superavitaria para la Argentina. La participación de Filipinas en el total de las importaciones provenientes de la región es notablemente bajo, supera apenas el 5%, y posiciona al país como el mercado de origen de menor relevancia para el país sudamericano del SEA-5³.

Intercambio comercial Argentina-Filipinas 2002-2015 en miles de US\$



Fuente: elaboración propia con datos de ALADI, 2016.

3 Por SEA-5 nos referimos a Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam, los principales socios comerciales de la Argentina en la región en el período de estudio.

En cuanto a la dimensión político diplomática de las relaciones bilaterales, a pesar del declarado propósito argentino de diversificar sus vínculos dándole mayor prioridad a Estados con los que se tuvieran menores asimetrías de poder, en el caso de Filipinas no se puede observar una clara traducción de estas intenciones en acciones políticas. No obstante ello, sí podemos dar cuenta de iniciativas de menor nivel jerárquico implementadas por el país sudamericano desde 2007.

La política externa argentina hacia Filipinas tuvo escasos avances en las primeras décadas desde el establecimiento formal de relaciones en 1948. Alfonsín durante su presidencia intentó impulsar los vínculos encabezando una visita presidencial a Manila en 1986 (Oviedo, 2000), la primera desde que en 1961 Frondizi hizo una parada en el país insular en el marco de una gira por el Extremo Oriente. Durante los noventa, la administración menemista dio un fuerte impulso a los vínculos con el Sudeste de Asia, a pesar de los magros intercambios comerciales del período. Los principales motores del acercamiento a Filipinas en esa década fueron el interés de actores privados por poner un pie en el mercado asiático, y la diplomacia argentina tuvo un rol crucial en este proceso. Las visitas del entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, en 1993 a Manila y luego la del Presidente Menem en 1995, abrieron las puertas a las negociaciones entre el conglomerado argentino IMPSA (Industrias Metalúrgicas Pescarmona) y la empresa estatal de energía, National Power Corporation, para la rehabilitación y reconstrucción del proyecto Kalayaan (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1996). El proceso de negociaciones por la licitación del contrato culminó en noviembre de 1998 con la concesión a Impsa para construir, rehabilitar y operar por 25 años la central hidroeléctrica de Filipinas. Pocos años después, y debido en parte a profundos cuestionamientos al gobierno de Gloria Macapagal Arroyo por las irregularidades en las condiciones para la implementación del contrato firmado con Impsa y la alteración de regulaciones legales del país para favorecer al conglomerado (Vanzi, 2001), la empresa argentina decidió desprenderse de la inversión⁴.

Entre 1999 y 2007 la política exterior argentina, en términos generales, se vio fuertemente condicionada por las condiciones internas de inestabilidad, crisis y recomposición post crisis. Con la recuperación económica, y el sostenido crecimiento del comercio con el este de Asia, el interés argentino por la región tomó un nuevo impulso.

Entre las principales acciones implementadas desde 2007 en adelante, debemos destacar las inversiones realizadas en el sector energético en Filipinas. En 2007, junto con el acompañamiento de la representación argentina en Manila, se inauguró un proyecto piloto de gas natural comprimido destinado al transporte público. El mismo contó con la participación de la empresa argentina Galileo, que aportó la tecnología y equipamiento para el transporte del gas y la estación remota para el expendio del gas natural comprimido (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007). Aunque esta inversión fue fruto de numerosas condiciones regionales asiáticas⁵, el rol de la política exterior como acompañamiento de la acción privada es representativo de la búsqueda de fortalecer vínculos con nuevos socios que permitan diversificar la inserción argentina privilegiando las relaciones Sur-Sur.

Con la recuperación económica, y el sostenido crecimiento del comercio con el Este de Asia, el interés argentino por la región tomó un nuevo impulso

4 El proyecto, que era administrado por la *joint venture* entre Impsa y la compañía estadounidense Edison Mission Energy, fue vendida en 2005 al consorcio japonés J-Power-Sumitomo (Isslerhall, 2009).

5 El mercado asiático se ha constituido, en los últimos años, en un atractivo destino para las exportaciones nacionales de productos que componen la cadena del GNC. Tailandia, Malasia y Filipinas son algunos ejemplos de países con una demanda creciente de equipamiento y conocimiento, y con proyectos de conversión del transporte público a GNC, generando mayores posibilidades de inserción para la producción argentina (Prensa vehicular, 2008).

Durante los años de análisis, como mencionamos al comienzo, la reafirmación de la autonomía como principio y objetivo de política exterior, así como la de acercarse a Estados con similares condiciones de poder y posicionamiento internacional, se reflejaron en las acciones implementadas por Argentina hacia el este de Asia. Asimismo, y comprendido dentro de esta perspectiva, se procuraron asegurar apoyos en causas reivindicadas por el país en foros internacionales, como el reclamo por la soberanía sobre las islas Malvinas, la oposición a las medidas proteccionistas europeas en el sector agrícola y el conflicto con los *holdouts*. En las tres cuestiones Filipinas se manifestó en acuerdo con la posición argentina en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas y en el G77 (MREC, 2007; MREC, 2012; La Nación, 2014).

Filipinas también mantiene un litigio territorial –por Scarborough Shoal– que adquirió mayor visibilidad de la mano de la presentación del caso por parte del Presidente Benigno Aquino ante el Tribunal Arbitral de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en 2013. La denuncia contiene acusaciones hacia China por interferir con la pesca, amenazando barcos extranjeros y atentando contra la integridad ambiental en el arrecife.

Sin embargo, lo que ha desatado la escalada de tensiones bilaterales fue el hecho de que Filipinas solicitó al Tribunal Internacional sobre Derecho del Mar que rechace la reivindicación china sobre todo el territorio y el control de las aguas comprendidas dentro de la “línea de nueve puntos”. El rechazo de Pekín a presentarse ante el tribunal fue inmediato. Las autoridades chinas condenaron la acción filipina por considerar que no cuenta con bases legales para las mismas y que el tribunal internacional no tiene jurisdicción para dirimir sobre este conflicto.

A pesar de la oposición sostenida de Pekín, el 12 de julio de 2016 se dio a conocer el fallo del tribunal, que es favorable a Filipinas. El mismo establece que no se ha encontrado base jurídica que respalde el reclamo de China por derechos históricos a los recursos dentro de la zona marítima contenida dentro de la “línea de nueve puntos”. El fallo generó inmediatas repercusiones en el gobierno chino que reafirmó su oposición al proceso y aseveró que no reconocerá el dictamen del tribunal (Rubiolo, 2016).

La sostenida escalada de tensiones y el enfriamiento de las relaciones entre China y Filipinas luego del fallo internacional han comenzado a ceder debido principalmente al cambio político que se produjo en Manila a partir de la asunción de Rodrigo Duterte como presidente del país. En su reciente visita a Pekín, en octubre pasado, Duterte manifestó su disposición a reiniciar conversaciones bilaterales sobre la soberanía en Scarborough Shoal, política que su predecesor había abandonado en 2012 (New York Times, 2016). Aunque el primer mandatario afirma que no abandonará el reclamo territorial, se evidencia un cambio en el tratamiento del conflicto, así como el propósito de minimizar la relevancia de la disputa en el marco de las relaciones bilaterales con Pekín.

Desde el gobierno argentino no se ha emitido un posicionamiento oficial respecto de la disputa, más allá de la afirmación de privilegiar la resolución de la controversia por medios pacíficos y respetando lo dictado por el derecho internacional⁶. Aunque si consideramos la propia situación de disputa con una potencia militar que la Argentina mantiene, y en pos de la cual los últimos gobiernos argentinos han apelado a plantear la situación en organismos internacionales para fortalecer la voz de su reclamo, podría inferirse la auto identificación con la postura filipina. Sin

Desde el gobierno argentino no se ha emitido un posicionamiento oficial respecto de la disputa, más allá de la afirmación de privilegiar la resolución de la controversia por medios pacíficos

6 La autora relevó esta información en una entrevista realizada a Miguel Hornilla, Vicecónsul de la Embajada de la República de Filipinas en Argentina, el 20 de octubre de 2016, Buenos Aires.

embargo, la compleja red de variables que atraviesan el conflicto ponen en un dilema a la diplomacia argentina, que claramente no cuenta con el margen de maniobra para posicionarse del bando contrario al de Pekín. El nivel de dependencia de la economía argentina –en términos de inversiones, y comercio, así como de financiamiento– sobre el gigante asiático, funcionan como condicionantes de primer orden al momento de definir una posición en la disputa marítima.

5. Consideraciones finales

La primera conclusión que se desprende del análisis anterior es que el eje comercial en las relaciones de Argentina con el Sudeste de Asia –y con el Este asiático en su conjunto– ha sido el que indudablemente ha guiado los vínculos bilaterales a lo largo del período. Esto responde en mayor medida a la combinación de una política exterior argentina que privilegió la inserción comercial del país y la diversificación de destinos y una región asiática económicamente próspera y creciente que demanda productos primarios y sus derivados. Un rasgo distintivo de los vínculos comerciales con los Estados del Sudeste asiático fue el mantenimiento de un amplio superávit para la Argentina. El mismo permitió equilibrar parcialmente el déficit de nuestra balanza comercial con China desde 2008, constituyendo una relación triangular en la cual el papel del SEA para nuestro país ha sido el de receptor de exportaciones, con un rol marginal como proveedor de importaciones.

El crecimiento de los intercambios comerciales, y particularmente de las exportaciones argentinas, llevó a un creciente interés político-diplomático por la región que comenzó a tomar mayor dinamismo a partir de 2007. Como planteamos en el apartado teórico, estas iniciativas se enmarcaron en una estrategia Sur-Sur más amplia, pero de una naturaleza casi exclusivamente económica comercial, orientada a diversificar los socios comerciales. Sostenemos que la búsqueda de diversificación tuvo una relación directa con la intención gubernamental de ampliar los márgenes de autonomía internacionales, disminuyendo paulatinamente la dependencia comercial en escasos socios. Podemos afirmar que, frente a los números aquí presentados, este objetivo se alcanzó de forma parcial, siendo que la participación relativa de destinos tradicionales disminuyó y al mismo tiempo se produjo un aumento porcentual y absoluto de las ventas dirigidas a nuevos mercados, donde el SEA aparece como un actor protagónico.

En el 2015, no obstante, se cerró un ciclo de política exterior argentina de la mano de un recambio profundo en la orientación del gobierno producto de la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. Las perspectivas respecto de la inserción en mercados menos desarrollados son aún inciertas, aunque hay claros indicios de que, a pesar de que el nuevo gobierno ha manifestado que favorecerá un acercamiento a socios tradicionales –como Estados Unidos y Gran Bretaña– los socios asiáticos continúan siendo cruciales en la estrategia de inserción internacional. Un claro indicador de ello es el reciente relanzamiento de la Comisión Nacional de Asia y Pacífico (CONAPAC), dependiente de la Cancillería argentina, y cuyo objetivo es articular esfuerzos del sector gubernamental, empresarial y académico para promover de manera coordinada la vinculación de la Argentina con el Asia-Pacífico. (MREC, 2016)

El desarrollo de los vínculos aquí analizados permite proyectar que las relaciones con el Sudeste de Asia y con China mantendrán un rumbo incremental, dada la centralidad de estas economías en la estrategia de inserción económica argentina a nivel global. En cuanto a Filipinas, es probable que, dada su escasa gravitación en la agenda argentina –y viceversa en el caso de la agenda externa de Manila–, los vínculos no sufran mayores alteraciones, ni avances sustancia-

El eje comercial en las relaciones de Argentina con el Sudeste de Asia ha sido el que indudablemente ha guiado los vínculos bilaterales a lo largo del período

les. La posición del presidente filipino respecto del conflicto territorial y la reducción en el nivel de tensiones permitirán a la diplomacia argentina evitar tomar un claro posicionamiento que pueda poner en jaque sus vínculos económicos y políticos con cualquiera de sus contendientes. Ello permitirá mantener una equidistancia que preserve la diversificación en la política exterior en la región asiática.

Bibliografía

- ALADI. (2016). *Sistema de información de Comercio Exterior*. Recuperado de <http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>.
- CEPAL (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/47221/Dialogoycooperacion-ChinaWEB.pdf>.
- Colacrai, M. (2006). Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía. En *La política exterior del gobierno de Kirchner, Vol. I, Tomo IV*. Rosario: Ediciones CERIR, 13-30.
- Isslerhall (2009). *CBK Power (J-Power-Sumitomo) in Philippines*. Sitio web de Isslerhall. Recuperado de <http://isslerhall.org/drupal/content/cbk-power-j-power-sumitomo-philippines>.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (1996). *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 111.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2007). *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires, 61.
- La Nación (2014, 15 de junio). *El G77 respaldó a la Argentina por Malvinas y los holdouts*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1701607-el-g77-respaldo-a-la-argentina-por-malvinas-y-los-holdouts>.
- Lechini, G. & Morasso, C. (2015). ¿Hay un lugar para África en la Política Exterior Argentina (2009-2013). En Bologna, A. (comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*. Rosario: UNR editora, 205-232.
- Moneta, C. & Cesarín, S. (Eds.). (2014). *Escenarios de integración, Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Buenos Aires: Editorial UNTREF.
- MREC (2007, 4 de noviembre). *Siguen ignorando nuestros reclamos*. Recuperado de <https://www.mrecic.gov.ar/siguen-ignorando-nuestros-reclamos>.
- MREC (2012). *Declaración ministerial del Grupo de los 77 y China con ocasión de la XIII UNCTAD*. Recuperado de https://mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/g77_2012_-_unctad_declaracion_ministerial__cuestion_de_las_islas_malvinas.pdf.
- MREC (2015). *Biblioteca digital de tratados*. Recuperado de <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>.
- MREC (2016). *Malcorra: Desarrollar una visión estratégica en nuestra relación Asia – Pacífico*. Recuperado de <https://mrecic.gov.ar/malcorra-desarrollar-una-vision-estrategica-en-nuestra-relacion-asia-pacifico>.

- New York Times (2016, 20 de octubre). Rodrigo Duterte and Xi Jinping Agree to Reopen South China Sea Talks. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2016/10/21/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-china-xi-jinping.html?_r=0.
- Olivet, M. C. (2005). *Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia*. Recuperado de http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Olivet.pdf.
- Oviedo, E. D. (2000). La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales. *DTI*, 3. Recuperado de <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/argentina-asia.pdf>
- Paredes Rodriguez, R. (2015). Medio Oriente en la Política Exterior Argentina: del equilibrio a los giros en las acciones externas. En Bologna, A. (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Rosario: UNR editora, 351-382.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1-75.
- Prensa Vehicular (noviembre de 2008). El mercado asiático concentra tecnología de punta argentina. *Prensa Vehicular*.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revista Integración Latinoamericana* (109), 40-62.
- Rapoport, M. (2009). Argentina: economía y política internacional. *Diplomacia, Estrategia & Política (DEP)*, 10, 27-51. Recuperado de http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/argentina_economia_y_politica_internacional.pdf
- Rhee, S. H. (2010). El impacto de China en América Latina: el comercio inter-industrial y los retos. *Portes. Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 4(7), 7-39.
- Rosales, O. & Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rubiolo, M. F. (Ed.) (2016). El conflicto del Mar de China Meridional en clave geopolítica. *Voces en el Fénix*, 56. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-conflicto-del-mar-de-china-meridional-en-clave-geopol%C3%ADtica>.
- Rubiolo, M. F. & Baroni, P. (2015). *Emergentes asiáticos en América Latina. El sudeste de Asia, China e India*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Rubiolo, M. F. & Baroni, P. (2014). El Sudeste de Asia en las vinculaciones Sur-Sur de la Argentina: ¿es la diversificación de socios suficiente?. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas, Universidade de Brasilia*, 8(2), 215-233.
- Sahni, V. (2011). Más estrategias que alianzas: las nuevas relaciones internacionales de América Latina. En Wollrad, D., Mainhold, G. & Mols, M. (Eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 171-183.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, (10), 71-86. Recuperado de: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Simonoff1.pdf>

- Simonoff, A. (2014). Analizando a Cristina Fernández: interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013). En Bologna, B. (Comp.), *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, UNR editoria: Rosario, 431-452.
- UN Comtrade (2016). Página de inicio. *UN Comtrade*. Recuperado de <http://comtrade.un.org/>
- Vanzi, S. J. (2001). Who was responsible for the Impsa deal?. *Philippine Headline News Online*. Recuperado de <http://www.newsflash.org/2003/01/hl/hl017303.htm>.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, 29(2), 273-335.