

La República Popular China: un socio estratégico para la diplomacia multinivel

Oriana Cherini¹

13 DE AGOSTO DE 2020

En la búsqueda de comprender y explicar la realidad global, la disciplina de las Relaciones Internacionales ha ido progresando y transformándose acorde a los fenómenos mundiales, lo cual se ha plasmado en los distintos debates dentro del campo. Consecuentemente, ya no se considera al Estado-nación como el único actor, ni a la seguridad o a la economía como los temas más relevantes; sino que se ha renovado la agenda, ampliando la mirada y las posibilidades de interacción dentro del sistema (Barbé, 2005; Del Arenal, 2010).

De esta manera, se identifica como uno de los principales cambios de fines del siglo XX el rol de la República Popular China (RPC) como potencia ascendente (Cesarín, 2010; Oviedo, 2007). Se puede pensar que esto deriva del rol que la RPC ha decidido construir en el sistema internacional, buscando un "ascenso pacífico" en la jerarquía global, que la ha llevado a diseñar estrategias internacionales basadas tanto en las vinculaciones bilaterales como multilaterales, situación que, además, influye

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente e investigadora de la Universidad Católica Argentina. Asesora técnica de gobiernos subnacionales. Miembro de la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (REDAPPE). Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA). Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA-UNR).

Se aclara que una versión anterior de la presente columna fue publicada por el OPEA UNR, en el año 2019.

significativamente en su balanza comercial y en las finanzas internacionales (Slipak, 2014).

Dicha situación llevó a una profundización en las relaciones bilaterales con Argentina, acreditado en una relación caracterizada por la armonía comercial, el cambio en las corrientes de inversiones y la expansión de las inversiones chinas, tanto como la profundización de la brecha asimétrica, ubicando a China como socio fundamental de la Política Exterior Argentina (PEA) del siglo XXI (Oviedo, 2015). Esta vinculación ha resultado de la estrategia del gigante asiático para con la región y ha estado motivada principalmente por factores económicos, comerciales y financieros; diversificándose luego en otras áreas temáticas, como la cooperación cultural, educativa y científica (Rosales; Mikio: 2012).

En los últimos años, los gobiernos argentinos han mantenido una continuidad en lo que refiere a la importancia de las relaciones chino-argentinas, construyendo un vínculo que se considera multidimensional, lo cual se manifiesta en las frecuentes visitas de alto rango, la asociación estratégica integral del 2014, el acuerdo de cooperación estratégica con Alibaba, el apoyo chino al reclamo argentino por las Islas Malvinas, el apoyo argentino al principio de "una sola china", entre otros. Esto da lugar a las tres características principales de los intercambios chino-argentinos: complementariedad, beneficio mutuo e interdependencia (Hua, 2017).

Sin embargo, no es solo el gobierno nacional quien ha elegido a la RPC como socio estratégico. En la Argentina, los gobiernos subnacionales o no centrales, específicamente las provincias, han tenido un protagonismo cada vez más notorio desde la reforma constitucional de 1994, donde se incorpora el artículo 124, que les reconoce ciertas atribuciones internacionales. Este fenómeno nos permite hablar de lo que muchos autores denominan "paradiplomacia", "diplomacia multinivel", o "gestión externa de gobiernos locales" (Ardila, 2020).

Según varios autores, una de las definiciones de paradiplomacia que se considera más comprehensiva del fenómeno es la de Noé Cornago Prieto, la cual establece

que es “(...) la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómico, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (...)” (Cornago Prieto, 2010:109). Es por esto que se entiende a la paradiplomacia o la actividad paradiplomática como la acción política que permite a los gobiernos no centrales establecer vínculos con actores internacionales (Cherini, 2017).

También se ofrece el concepto de Zubelzú de gestión externa, que se puede considerar un término alternativo al de paradiplomacia: “el fenómeno referido a la gestión externa de las provincias argentinas resulta multidimensional e impreciso. Multidimensional, ya que comprende no sólo aspectos como el diseño institucional, la esfera comercial y la financiera, sino también cuestiones de cooperación internacional, medioambientales y de turismo, de inversiones extranjeras, migratorias y de seguridad. Impreciso, dado que aún resta mucho por hacer en la tarea de investigación para reconstruir las acciones que desarrollan en esta esfera las provincias argentinas, y para avanzar en análisis que den cabal cuenta de patrones cuantitativos de la gestión” (Zubelzú, 2006:159). El aporte de Zubelzú radica en su esfuerzo por remarcar que la gestión externa no implica un accionar paralelo a la política exterior del Estado Nacional, sino que es parte de las atribuciones constitucionales de las provincias argentinas.

En cuanto a la diplomacia multinivel, término que se enfoca justamente en las relaciones internacionales y su desarrollo a través de los distintos niveles de gobernanza dentro de un Estado, se entiende como aquel fenómeno que “hace relación a dos aspectos, el bilateral y el multilateral. A su vez, cruza los niveles estatal, regional y local, y alude a temas como la cooperación, la seguridad, el medio ambiente, y el cultural y educativo” (Ardila, 2020:116). Por lo tanto, se considera que estos conceptos son aplicables para el caso argentino, ya que se comprende a la actividad internacional de los actores no centrales como un

complemento de la diplomacia nacional y no como un accionar paralelo o marginal, estableciéndose como una contribución del Estado para poder gestionar de manera eficaz los intereses y necesidades de los actores no centrales. Es necesario aclarar y recordar que el Estado Nación sigue siendo el único actor pleno reconocido por el derecho internacional para ejercer diplomacia y política exterior. Así, la diplomacia se encarga de la High Politics y la actividad internacional de gobiernos no centrales de las necesidades locales (Zeraoui, 2013: 90). Es decir que la actividad internacional de los actores no centrales tiene un rol protagónico a la hora de gestionar vínculos internacionales y de esta manera lograr una interrelación sinérgica entre Estado Nacional y provincial.

De esta manera: “la nueva agenda internacional ha llevado a un agotamiento del rol hegemónico del Estado y dado lugar a otros actores, como lo son las provincias, los municipios, etc. Entre las cuestiones de la nueva agenda, encontramos el nuevo rol que adquieren los gobiernos no centrales, que además autores como Miryam Colacrai destacan que han crecido en influencia y presencia dentro del escenario internacional (Colacrai, 2013). Esto explica el fenómeno de gobiernos no centrales y la relocalización de la autoridad donde lo local, lo provincial y lo regional disgregan el poder que ejercía el Estado y lo obligan a una redefinición de sus funciones (Colacrai, 2013)” (Cherini, 2017:8).

Las motivaciones de los gobiernos subnacionales provinciales han sido variadas, pero se pueden mencionar principalmente la inversión en infraestructura, la cooperación en materia educativa y científica, entre otras. De esta manera, se ve el rol de la actividad internacional de los actores no centrales o subnacionales, quienes, con el fin de acelerar la búsqueda de financiamiento para llevar a cabo las obras públicas o de proyectos de cooperación técnica, entablan relaciones con la RPC a través de la Embajada china en la Argentina, teniendo un rol fundamental el Consejero Económico y Comercial de China y las reparticiones nacionales argentinas vinculadas a relaciones internacionales, en dichas negociaciones. Por mencionar algunos casos en el interior del país, la provincia de Entre Ríos ha realizado misiones

comerciales y ha firmado acuerdos de financiamiento con la compañía china China National Technical Import and Export Corporation (CNTIC), para proyectos de infraestructura, entre ellos el "Cierre Energético Norte Los Conquistadores-La Paz" y el "Gasoducto Productivo III del Noroeste Entrerriano". Asimismo, también ha conversado con la Embajada de la RPC en la Argentina para que bancos chinos financien rutas, puertos y puentes de la provincia. Por otro lado, la provincia de Corrientes mantuvo reuniones en el 2019 para conversar la posibilidad de que el China State Construction Engineering (CSCEC) invierta en la construcción de puertos, en pos de implementar el Plan de Desarrollo en la Provincia. Asimismo, provincias como San Juan y Chubut han firmado acuerdos de cooperación con gobiernos subnacionales chinos, como por ejemplo con la provincia de Guizhou.

Subrayamos que no son solamente las provincias argentinas quienes han entablado vínculos con la RPC, sino que se encuentra el accionar de otros actores subnacionales argentinos: los municipios. Un caso frecuente en términos bilaterales son los hermanamientos de ciudades argentinas con gobiernos locales chinos, donde se puede citar el caso en 2014 del Convenio de Hermanamiento entre la ciudad Santa Fe y Chongqing, con el objetivo de mejorar el intercambio y la ayuda mutua en áreas de comercio, cultura, turismo, etc. Asimismo mencionamos el hermanamiento en 2004 entre Bahía Blanca y Dalian, cuyo propósito consistió en establecer un punto sólido de inicio de relaciones de cooperación en los campos educativo, comercial, turístico y municipal (Cherini, 2017; UTN, 2020).

Por lo tanto, se puede concluir que el rol de la RPC no es exclusivo de la Política Exterior Argentina (PEA) tradicional, sino también de la actividad internacional de los nuevos actores no centrales, quienes han observado las ventajas competitivas que ofrece el actor y han buscado negociar oportunidades para sus territorios locales. Ante esto, cabe aclarar que la PEA no es ajena a la actividad internacional que están desarrollando las provincias, ya que es un trabajo en conjunto que lleva a cabo la Cancillería argentina junto con los gobiernos provinciales, para lograr acuerdos que sean beneficiosos para el desarrollo territorial. Lo mismo ocurre entre

los municipios con sus respectivas provincias, ya que las gestiones municipales obtienen el control, el apoyo, y el reconocimiento provincial, acorde a lo establecido en las constituciones de cada provincia. Esto genera una evidencia clara del rol de la diplomacia multinivel en el caso argentino, donde la PEA se refleja en el accionar provincial y éste a su vez en el municipal. De esta manera, la diplomacia tradicional apoya en el proceso de internacionalización a la paradiplomacia, mostrando la importancia que tiene la coordinación de la política exterior tanto de la nación argentina en su conjunto como en las distintas esferas de la gobernanza multinivel (Zeraoui, 2013)

Referencias bibliográficas

Ardila, M. (2020). La diplomacia intermestica y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. .Lat. Am. J. Int. Aff. Vol. 10 N°1 (enero -mayo, 2020) Art. 05, pp.113-130. Disponible en: <https://lajia.net/lajia/article/view/111/81>

Barbé, Esther (2005). Relaciones Internacionales. Editorial Tecnos. Tercera edición. Madrid.

Cesarin, S. (2010). China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral. CEPES. Serie Aportes. N° 8 - I S S N 1 8 5 3 - 1 1 1 3.

Cherini, O. (2017). “La actividad paradiplomática de la ciudad de Santa Fe a través de la Agencia de Cooperación, Inversión y Comercio Exterior durante el período 2011 – 2016”. Tesis de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad Teresa de Ávila, Universidad Católica Argentina.

Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco. Revista de integración y cooperación internacional N. 14.

Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Del Arenal, C. (2010). Introducción a las Relaciones Internacionales. Tecnos. Madrid.

Hua, L. (2017). Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri. Relaciones Internacionales, 26(53), 229-237. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/23142766e020>

Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/13496>

Oviedo, E. (2007). Nuevo rol de China en el sistema internacional y su impacto en las relaciones con América Latina. CONICET“ UNR ARGENTINA. Disponible en: https://www.igadi.gal/china/observatorio/pdf/200710_eduardo_daniel_oviedo_nuevo_rol_china.pdf

Rosales, O. y Mikio K. (2012). China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo, págs. 251. Disponible en: <http://www.redalc-china.org/monitor/2016-01-10-23-02-57/documentos-de-investigacion/189-rosales-osvaldo-y-mikio-kuwayama-2012-china-y-america-latina-y-el-caribe-hacia-una-relacion-economica-y-comercial-estrategica>

Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? Nueva Sociedad, NUSO N° 250 / MARZO - ABRIL 2014. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>

UTN (2020). Un ejemplo de internacionalización: la cooperación con China. Disponible en: <https://www.frbb.utn.edu.ar/utec/39/n7.html>.

Zeraoui, Z. (2013). La paradiplomacia y las relaciones internacionales de las regiones (pp. 9-43), en ZERAOUI Z. (coord.) Teoría y Práctica de la Paradiplomacia, Montiel & Soriano Editores, Puebla.