

Filipinas en la agenda argentina hacia el Este de Asia: desafíos y oportunidades para la diversificación intraasiática (2008-2017)¹

The Philippines in Argentina's agenda towards East Asia: Challenges and opportunities for intra-Asian diversification (2008-2017).

Florencia Rubiolo², Franco Aguirre³

Resumen: 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 este trabajo, nuestro objetivo es analizar la política exterior y las relaciones comerciales de Argentina con Filipinas entre 2008 y la actualidad. Como objetivos específicos procuraremos: 1) identificar y analizar las acciones implementadas por Argentina desde la dimensión política y estratégica; 2) distinguir las iniciativas de naturaleza científico-académica, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, en el período mencionado; y 3) describir y analizar el flujo de los intercambios comerciales en términos de montos y composición.

Dado que Filipinas se encuentra aún en un espacio no prioritario de la agenda externa argentina, buscaremos entender cómo se inscriben estas acciones de acercamiento en una política de diversificación por impulsos, más que en una clara estrategia de acercamiento político y económico premeditada. Concluiremos que el espacio de Filipinas en la inserción externa de Argentina es aún periférico, a pesar de formar parte de la región del Este de Asia, un área neurálgica en la agenda comercial y política del país.

Palabras clave: Filipinas; política exterior argentina; diversificación comercial; inserción internacional

DOI: <https://doi.org/10.24215/23142766e053>

¹ Recibido: 07/08/2018. Aceptado: 27/04/2019

² Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Investigadora Ad-junta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Directora de proyecto de investigación, Universidad Siglo 21. Líneas de investigación: Política internacional Este de Asia, Políticas Exteriores Latinoamericanas, Relaciones Sur-Sur. Mail: frubiolo@gmail.com

³ Licenciado en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba. Becario doctoral de CONICET-UCC. Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Jefe de Trabajos Prácticos de Historia de las Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. Mail: frl.aguirre@gmail.com

Abstract: The Philippines emerge in the Far East as one of Argentina's recent non-traditional (both commercial and political) partners. In this article, our general objective is to analyze Argentina's foreign policy and trade relations with the Philippines between 2008 and the present. Specifically we will focus on: 1) Analyzing the political and strategic actions taken by Argentina, 2) Identifying scientific-academic initiatives with governmental and non-governmental participation in such period, and 3) Describing and analyzing the flow of commercial exchanges in terms of amounts and composition.

Given that the Philippines lacks priority in the Argentine foreign agenda, we seek to understand how these approaching actions are rather part of an impulse-led foreign policy than a clear and deliberated strategy of political and economic rapprochement. We arrive at the conclusion that the Philippines still occupies a peripheral position in Argentina's foreign insertion policy, despite being part of the East Asian region, a neuralgic area in the commercial and political agenda of the country.

Keywords: Philippines; Argentinian foreign policy; trade diversification; international insertion

1. Introducción⁴

La inserción de Argentina en el Este de Asia ha mostrado un sostenido desarrollo en los últimos quince años. Este fenómeno es principalmente explicado por las condiciones externas al país —primordialmente asiáticas, aunque algunas también de índole sistémico— y por la coyuntura económica nacional. Esta conjugación favoreció el acercamiento a la región, la cual hasta entonces ocupaba un lugar de escasa jerarquía en la agenda externa.

La demanda asiática de productos primarios y derivados, combinada con un proceso de incremento del precio de los commodities agropecuarios en el período 2003-2004, fueron las principales condiciones externas que apuntalaron la profundización de los vínculos comerciales de Argentina con el Este asiático. Desde el plano interno, se combinaron la salida del esquema de convertibilidad a finales de 2001 para impulsar la competitividad exportadora, con los resultados de las medidas aplicadas para la expansión de los cultivos, que favorecieron la productividad. Este conjunto de condiciones permite, en primera medida, comprender por qué se dispararon las relaciones comerciales con la región, llevando a este conjunto de países —encabezado por la República Popular China— a convertirse en socios estratégicos de la inserción argentina a nivel mundial.

Ahora bien, desde la dimensión política y diplomática, la región del Este de Asia no ha sido ajena a la agenda argentina, aunque su lugar en ella se circunscribió, hasta un período reciente, al mantenimiento de vínculos formales con escaso dinamismo. Recién a partir de la década de los noventa se observa un incremento en las acciones de política exterior hacia la región del Este de Asia en su conjunto, el cual —aunque se concentró en las principales economías— también incluyó al Sudeste de Asia (SEA) como destino de las iniciativas. Se produjo, así, una multiplicación sin precedente de visitas oficiales, misiones comerciales,

⁴ Agradecemos la colaboración de Tamara Spagnolo (estudiante de la Lic. en Relaciones Internacionales, de la Universidad Siglo 21, Córdoba) en la elaboración de este paper.

reuniones de alto nivel, y firma de documentos bilaterales⁵ a través de las cuales el Estado logró posicionar al SEA como una región con mayor visibilidad en la agenda externa del país. Las relaciones, no obstante, continuaron teniendo escasa sustancia para la inserción internacional, dadas las magras cifras comerciales⁶.

El comienzo de siglo fue testigo del inicio de un nuevo ciclo en la vinculación con el Este asiático. Las condiciones que mencionamos anteriormente contribuyeron con un florecimiento de las relaciones comerciales, cuyo motor principal fueron, en un primer momento, las exportaciones agropecuarias argentinas a la región. Las relaciones con el Sudeste de Asia en su conjunto comenzaron a atravesar un período aún vigente de profundización, apuntaladas por las ventas argentinas a Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas, con una creciente participación a partir de 2005 de Vietnam. En 2003 las ventas argentinas al SEA eran del 3.5% sobre el total destinado al mundo, mientras que en 2017 alcanzaron el 10% (ALADI, 2018), lo que convirtió a la región en un espacio neurálgico para la estrategia de inserción comercial argentina.

En este proceso de dinamización de los vínculos comerciales y con la consecuente jerarquización de la región en la agenda política-diplomática argentina, los países del SEA tuvieron diferentes espacios en relación con su relevancia para los intereses económicos del país. Las acciones de política exterior hacia la región constituyeron un acompañamiento de los vínculos comerciales ya activos y estuvieron orientadas a consolidar las relaciones bilaterales dentro de una estrategia internacional de diversificación comercial (Rubiolo, 2017). En este sentido, a partir de 2008, de la mano de la política exterior de mayor perfil implementada por el gobierno de Cristina Fernández, Vietnam e Indonesia⁷ fueron el epicentro de las principales acciones hacia la región, incluida una visita presidencial en 2013.

A partir de este sucinto recorrido por el proceso de acercamiento de Argentina al SEA, puede comprenderse el contexto en el cual se inscribe nuestro trabajo de investigación, que se centrará en uno de los Estados de la región con menor protagonismo en la agenda política, diplomática y económica nacional: Filipinas. Dado el escaso tratamiento que han tenido estos vínculos en el ámbito académico –tanto en Argentina como en Filipinas–, nuestro interés en este artículo yace en realizar un trabajo de naturaleza exploratorio sobre las características de las relaciones bilaterales en las dimensiones político-diplomática, de cooperación y económico-comercial desde 2007 y hasta la actualidad. Para ello nos proponemos: 1) identificar y analizar las acciones implementadas por Argentina desde la dimensión política y estratégica, 2) distinguir las iniciativas de naturaleza científico-académica, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, en el período mencionado, y 3) describir y analizar el flujo de los intercambios comerciales en términos de montos y composición.

El trabajo se valdrá de los aportes teóricos de la perspectiva de la autonomía de la política exterior argentina (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015; Colacrai, 2006; Bernal Meza,

⁵ Para más detalle ver: Moneta, C; Cesarín, S. (eds) (2014). *Escenarios de integración Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Eduntref: Buenos Aires, pp. 245-273.

⁶ Entre 1993 y 2002 los cinco mayores socios de Argentina en el Sudeste de Asia (Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam) recibieron, en conjunto, el 3% de las exportaciones argentinas en promedio en los 10 años. (elaborado con datos de UNComtrade, 2018)

⁷ Ambos países son, en la actualidad, los principales socios comerciales del país en la región, ocupando en cuarto y décimo lugar respectivamente como destinos de las ventas argentinas al mundo (ALADI, 2018).

2005), entendiendo este concepto tanto como un objetivo de la política exterior como una herramienta para alcanzar mayores márgenes de maniobra en la toma de decisiones. Complementamos esta visión con el concepto de diversificación entendida como un instrumento para disminuir la concentración de los vínculos externos en escasos socios, tanto comerciales como políticos (Vigevani y Cepaluni, 2007; Olivet, 2005; Sahni, 2011). Como consecuencia, este proceso de desconcentración contribuye a ampliar los márgenes de toma de decisiones autónomas del Estado en cuestión. Vigevani y Cepaluni (2007) postulan que este proceso puede definirse como autonomía por diversificación –*autonomia pela diversificação*–, vinculando de esta manera ambos conceptos, los que sin duda se encuentran íntimamente ligados en las estrategias de inserción internacional en el Este de Asia de los países latinoamericanos, incluida Argentina.

Los vínculos de Argentina con el Sudeste de Asia, a pesar de constituirse en relaciones Sur-Sur, también reflejan la persistencia de un modo dependiente de inserción de Argentina, lo que se observa al analizar la composición de las exportaciones locales a la región asiática. La concentración de la canasta exportadora hacia el Sudeste de Asia en tres productos agropecuarios –pellets de soja, maíz y trigo– no nos permite afirmar que la intensificación de los vínculos comerciales con la región esté contribuyendo a disminuir el grado de dependencia del país.

Asimismo, y como veremos en los apartados siguientes, la inconsistente y discontinua política exterior hacia Filipinas –que en parte refleja la falta de continuidad en las acciones de política externa hacia el SEA en su conjunto– no permiten sostener la hipótesis de la existencia de una estrategia de diversificación *per se*, entendiendo por estrategia de diversificación externa el diseño e implementación, por parte de un Estado, de un conjunto de acciones predefinidas, continuas y sostenidas orientadas a ampliar sus relaciones con regiones con las que, hasta el momento, sólo se mantenían contactos rudimentarios. En el caso del Sudeste de Asia, la diversificación que se observa en términos comerciales es más bien un resultado del accionar de actores privados, que es parcialmente acompañado por el Estado nacional con iniciativas aún esporádicas y responsivas, más que el producto de una estrategia externa predefinida.

En este trabajo analizamos la relación de Argentina con Filipinas a la luz de estos conceptos, teniendo en consideración que la aproximación al Sudeste de Asia ha tenido como resultado una diversificación de los vínculos intraasiáticos en la dimensión comercial, lo que ha contribuido a reducir la concentración sobre China pero ha mantenido y profundizado un patrón comercial interindustrial que fortalece la dependencia argentina sobre las condiciones externas.

En primera instancia, se realiza un recorrido por los antecedentes de las relaciones entre Argentina y Filipinas, partiendo de los primeros contactos entre los dominios coloniales españoles en América y en el Este de Asia hasta llegar a la actualidad de los vínculos entre ambos países. A continuación, se identifican y analizan los acontecimientos de índole político-diplomático en el periodo en cuestión. Tras ello, se hace lo propio con las iniciativas de cooperación técnica y científico-tecnológica promovidas por actores públicos y privados. Finalmente, se describen y analizan la naturaleza y el volumen de los flujos comerciales y financieros –inversiones directas– entre las partes, como también las acciones implementadas desde Argentina al respecto. Se concluye este trabajo con una caracterización y evaluación de las dimensiones analizadas.

2. Antecedentes de Filipinas en el horizonte latinoamericano y argentino

Filipinas es el país de Extremo Oriente que comparte mayores similitudes históricas y culturales con América Latina. El punto de intersección de las historias a ambos lados del Pacífico fue el año 1565, cuando la misión encabezada por Miguel López de Legazpi y fray Andrés de Urdaneta inició la conquista del archipiélago filipino y logró establecer la ansiada ruta transpacífica de retorno hacia el virreinato de la Nueva España (México) (Oropeza, 2016). Se estableció de esta manera el recorrido comercial que se mantendría vigente por 250 años y que se conoce como el comercio del Galeón de Manila (Lacasta, 2015). A partir de allí comienza un vínculo dinámico de intercambios, no sólo de mercancías sino también de ideas, hombres y costumbres, que dejaría un legado aún patente en ambas costas.

Los contactos entre las Américas y Asia del Este comenzaron a adquirir cada vez mayor fluidez e institucionalización. Pocos años después del establecimiento de las rutas comerciales, la Corona española decidió confiar la administración de las Filipinas al virreinato de la Nueva España, otorgándole una naturaleza bicontinental a ese espacio colonial. En 1583 se estableció en el archipiélago la Audiencia de Filipinas, que continuó respondiendo al centro administrativo del virreinato novo hispánico. De algún modo, las islas del Pacífico se convirtieron en los hechos en una subcolonia de la Nueva España hasta 1815 (Embajada de México en Filipinas, 2018), cuando el proceso independentista de México obligó a España a tomar el control de sus territorios asiáticos de ultramar.

Los vínculos comerciales y políticos no fueron retomados hasta varias décadas posteriores; sin embargo, la influencia que el establecimiento de la ruta comercial del Pacífico tuvo sobre Filipinas fue de tal profundidad que aún hoy se observa en las calles de Manila, en su arquitectura, su lenguaje, su gastronomía y en la literatura —entre tantos otros espacios— la herencia de este pasado común. Bernal (1965) retrata esta compleja red de intersecciones y transferencias culturales, económicas, políticas y religiosas como las huellas de los primeros vínculos entre Filipinas y América Latina.

Durante el período de dominación estadounidense, que comenzó en 1898, Filipinas mantuvo escasos vínculos con América Latina. Una vez alcanzada la independencia de las islas, en 1946, se inauguraron las relaciones diplomáticas formales del nuevo Estado con los países latinoamericanos. El reconocimiento, por parte de Argentina, del país como nación soberana se firmó en diciembre de 1946, y se establecieron relaciones diplomáticas el 27 de agosto de 1948 (MREC, 2018). En febrero del año siguiente, se estableció la primera delegación de Filipinas en Buenos Aires, encabezada por el entonces ministro Narciso Ramos. Filipinas se convirtió en el primer país del sudeste de Asia con el que Argentina entabló relaciones diplomáticas formales.

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, el gobierno menemista dio un fuerte impulso a los vínculos con el Sudeste de Asia, a pesar de los magros intercambios comerciales del período. El motor principal del acercamiento a Filipinas en esa década fue el interés de actores privados por poner un pie en el mercado asiático y la diplomacia argentina tuvo un rol crucial en ese proceso. Las visitas del entonces ministro de economía, Domingo Cavallo, en 1993 a Manila y 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. 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 (Rubiolo, 2017).

En otras palabras, los vínculos con el Sudeste de Asia y particularmente con Filipinas durante los noventa atravesaron un proceso de mayor protagonismo, como consecuencia del interés del Poder Ejecutivo por ampliar la cartera de relaciones externas y diversificar la agenda diplomática. Ahora bien, estos acercamientos, que podemos denominar impulsos de política exterior (Lechini, 2008), no se inscribieron en una estrategia holística de inserción económica-comercial en la región asiática, sino más bien respondieron a demandas de actores privados específicos con intereses particulares en desarrollar vínculos con determinados mercados de la región.

A partir de 1999 y hasta aproximadamente 2007, la región del Sudeste de Asia volvió a perder espacios tanto en la política exterior argentina como en los esfuerzos de aperturas de mercados. Esto fue consecuencia de las condiciones externas –la más destacable de ellas es la crisis asiática de 1997, que puso en evidencia la vulnerabilidad de la región y quitó atractivo de manera coyuntural al acercamiento bilateral– y de la coyuntura de crisis interna en Argentina. Las condiciones de inestabilidad económica, política e institucional, la posterior crisis y la recomposición post crisis concentraron los esfuerzos de los gobiernos desde 2001 en adelante. Fue recién con la recuperación económica y el sostenido crecimiento del comercio con el Este de Asia impulsado, como ya mencionamos, por una combinación de variables económicas internas y externas, así como por el accionar de actores privados, que el interés argentino por la región tomó un nuevo impulso.

3. La dimensión político-diplomática y la cooperación bilateral

i. Acciones sin estrategias en los vínculos político-diplomáticos con Filipinas.

Al analizar los vínculos políticos de Argentina con países periféricos en la agenda externa, como es el caso de Filipinas, debe en primer lugar comprenderse que estos no suelen formar parte de una estrategia holística y premeditada de vinculación, sino más bien son el resultado de estímulos provenientes de otras dimensiones, intereses o actores de diversa naturaleza. Es decir, la relación político-diplomática con Filipinas fue la resultante de una búsqueda intermitente de abrir mercados para productos específicos –alimentados por actores privados particularmente argentinos– y por el accionar de los funcionarios diplomáticos argentinos destinados en el país, más que un conjunto de acciones orientadas a fortalecer las relaciones bilaterales en una estrategia de acercamiento al país. No obstante, sí podemos afirmar que a partir de la presidencia de Néstor Kirchner, consecuencia de la necesidad de ampliar mercados de exportación –siendo las exportaciones el anclaje de la acumulación de divisas del país (Simonoff, 2009)–, nuevos mercados comenzaron a formar parte del radar de la inserción externa Argentina. En este contexto, los mercados no tradicionales como el Sudeste de Asia adquirieron, de forma paulatina, una mayor relevancia para las empresas exportadoras y, posteriormente, para el estado nacional y algunos estados provinciales.

En el caso de Filipinas, entre las principales acciones implementadas debemos destacar las inversiones realizadas en el sector energético. 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 cual 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 asiáticas, 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.

La llegada al poder de Cristina Fernández de Kirchner en 2008 no significó un cambio rotundo en materia de política exterior, pero sí dio un impulso importante a la promoción comercial dirigida, sobre todo, a mercados emergentes y destinos no tradicionales (Rubiolo y Baroni, 2014). La región asiática, económicamente próspera, y su creciente demanda de productos primarios y sus derivados coincidían perfectamente con el mercado que buscaba Argentina para privilegiar la inserción comercial del país y la diversificación de destinos. Pero, a pesar de la herencia latina común, Filipinas no estaba en el mapa de la diversificación de Argentina. Más bien, y en línea con lo planteado por funcionarios de la Embajada argentina en Manila⁸, las relaciones mantuvieron una lógica de iniciativas aisladas, provenientes principalmente desde nuestro país y orientadas a la apertura de nichos comerciales específicos para los productos argentinos.

Algunas de las iniciativas concretas de los últimos años fueron las negociaciones para la apertura de los mercados de cítricos, uvas y carnes congeladas y la apertura de oficinas comerciales de empresas argentinas en el país. En 2011 se iniciaron las negociaciones técnicas entre el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) de Argentina y el Servicio de Cuarentena Vegetal del Buró de Industria Vegetal (BPI-PQS, por sus siglas en inglés) de Filipinas. Tras la visita al Sudeste Asiático de una delegación argentina encabezada por la presidenta Fernández de Kirchner, en 2012 se logró acordar un “Plan de Trabajo para la exportación de cítricos frescos argentinos (naranja, mandarina, limón y pomelo) hacia Filipinas”. El paso siguiente fue la visita de una delegación oficial argentina al país asiático para avanzar en los procedimientos acordados con el propósito de dar inicio a las exportaciones. La tarea se completó entre el 23 de abril y el 17 de mayo con la auditoría, según se había previsto, del BPI-PQS a la Argentina (SENASA, 2015).

En cuanto al mercado de uvas, en 2015 se acordó el “Plan de Trabajo para la exportación de uva fresca argentina hacia Filipinas”, en el que se detallan los requisitos de ingreso acordados entre ambos países. Así, el SENASA recibió en febrero de 2016 a una delegación de la Oficina de Industria de Plantas, agencia del Departamento de Agricultura de la República de Filipinas que inspeccionó los primeros embarques de uva fresca argentina (SENASA, 2016a), lo que dio inicio a las exportaciones de este producto al país.

En 2017, y luego de dos años y medio de negociaciones, se concretó la primera exportación de carne vacuna hacia Filipinas. La medida fue el resultado de un análisis de riesgo realizado por la autoridad sanitaria de Filipinas, que incluyó una visita de inspección *in situ* a la Argentina a principios de junio de 2016 para evaluar el sistema de control oficial de la

⁸ Entrevista realizada por Florencia Rubiolo al Embajador argentino en Manila, 27 de abril de 2017, en Manila, Filipinas.

producción y exportación de carne vacuna y para auditar las primeras plantas frigoríficas (SENASA, 2017). A finales de septiembre, el ministro de agroindustria de Argentina, Ricardo Buryaile, recibió en Buenos Aires al secretario filipino de agricultura, Emmanuel Fantín Piñol, con quien se comprometió a ampliar el comercio bilateral, principalmente en el área de la agricultura y la biotecnología (Casa Rosada, 2017).

En noviembre del mismo año, se emitió una circular administrativa del país asiático que daba el visto bueno a la apertura comercial y que fue comunicada formalmente a la Embajada Argentina en Manila en enero del 2017. Posteriormente, el Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA) organizó en Manila la primera ronda de negocios entre los ocho exportadores argentinos habilitados y los importadores filipinos (IPCVA, 2017). Según informó el Ministerio de Agroindustria, el primer embarque constó de 27 toneladas de cortes congelados sin hueso. La empresa Arrebeef S.A. fue la primera en enviar un contenedor, venta valuada en 96 mil dólares (Agroindustria, 2017).

Finalmente, las empresas argentinas que cuentan con presencia en Filipinas son escasas y, en la actualidad, se destaca el desarrollo de la empresa Farmesa, dedicada a la producción y exportación de aditivos e ingredientes para la industria alimentaria. En 2013 la empresa abrió una oficina comercial en Filipinas como parte del plan de expansión de la compañía al Asia Pacífico (The Manila Times, 2015). En diciembre 2017, en el marco de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, el director de Farmesa Asia Pacífico, Agustín Pérez, y el secretario de comercio de Filipinas, Ramón López, mantuvieron conversaciones respecto del plan de la empresa para instalar una planta de producción en el país asiático, que constituiría su primera inversión de ese tipo fuera del territorio argentino (Cánel, 2017).

Todas estas iniciativas muestran que, para el sector alimentario argentino, la magnitud del mercado de Filipinas –de 103 millones de habitantes– representa una oportunidad, debido a la creciente demanda tanto de alimentos como de insumos para la producción. Estos ejemplos también ponen de manifiesto las múltiples variables que intervienen en el proceso, tanto internas como externas a la Argentina.

Aunque las posibilidades de expansión de los vínculos se presenten como atractivas, dada la complementariedad de las economías, las condiciones internas de inestabilidad e incertidumbre, y la falta de una estrategia de acercamiento que contemple un plan a mediano-largo plazo de la inserción argentina en el país, contribuyen a la inconsistencia de los vínculos y dificultan la articulación de políticas y acciones. Entre otras variables que actúan en ese sentido podemos destacar la falta de continuidad burocrática y la falta de lineamientos para las agencias gubernamentales ante los cambios de gobierno. En el caso de las relaciones aquí analizadas, el traspaso de poder de Benigno Aquino a Rodrigo Duterte en 2016 tuvo como correlato una interrupción del proceso de negociación para la apertura del mercado filipino a la exportación de carnes argentinas. Como subrayó el Embajador argentino en Manila, el cambio en los funcionarios en la Secretaría de Agricultura requirió la construcción de vínculos de confianza con las nuevas autoridades y significó un retraso en el proceso de toma de decisiones y de implementación de acuerdos.

Estas variables de naturaleza interna tienen un mayor impacto en el vínculo con países que no se consideran prioritarios en la agenda externa. En estos casos, el rol de los funcionarios que lideran las representaciones en el exterior adquiere mayor relevancia, dado que, ante la ausencia de una estrategia predefinida de política externa, las iniciativas que logren

implementarse estarán sujetas al desempeño de los funcionarios encargados, supeditando así la continuidad de las políticas y acciones a su permanencia en el destino.

Por otro lado, las multinacionales agroexportadoras que concentran el mayor porcentaje de las exportaciones hacia el SEA, incluida Filipinas, operan de manera independiente de las condiciones políticas y burocráticas del gobierno de turno (Rubiolo y Baroni, 2014). Su experiencia en el mercado y su independencia vuelven irrelevante el rol del sector político en cuanto a lo que hacer negocios respecta. Por ello, tanto Cancillería como la Embajada argentina en Filipinas ven reducida su función y su alcance en lo que a estos grandes actores concierne, dinámica que también contribuye al mantenimiento de relaciones periféricas y de bajo perfil con Filipinas.

Como puede observarse, el accionar político-diplomático argentino estuvo casi exclusivamente concentrado en objetivos de naturaleza económico-comercial, particularmente en la identificación, exploración y apertura de nichos. Desde Filipinas, en el plano diplomático, América del Sur adquirió una nueva relevancia a partir de 2013 como espacio para buscar apoyo internacional en el reclamo presentado por Aquino ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (ITLOS) contra China por el conflicto marítimo en el Mar de China Meridional (*West Philippines Sea*, en la denominación filipina). La posición oficial argentina se ha mantenido en una constante neutralidad –aún en la actualidad⁹– a pesar de los posibles paralelismos que puedan detectarse con el conflicto por la soberanía sobre las Malvinas¹⁰.

ii. Cooperación Sur-Sur: Filipinas como socio incipiente en el Sudeste de Asia.

Los espacios de interacción entre Argentina y los países del Sudeste de Asia se han multiplicado en los últimos años, en parte, como acompañamiento y correlato de la mayor vinculación económico comercial. En este sentido, la cooperación es uno de los ámbitos en los que se observa un florecimiento de iniciativas, particularmente a través de proyectos de cooperación técnica y científico-tecnológica con Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Tailandia, Timor Leste y Vietnam, en los que Argentina cumple el rol de oferente de cooperación.

La cooperación técnica y científico-tecnológica con el Sudeste de Asia debe comprenderse dentro de un contexto de multiplicación de iniciativas de cooperación Sur-Sur en las que Argentina emergió principalmente como oferente. En cuanto a las concepciones de cooperación Sur-Sur, las aproximaciones son múltiples y han evolucionado hacia un abordaje más amplio y multifacético dentro del extenso campo de las relaciones Sur-Sur. Aunque la selección conceptual que realizamos aquí no agota las posibilidades, nos inclinamos por una acepción amplia del concepto, siguiendo a Lengyel y Malacalza (2010: 13): “La CSS es toda aquella acción de cooperación promovida por gobiernos de países del Sur o instituciones multilaterales/regionales en las que participen estos gobiernos, que incluya la transferencia de recursos financieros (reembolsables y no reembolsables) y/o de capacidades genuinas hacia un país socio con el objetivo de promover el desarrollo económico y social”.

⁹ Declaraciones relevadas en entrevista realizada por Florencia Rubiolo al Embajador argentino en Manila, 27 de abril de 2017, en Manila, Filipinas

¹⁰ Por paralelismos nos referimos a que tanto Filipinas como Argentina reclaman territorios dentro de su plataforma continental que están siendo ocupados por terceros Estados, con una amplia asimetría de poder militar, político y económico que favorece el status quo en favor de las potencias. Debemos aclarar que los conflictos tienen bases históricas y jurídicas diferentes, pero no nos explayaremos aquí en estos elementos. Ver Baviera (2016) para profundizar en el caso del Mar de China Meridional

“La primera alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el *know-how* o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico-tecnológicos que les permitan un desarrollo integral” (Lechini, 2012: 18). En el caso de Argentina y el SEA, los avances en esta área son relativamente recientes y tienen diverso grado de profundidad según la contraparte asiática.

En el caso de Filipinas, el puntapié para el inicio de la cooperación técnica se produjo en agosto de 2011 a través de la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambos países. En el documento se plantean las siguientes áreas prioritarias de cooperación: agricultura, tecnología informática, biotecnología, medicina y energía renovable (MREC, 2011). Los avances se hicieron visibles en 2012, año en que se realizó la Primera Reunión de Trabajo sobre Cooperación Técnica, celebrada en Manila con la presencia del canciller argentino Héctor Timerman. Las temáticas abordadas fueron biotecnología, agricultura, seguridad alimentaria, energía, salud y combustibles orgánicos. En ella se acordó un intercambio de conocimientos sobre la experiencia del programa argentino Raíces para la repatriación de científicos y la generación de redes con quienes se encuentran en el exterior, para mejorar el programa filipino “*Balik*” (“Volvé”) (MREC, 2012).

En el año 2015, dentro del marco de cooperación entre IICA-PROCAL-SENASA-MOA, se recibió una delegación técnica de especialistas en temas de agricultura orgánica, provenientes de Filipinas, con el objetivo de intercambiar experiencias de agricultura orgánica en legumbres y vegetales (IICA, 2015). Posteriormente, dos expertos del SENASA y uno del INTA viajaron a Filipinas para concretar el proyecto de transferencia de conocimientos sobre el manejo de plagas y la utilización de plaguicidas, con la finalidad mejorar la producción de hortalizas en cantidad y calidad, garantizando así la seguridad alimentaria (MREC, 2015).

En el marco del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), Argentina y Filipinas realizaron un intercambio técnico para disminuir el uso de fitosanitarios en cultivos hortícolas, especialmente en el tomate, en septiembre de 2016. El proyecto consistió en la visita de una comitiva filipina que, junto a profesionales del SENASA y el INTA, recorrió fincas productoras de tomate en las provincias de Jujuy, Salta y el norte de Buenos Aires, se interiorizó sobre el manejo de plagas e intercambió experiencia (SENASA, 2016b).

Como se puede observar, la cooperación técnica entre Filipinas y Argentina obedece más bien a una cooperación en cascada. Se considera que este tipo de cooperación es aquella en la que “los países relativamente más desarrollados –que han adaptado las tecnologías de los países industrializados a sus propios territorios y necesidades– las transfieren a sus socios del Sur” (Lechini, 2010: 38).

En relación con la segunda tipología de cooperación horizontal –la científico-tecnológica–, los principales desarrollos entre los países analizados se realizaron en instancias multilaterales, específicamente dentro del marco del Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). Este organismo se ha constituido como una instancia multilateral de diálogo interregional que permite a los Estados estar en contacto constante sobre temáticas comunes, tanto a nivel bilateral como regional. Las iniciativas que vinculan a Argentina y Filipinas en este marco son escasas, pero muestran un avance en los últimos años. En 2016, ambos Estados participaron del proyecto de creación de un banco de datos de cooperación académica, técnica y científica, a través de la articulación entre universidades y centros de investigación de ambas regiones. (FOCALAE, 2016).

En 2017, bajo la iniciativa de Filipinas, se llevó a cabo una conferencia internacional con la participación de Argentina –junto a seis países de la organización– y el consorcio de universidades de Estudios Latinoamericanos de Filipinas (PACLAS, por sus siglas en inglés). De acuerdo a fuentes oficiales, la conferencia “exploró las dimensiones de las relaciones filipino-latinoamericanas dentro del contexto más amplio de Asia, incluidos los aspectos históricos y socioculturales de las relaciones, con miras a fortalecer el intercambio económico entre Filipinas y América Latina” (FOCALAE, 2017). La necesidad de profundizar el conocimiento mutuo a través de la cooperación académica y cultural se subrayó como uno de los objetivos a concretar con vistas a desarrollar relaciones económicas más sólidas.

A modo de recapitulación de los vínculos político-diplomáticos y de cooperación, la relación con Filipinas es un caso de vinculación incipiente, a pesar de los largos lazos culturales e históricos que unen a ambos Estados. En este sentido, las iniciativas bilaterales y multilaterales son crecientes, pero muestran discontinuidad e inconsistencia. Esto se debe, en parte, a la falta de nitidez en cuanto a los objetivos de política exterior que se persiguen desde Argentina respecto del país y a la escasa prioridad que ambos Estados se asignan en sus respectivas agendas exteriores.

Desde el plano multilateral, tanto Argentina como Filipinas participan en instancias interregionales, como el FOCALAE (Foro para la Cooperación de América Latina y Asia del Este) y el diálogo Mercosur-ASEAN, pero el nivel de interacción dentro de los ellos tiene un rol más bien de complemento de las relaciones bilaterales, dado el bajo nivel de institucionalización y la inestabilidad coyuntural de estas dos instancias (Rubiolo, 2016).

Desde el nivel bilateral, exceptuando algunas acciones que han tenido continuidad entre gobiernos –como el proceso de apertura del mercado de carnes–, las acciones argentinas hacia el país asiático han tenido una naturaleza más impulsiva o responsiva, más que una estrategia predefinida y holística de relacionamiento. Se suma a ello la falta de seguimiento de las acciones iniciadas hacia dicho país, consecuencia en parte de la discontinuidad en la dotación de recursos humanos de la Embajada en Manila, de la escasa comunicación entre los entes gubernamentales del nivel nacional y provincial que implementan acciones hacia la región y, en parte también, del escaso conocimiento del rol de la Embajada por parte de los actores privados, lo que dificulta la sistematización, acompañamiento y monitoreo de todas las iniciativas hacia ese país.

4. La dimensión económica y la inserción argentina en el mercado filipino.

La relación Argentina-Filipinas se encuentra, como planteamos anteriormente, en un estadio incipiente si lo comparamos con otros países del Sudeste de Asia como Vietnam e Indonesia. Las iniciativas argentinas para fortalecer algunos nichos en la relación, particularmente los alimentarios, han comenzado a reflejarse en un creciente nivel de intercambios que aún se muestra inestable y con cifras exiguas, dentro del escenario comercial de Argentina con la región.

Filipinas cuenta con una población estimada de 105.893.381 habitantes (julio de 2018), lo que lo convierte en el segundo mercado más grande del Sudeste de Asia, después de Indonesia. A raíz de su reciente desarrollo industrial, Filipinas presenta importantes sectores manufactureros de gran potencial exportador, como es el caso de los semiconductores y los componentes electrónicos (CIA, 2019). Es de destacar el crecimiento de su producción agroalimentaria a partir de los años noventa, impulsada principalmente por el aumento de

la cría porcina y, en menor medida, aviar. Desde 1989 hasta 2017, la producción de cerdo en Filipinas creció más de un 57% mientras que las aves de corral mostraron un ascenso del 150% (FAO, 2019). Gran parte de esta producción se destina al mercado interno, al constituir la carne porcina tan solo un 60% del consumo de total de carne (DOST-PCAARRD, 2016). Este proceso estimuló la demanda de residuos de la industria de soja para la alimentación animal y, consecuentemente, las exportaciones argentinas hacia el país asiático tras la salida de la convertibilidad y el mejoramiento de las condiciones del sector agrícola. Argentina encuentra en este gran mercado un socio complementario a raíz de su estructura productiva, con un significativo potencial de crecimiento.

Sin embargo, al analizar el estado actual de las relaciones comerciales, se evidencia un escaso desarrollo en términos de participación sobre el total comerciado con el exterior. En el año 2017, el valor de las ventas argentinas a Filipinas fue de USD 254,67 millones, lo cual representa tan solo un 0,4% del total exportado por el país sudamericano al mundo. Filipinas, por su parte, importó un total de USD 98,5 mil millones, de los cuales solo un 0,3% provenía de Argentina. Por el lado de las importaciones desde el país asiático, Argentina registró unos USD 135,6 millones, lo que representa tan solo un 0,002% del total de las compras argentinas. Este porcentaje se replica si analizamos la participación argentina en el total de ventas filipinas al exterior –USD 63,2 mil millones–. Estos valores explican un superávit argentino que alcanza los USD 118,7 millones para el año 2017 (UN Comtrade, 2018).

A pesar de este balance positivo, se trata de una relación comercial insignificante. Filipinas representa solo un 5% del total de las exportaciones argentinas a los países miembros de ASEAN, quedando por detrás de países como Vietnam (45%), Indonesia (21%) o Malasia (17%). Se replica el mismo porcentaje para el caso de las importaciones, donde predominan las importaciones tailandesas (45%) y, por detrás, las vietnamitas y malayas (22% y 12% respectivamente) (UN Comtrade, 2018).

Cuadro 1: Exportaciones e importaciones argentinas 2017 - en miles de dólares

Países	Exportaciones	Importaciones
Viet Nam	2.271.503	621.726
Indonesia	1.073.249	345.798
Malasia	866.889	317.457
Tailandia	525.708	1.258.956
Filipinas	254.670	135.955
Singapur	37.889	116.555
Camboya	14.824	16.303
Brunei Darussalam	7.318	-
Myanmar	4.898	6.306
Laos	232	332
ASEAN*	5.057.180	2.819.388
China	4.319.031	12.309.505
Total	58.133.543	66.702.809

Fuente: Elaboración propia con datos de UNComtrade 2018

Las inversiones directas tampoco constituyen una excepción a la regla. A pesar del compromiso con la promoción recíproca de inversiones reflejado en el Acuerdo de 1999 entre los gobiernos de ambos países (MREC, 2018), el flujo neto de capitales en este rubro no ha variado en los últimos 10 años, lo que evidencia el escaso interés de las partes en realizar inversiones en los países en cuestión (Bangko Sentral Ng Pilipinas, 2018).

No obstante, es posible rescatar algunos casos aislados. Como se ha mencionado, Laboratorios Farmesa SAIC ha jugado un rol importante en la región. Actualmente cuenta con una oficina comercial en Manila y anunció la apertura de una planta de procesamiento en el país asiático por un monto de 300 millones de pesos filipinos (Mogato, 2017). Por el lado de Filipinas, a comienzos de 2018 se anunció una inversión de USD 150 millones por parte del grupo filipino International Container Terminal Services, destinados a duplicar la capacidad de la terminal portuaria TecPlata en la ciudad de la Plata (El Cronista, 2018). Estos ejemplos, sin embargo, dan cuenta de la precaria sistematicidad de las inversiones entre ambos países. Además, los esfuerzos políticos parecen enfocarse principalmente en estrategias aisladas de acercamiento comercial en detrimento de la promoción de inversiones directas, radicación empresarial en territorio extranjero o emprendimientos conjuntos que signifiquen, al menos, un leve impulso al intercambio neto de capitales.

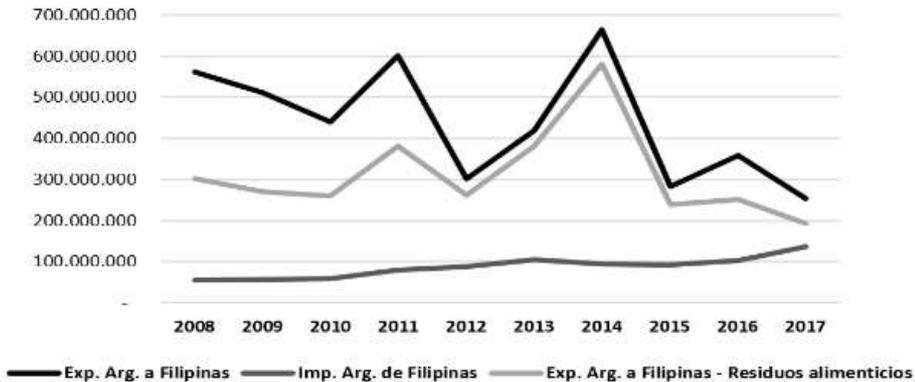
La composición de las exportaciones argentinas, por otra parte, muestra una importante concentración en residuos y desperdicios de las industrias alimentarias —especialmente pellets de soja. Tan solo este rubro representa el 76% de las ventas realizadas a Filipinas y relega a niveles inferiores al 10% el resto de los productos exportados considerados individualmente: 8% para los cereales, 3% para las frutas, 2% para las carnes, etc. Como contrapartida, las importaciones desde Filipinas se centran en manufacturas industriales que abarcan desde vehículos y accesorios (39%), máquinas y aparatos eléctricos (24%) y mecánicos (19%), hasta gomas y productos derivados del caucho (5%). Esta tendencia se repite con otros países del sudeste de Asia. El 86% de las exportaciones argentinas se concentra en la venta de productos de escaso valor agregado (residuos alimenticios y cereales), mientras que bienes más elaborados como las máquinas y sus partes abarcan casi la mitad de las adquisiciones argentinas (UN Comtrade, 2018).

Frente a este panorama, Filipinas está lejos de constituirse como un contrapeso frente a un país de enorme impacto en la balanza comercial argentina como la República Popular de China. El gigante asiático provee un 18,5% de los bienes importados por Argentina, mientras que, en calidad de receptor de productos argentinos, participa de un 7,4%. Esto convierte al comercio con China en un importante factor de dependencia comercial. Sin embargo, no debe descartarse que la región del Sudeste asiático en su conjunto ha significado para Argentina un aliciente en pos de la diversificación de sus socios comerciales, la compensación del déficit con China y, por ende, la ampliación de los márgenes de autonomía. Las ventas a la región en 2017 alcanzaron los USD 5.057 millones, un 8,7% del total exportado, mientras que las importaciones fueron de USD 2.819 millones, un 4,2% del total de las compras externas. A pesar de ello, Filipinas no ha jugado un papel distinguido como socio bilateral de Argentina (UN Comtrade, 2018).

La evolución de las relaciones comerciales entre Argentina y Filipinas a lo largo del período analizado constata que la precariedad de este vínculo no es un fenómeno aislado en el tiempo. Las exportaciones argentinas a Filipinas, por un lado, han descendido un 54,6% desde 2008, año en el cual registraban un monto que ascendía a los USD 561,3 millones. Las importaciones argentinas, no obstante, se han intensificado durante el mismo período y reducido

significativamente el superávit sostenido por Argentina desde hace 10 años. Partiendo de unos USD 54,4 millones, Filipinas ha aumentado sus ventas al país sudamericano en casi un 150% (UN Comtrade, 2018). Se visibiliza, además, una tendencia a la concentración de la canasta de productos exportados. Mientras que en el 2008 los residuos y desperdicios de la industria alimentaria representaban el 54% del total de bienes comercializados a Filipinas, en 2013 llegaron a acaparar casi el 91% de la canasta, con una posterior disminución de la concentración en los años ulteriores hasta alcanzar los niveles actuales.

Gráfico 1: Evolución del comercio Argentina-Filipinas, 2008-2017 (en US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNComtrade 2018

La crisis internacional del año 2008 no pareció tener repercusión en el avance de las importaciones de productos filipinos ni tampoco, como explica Abeles (2009), en el retroceso de las exportaciones argentinas. La desaceleración de la actividad global y el deterioro de los términos de intercambio no impactaron significativamente en el precio de los commodities. Las demandas de maíz y soja por parte de China e India, y la industria de energías alternativas explican la estabilidad en sus precios a nivel internacional. La sequía de los años 2008 y 2009 ha sido el factor más importante en la reducción de los rendimientos agropecuarios argentinos (Abeles, 2009).

A pesar de estos indicios negativos respecto al sector, la comercialización total de residuos de soja por parte de Argentina ha mostrado un sostenido crecimiento hasta 2014. Resulta llamativo observar, no obstante, que este comportamiento no se replica de la misma manera en la evolución de las exportaciones de Argentina a Filipinas que, como se ha mencionado, es explicada de manera cada vez más importante por la venta de pellets de soja. Se observan, en contraste, fuertes oscilaciones a lo largo de la década. Las importaciones filipinas totales de este producto en particular hasta 2014 tampoco parecen responder a estas variaciones. En 2009 y 2010, las exportaciones de manufacturas agropecuarias al país asiático descendieron un 13,7%. En 2011, la tendencia en las ventas fue positiva, con un alza del 46% con respecto al año anterior. El 2012 vuelve a ser un año negativo –con una baja del 31,3%– y hasta el 2014 se aprecia un pico de crecimiento del 121,8% (UN Comtrade, 2018).

Este desacoplamiento entre una evolución positiva de la comercialización de manufacturas agropecuarias con el mundo y una relación comercial bilateral fluctuante sugiere

que las variables intervinientes son ajenas a la realidad económica de los sectores en cuestión de ambos países. El comercio con Filipinas disminuye USD 32,4 y 8,9 millones en 2009 y en 2010 respectivamente, lo que representa una baja del 0,75% y 0,16% en su participación como destino de las exportaciones argentinas. Sin embargo, las ventas de ese producto hacia el mundo por parte de Argentina se incrementan en USD 824,7 y 162,1 millones en cada año, un 11% y un 2% con respecto a sus respectivos años anteriores. Es factible que se haya producido una desviación del comercio, posiblemente a Vietnam, Indonesia, Siria, Irán, Italia y Malasia en 2009, países que juntos representan casi un tercio del incremento en el total de las exportaciones en 2009. En 2010, por su parte, las cifras son bastante homogéneas entre los países que incrementaron su participación como destino de exportaciones argentinas. Lo mismo sucede en 2012: Filipinas pierde un 1,26% de participación, en tanto deja de comprar unos USD 119,3 millones y se convierte en el tercer país de mayor disminución en su participación como destino de exportaciones, por detrás de Italia y los Países Bajos. Sin embargo, las exportaciones argentinas totales suben un 5,06% (USD 528,4 millones), con desvíos hacia países como Indonesia, Tailandia, Chile, Malasia, Vietnam y Lituania (UN Comtrade, 2018).

En el año 2015, se produce una variación negativa en todas las variables analizadas. Tanto las exportaciones argentinas como las importaciones filipinas de residuos de soja descienden un 17% y un 21% respectivamente, y el comercio bilateral de este producto se reduce un 58,7% (USD 340,18 millones). Filipinas pierde un 2,26% de participación como destino de las ventas nacionales. Hay claramente una pérdida de comercio por parte de Argentina y Filipinas, que se refleja en las relaciones económicas bilaterales (UN Comtrade, 2018). El 2017 refleja una propensión a la baja similar, aunque mucho más significativa para el caso del comercio bilateral. La pérdida de exportaciones a Filipinas es del 23,3% (USD 58,72 millones). Las exportaciones de residuos agropecuarios al mundo, por otro lado, descienden un 8,9%, mientras que las importaciones filipinas de este rubro bajan un 3,5%. Parece observarse una relación entre este descenso y el desgaste de las ventas argentinas al país del sudeste de Asia, aunque solo representan una pequeña porción de las pérdidas totales de nuestro país en el último año (UN Comtrade, 2018).

El análisis preliminar sugiere, por un lado, que estas oscilaciones negativas percibidas en las exportaciones argentinas no necesariamente implicaron una menor diversificación de sus socios comerciales. No se aprecia, a excepción de los años 2015 y 2017, una pérdida de comercio total o una concentración comercial en países convencionales, sino más bien una redistribución de las transacciones hacia diversos socios no tradicionales. Filipinas está incluida dentro de los potenciales destinos a los cuales las empresas argentinas deben aspirar en el marco de una estrategia de restricción de las relaciones de dependencia que nuestro país sostiene en el plano internacional.

5. Reflexiones finales

La inserción de Argentina en el Sudeste de Asia se ha desarrollado notoriamente a lo largo de las últimas décadas. El incremento en la demanda asiática de productos agropecuarios con un elevado precio internacional, por un lado, y la mejora de la competitividad de las mercancías argentinas, por otro, fueron marcando el paso en este fortalecimiento de las relaciones comerciales. Este impulso fue sucedido por una jerarquización política de la región. La política exterior nacional acompañó este crecimiento de las cifras comerciales en el

marco de una búsqueda de diversificación de socios. A pesar de ello, las acciones político-diplomáticas sólo consistieron en impulsos aislados que lejos están de constituir una política integral de fortalecimiento de las relaciones.

La relación con Filipinas transitó una senda similar, aunque en términos comparativos muestra un menor nivel de dinamismo frente a mayores socios argentinos en la región (Vietnam e Indonesia, por ejemplo). A pesar del pasado compartido, este país insular se posiciona en un lugar muy relegado en la agenda de política exterior y diplomática argentina. Desde 2007 en adelante, se han atestiguado algunas iniciativas políticas de escasa jerarquía que poco encajan en una verdadera estrategia de diversificación de vínculos hacia socios no tradicionales. Con Cristina Fernández de Kirchner, se aprecia una intensificación de la promoción comercial hacia mercados emergentes, de la cual Filipinas poco pudo rescatar. La llegada de Mauricio Macri al poder tampoco significó un cambio importante para este accionar intermitente. En la reproducción de este patrón tienen mucha influencia los condicionantes internos que afectan tanto a nuestro país como a Filipinas. La participación inconexa de múltiples actores públicos y privados obstaculiza la emergencia de una estrategia integral.

La participación de Filipinas dentro de los socios comerciales argentinos carece de peso significativo, no solo a nivel global sino también a nivel regional. Argentina goza de una relación superavitaria con Filipinas que ha oscilado en los últimos años, aunque sea poco relevante a los fines de sopesar la dependencia comercial que nuestro país sostiene con socios como China. Agrava la situación, además, el hecho de que el intercambio reproduce e intensifica el patrón regional de exportación de materias de bajo valor agregado e importación de manufacturas industriales. Las inversiones directas entre ambos países también son insignificantes. Prevalece, contrariamente, una precaria sistematicidad que goza de escaso apoyo político, el cual se ha concentrado en iniciativas de promoción comercial.

No obstante, Filipinas sigue sosteniéndose como un destino potencial para la diversificación de socios argentinos. De hecho, la evolución de las exportaciones nacionales hacia la región ha sido sumamente positiva. Las oscilaciones negativas en el comercio con Filipinas no dan cuenta de un verdadero deterioro de las exportaciones argentinas hacia socios no tradicionales. Por el contrario, parecen desviarse hacia otros países que se encuentran dentro de los mercados emergentes. No debe descartarse, a su vez, la importancia de la región del Sudeste asiático en su conjunto –lo que incluye también a Filipinas– como contrapeso del déficit comercial de nuestro país con China.

Tras analizar estas tres dimensiones, resta solamente reiterar el gran potencial filipino como nexa entre Argentina y el Este de Asia, el cual poco puede aprovecharse si no se alcanza una adecuada comprensión de las condiciones internas que impiden un sostenido acercamiento entre las partes. Ejemplo de ello es el reconocimiento del deterioro de las relaciones políticas con estos países por la irrelevancia en las agencias públicas de la promoción comercial cuando gran parte del flujo de mercancías hacia la región es acaparado por gigantes agroexportadores. Tampoco servirá la proposición de nuevos esquemas de cooperación si predominan iniciativas inconexas y si se ignoran las ventajas de una verdadera integración del accionar externo.

Es claro que deben redoblar los esfuerzos políticos para entablar vínculos más estrechos con este país asiático de mercado extenso y notable complementariedad económica. Para efectivizar estos esfuerzos, es necesario comprender no solo la naturaleza los lazos existentes sino también las oportunidades y los obstáculos internos que se nos presentan. Se necesita cierta voluntad política para superar la escasa estandarización de los

procesos de apertura de mercados y de incentivo al intercambio de capitales que prevalece en la actualidad. No debe descartarse, a su vez, el problema de la concentración de las exportaciones argentinas en productos de escaso valor agregado. El ejemplo de Filipinas es importante para entender que el grado de dependencia no sólo es perceptible en la cantidad e intensidad de vínculos comerciales sino también en el tipo de relaciones que se entablan con el resto del mundo. Argentina sigue reproduciendo un patrón comercial de carácter interindustrial, al asumir el rol de exportador de bienes primarios o con procesos productivos escasamente industrializados. En este sentido, una agenda de inserción en el Este de Asia que procure la diversificación debe contemplar tanto la ampliación de socios y de su participación relativa, como la apertura de nichos de mercado que permitan incrementar, paulatinamente, el nivel de valor agregado de las exportaciones a la región.

6. Referencias

- ABELES, M. (2009). "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", *Revista de Trabajo*, n. 7, año 5. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- ALADI. (2018). Sistema de información de Comercio Exterior. Disponible: <http://consulta-webv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/home.seam>
- BANGKO SENTRAL NG PILIPINAS (2018). Net Foreign Direct Investment Flows. *Balance of Payment, 6th edition (BPM6)*. Recuperado de: http://www.bsp.gov.ph/statistics/spei_new/tab10_fdc.htm.
- BAVIERA, A. (2016). The Philippines and the South China Sea dispute: Security interests and perspectives, in I. Storey & C-Y. Lin (eds), *The South China Sea dispute: Navigating diplomatic and strategic tensions*. ISEAS, Singapore, 161-187.
- BERNAL-MEZA, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- BRICEÑO RUIZ, J.; Simonoff, A. (eds) (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una lectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- CANIVEL, Roy S. (2017, 15 Diciembre). "Argentinian firm Farmesa plans P300-M seaweed processing plant in PH", en *Inquirer.Net*. Disponible: <http://business.inquirer.net/242541/argentinian-firm-farmesa-plans-p300-m-seaweed-processing-plant-ph#ixzz5MlhpnJ63>
- CASA ROSADA (2017). "La Argentina exportará carne vacuna a Filipinas". Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/38383-la-argentina-exportara-carne-vacuna-a-filipinas>
- CIA (2019). Philippines. *The World Factbook*. Disponible: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>
- COLACRAI, Miriam (2006). "Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía", en Bologna, B. (comp.), *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Vol. I, Tomo IV. Rosario: Ediciones CERIR, 13-30.
- DOST-PCAARRD (2016, 24 Febrero). "Philippine pork to the world". Disponible: <http://www.pcaarrd.dost.gov.ph/home/portal/index.php/quick-information-dispatch/2681-philippine-pork-to-the-world>
- EL CRONISTA (2018, 12 Enero). "Inversiones filipinas para el puerto de La Plata". Disponible: <https://www.cronista.com/negocios/Inversiones-filipinas-para-el-puerto-de-La-Plata-20180112-0043.html>

- EMBAJADA DE MÉXICO EN FILIPINAS (2018). Sitio Oficial. Disponible: <https://embamex.sre.gob.mx/filipinas/index.php/servicios-consulares/servicios-a-mexicanos?id=84:relaciones-bilaterales>
- FAO (2019). Estadísticas por país. FAOSTAT. Disponible: <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>
- FOCALAE (2016). "Articulation Between Universities and Research Centres, East Asia – Latin America and the Caribbean Academic, Technical and Scientific Cooperation Databank". Regional Projects. Disponible: http://www.fealac.org/new/document/board_view.do?idx=169&sboard_id=national_project&sboard_category=&page=1&onpage=10&orderby=A&sort=desc&sboard_02=&opt=db&stext=&sboard_19=RP&sboard_20=N&sboard_01=&startdateliken
- FOCALAE (2017). "International Conference: Strengthening Economic and Cultural Exchanges between the Philippines and Latin America". National Projects. Disponible: http://www.fealac.org/new/document/board_view.do?idx=226&sboard_id=national_project&sboard_category=&page=1&onpage=10&orderby=A&sort=desc&sboard_01=Philippines&sboard_02=&sboard_19=NP&sboard_20=N&stext=&startdatelike=
- IPCVA (2017). "Exitosa Ronda de Negocios en Filipinas". Newsletter No 329. Recuperado de: <http://www.ipcva.com.ar/news/news329.html>
- IICA (2015). "Intercambio con delegación técnica de Filipinas, para el desarrollo de la producción orgánica". Disponible: <http://www.iica.int/es/prensa/noticias/intercambio-con-delegaci%C3%B3n-t%C3%A9cnica-de-filipinas-para-el-desarrollo-de-la-producci%C3%B3n>
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2007). Memoria detallada del Estado de la Nación. Buenos Aires, Argentina.
- LECHINI, Gladys (2008). "Argentina y Sudáfrica: hacia una cooperación estratégica", en el Seminario "Sudáfrica/Argentina y África/América del Sur: Un mayor fortalecimiento de las relaciones. Cómo y dónde", Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina y la Embajada de Sudáfrica en Argentina, Buenos Aires, 1-12.
- LECHINI, Gladys (2010). "La cooperación sur-sur en las agendas externas en las agendas externas de Argentina y Brasil", en *Estudios*, no. Especial (junio), 35-47.
- LECHINI, Gladys (2012). "Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur". En Morasso, C.; Pereyra Doval, G. (comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. UNR Editora: Rosario, 13-26.
- LENGYEL, Miguel y MALACALZA, Bernabé (2010). "¿De qué hablamos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur? conceptos, actores y agenda de investigación. Un estudio de caso" (Buenos Aires: FLACSO-Argentina/PNUD). Disponible: [file:///C:/Users/Flor/Downloads/Parper%20FLACSO%20PNUD%20Lengyel%20Malacalza%202010%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Flor/Downloads/Parper%20FLACSO%20PNUD%20Lengyel%20Malacalza%202010%20(1).pdf)
- LACASTA, David (2015). "El galeón de Manila: retomando el contacto entre Asia y América a través del comercio", en *Ecos de Asia*. Disponible: <http://revistacultural.ecosdeasia.com/el-galeon-de-manila-retomando-el-contacto-entre-asia-y-america-a-traves-del-comercio/>
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA (2017). Argentina realizó el primer embarque de carne bovina a Filipinas: un mercado de 100 millones de habitantes. Recuperado de: https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/bovinos/?accion=noticia&id_info=170602203313
- MOGATO, Anna G. (2017, 15 Diciembre). "Argentina's Farmesa to set up plant in PHL. Business World". Disponible: <http://www.bworldonline.com/argentinass-farmesa-set-plant-phl/>
- MONETA, Carlos; CESARÍN, Sergio (eds) (2014). *Escenarios de integración Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. Eduntref: Buenos Aires.

- MREC (2011, 24 de agosto). Acuerdo de Cooperación Técnica entre la República Argentina y la República de Filipinas (10044). Disponible: <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- MREC (2012). "Filipinas: Primera Reunión de Cooperación Técnica entre Argentina y Filipinas". Recuperado de: <https://www.mrecic.gov.ar/es/filipinas-primera-reunion-de-cooperacion-tecnica-entre-argentina-y-filipinas> (Última visita: 15/03/2018)
- MREC (2015). "Filipinas: En busca de una agricultura más variada y de mejor calidad". Recuperado de: <https://www.mrecic.gov.ar/filipinas-en-busca-de-una-agricultura-mas-variada-y-de-mejor-calidad> (Última visita: 15/03/2018)
- MREC (2018). Biblioteca digital de tratados. Recuperado de <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>.
- OLIVET, M. Cecilia (2005). "Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia". Disponible: http://www.iadb.org/INTAL/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Olivet.pdf.
- OROPEZA, Déborah (2016). "La migración asiática libre al centro del virreinato novohispano, 1565-1700", en *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 37 (147), 347-363.
- OVIDEO, Eduardo D. (2000). La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales. DTI, 3. Disponible: <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/argentina-asia.pdf>
- RUBIOLO, M. Florencia (2012). "Relaciones Argentina-Sudeste de Asia: vínculos comerciales y políticos contemporáneos (2003-2011)". En Morasso, C.; Pereyra Doval, G. (comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. UNR Editora: Rosario, pp. 83-92.
- RUBIOLO, M. Florencia; Baroni, Paola A. (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*, 8(2), 200-214.
- RUBIOLO, Florencia (2016). "Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: un complemento al bilateralismo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 113, 211-234.
- RUBIOLO, M. Florencia (2017). "Diversificación y Autonomía: Ejes en la aproximación argentina al Sudeste de Asia". *Comillas Journal of International Relations*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 8, 67-80.
- SAHNI, Varun (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.
- SENASA (2015). "Argentina concretó la exportación de cítricos frescos con destino a Filipinas". Sitio Oficial. Disponible: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/argentina-concreto-la-exportacion-de-citricos-frescos-con-destino-filipinas>
- SENASA (2016a). "Filipinas inspeccionó los primeros embarques de uva fresca argentina con destino al país asiático". Sitio Oficial. Disponible: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/filipinas-inspecciono-los-primeros-embarques-de-uva-fresca-argentina-con-destino-al-pais-asiatico>
- SENASA (2016b). "Cooperación con Filipinas en el Manejo de Plagas". Sitio Oficial. Disponible: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/videos/senasa-tv-cooperacion-con-filipinas-en-el-manejo-de-plagas>
- SENASA (2017). "Filipinas abre su mercado a la carne vacuna argentina". Sitio Oficial. Disponible: <http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/filipinas-abre-su-mercado-la>

carne-vacuna-argentina

SIMONOFF, Alejandro (2009). "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner", en *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, no. 5, vol. 10, 71-86.

THE MANILA TIMES (2015, 16 Agosto). "Argentina expanding PH ties". Disponible: <http://www.manilatimes.net/argentina-expanding-ph-ties/176239/>

UN COMTRADE (2018). Trade Map. *UN Comtrade*. Disponible: <https://comtrade.un.org/>

VIGEVANI, Tulio; Cepaluni, G. (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", en *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.