



**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Las relaciones comerciales entre Argentina y China (2001-2016)

Autor(es): Briones Urquizo, Romina Giselle

Fuente: Latitud Sur N° 14, Año 2019. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.
(Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de
Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE ARGENTINA Y CHINA (2001-2016)¹²

Romina Giselle Briones Urquizo³

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (ARGENTINA)

Resumen

Luego de la crisis del 2001 y el ingreso de China a la OMC, los flujos comerciales entre Argentina y China se fueron incrementando progresivamente, consolidando un intercambio comercial basado en las ventajas naturales de cada país. Las exportaciones argentinas se concentraron en el complejo sojero y el petróleo crudo, mientras que China se impuso como un exportador de productos manufacturados. Este tipo de intercambio ha impactado en los saldos de la balanza y política comercial de Argentina hacia el segundo y tercer lustro del siglo XXI.

Palabras Clave

Argentina- China- comercio bilateral- política comercial argentina

THE TRADE RELATIONSHIP BETWEEN ARGENTINA AND CHINA (2001-2016)

Abstract

After the crisis of 2001 and China's WTO membership, the trade flows between Argentina and China have increased progressively based on an inter-industry trade. Argentina's exports have been concentrated on oilseed products and crude oil, while China has become a manufacturer exporter. This type of trade has impacted on Argentina's commercial balance and policies from approximately 2005 to 2015 onwards.

Keywords

Argentina- China- bilateral trade- Argentina trade policies

¹ Fecha de recepción: 30/10/19. Fecha de aceptación: 30/11/19.

² El presente artículo es parte de la investigación realizada por la autora en el marco de la beca PROPAL, correspondiente al proyecto UBACYT "Cambios domésticos (económicos y políticos de Argentina vis a vis los cambios de paradigmas mundiales: actores de poder, diplomacia, ciclos y restricciones estructurales (1989-2016)", dirigido por la Dra. Priscila Palacio.

³ Licenciada en Administración de la Universidad de Buenos Aires. Becaria PROPAL de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (2017-19). Ex becaria DAAD, Fulbright y Erasmus+.

Introducción

Con el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la recuperación económica argentina tras la crisis de la convertibilidad, los vínculos comerciales entre ambos países se fortalecieron debido a la reducción de aranceles chinos a las exportaciones argentinas del complejo sojero y el incremento progresivo en la demanda interna argentina. Hacia el tercer lustro del siglo XXI, China se convirtió en el segundo socio comercial de la Argentina.

No obstante, el intercambio comercial entre ambos países ha mantenido un carácter interindustrial, donde las exportaciones argentinas se han concentrado en materias primas -principalmente del complejo sojero y petróleo crudo-, mientras que China se ha caracterizado por exportar manufacturas de elevado valor agregado y contenido tecnológico. De esta manera, se replicó la estrategia regional china para el resto de Latinoamérica y África, mediante la cual, el país asiático procura abastecerse de materias primas e insumos para su creciente población e industria, a fin de garantizar su seguridad alimentaria y energética.

Como consecuencia, el incremento de las importaciones chinas ha ocasionado déficits crecientes en la balanza comercial argentina. Además, la crisis del 2008 y la caída del boom de los commodities impulsaron la introducción de medidas proteccionistas por parte del gobierno argentino que afectaron las relaciones comerciales con el país asiático, causando la reducción de las exportaciones argentinas de aceite de soja a ese país. Aun así, a partir de 2010 las exportaciones argentinas de petróleo hacia China cobraron mayor relevancia, debido a las inversiones chinas en el sector hidrocarburífero argentino.

Por otro lado, se debe mencionar el importante papel que han desempeñado los derechos de exportación sobre el complejo sojero en la recaudación fiscal del Estado argentino. Sin embargo, esta cuestión también provocó numerosos conflictos, que estallaron especialmente con la iniciativa de la denominada Resolución 125/2008, consolidando la oposición del sector del campo contra el gobierno de Cristina F. de Kirchner.

En relación con el aspecto social y político, el presente trabajo pretende analizar si Argentina se sitúa en una posición de vulnerabilidad frente al gigante asiático, teniendo en cuenta las características del intercambio interindustrial con ese país, así como el financiamiento otorgado por China a Argentina mediante los swaps de 2009 y 2014. La premisa de esta investigación sostiene que el vínculo comercial de Argentina con China impulsa la re-primarización de la economía argentina, al fomentar la especialización en el complejo sojero por sobre otros sectores que contengan un mayor contenido de valor agregado.

El ascenso económico de China y sus efectos en el comercio internacional

En los últimos treinta años, el ascenso económico de China ha transformado la dinámica de los flujos comerciales internacionales al posicionarse como la segunda economía más grande del mundo, con un crecimiento sostenido del PBI y una transformación radical de su industria⁴. Hacia finales de los años '70, el gobierno chino introdujo un conjunto de reformas

⁴ En 1992, el crecimiento del PBI se mantuvo cercano al 14,22% y luego descendió gradualmente hasta 7,67% en 1999. Entre 1999 y 2007, el PBI aumentó de manera continua hasta llegar a un máximo de crecimiento de

económicas que tuvieron como objetivo lograr la transición hacia un sistema económico capitalista, llevando a cabo una apertura comercial que atrajo las inversiones extranjeras en la zona costera del país. En tal sentido, se dieron los primeros pasos para consolidar un modelo de crecimiento basado en exportaciones, el cual se potenció durante los años '90. A principios de esa década, China comercializaba menos del 3% de las importaciones mundiales, mientras que en 2015 su participación se mantuvo cercana al 15%. De forma similar, las exportaciones chinas constituían menos del 2% del total mundial en 1992, pero desde el 2010 han permanecido alrededor del 8%. De este modo, se puede observar cómo los flujos comerciales chinos fueron adquiriendo una mayor proporción sobre el total mundial durante este período.

Tabla 1: Porcentaje de importaciones y exportaciones chinas sobre el total mundial (1992-2015)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Importaciones	2,97	4,93	4,76	4,65	4,80	5,17	5,29	5,67	6,29	6,77	7,73	8,39
Exportaciones	1,51	3,39	3,02	2,96	3,03	3,03	2,83	2,87	3,25	3,55	4,11	4,86

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Importaciones	9,09	10,05	10,60	11,16	11,03	12,22	12,81	12,34	12,78	13,05	13,73	15,15
Exportaciones	5,24	5,46	5,64	5,95	5,77	7,10	7,88	7,94	8,02	8,31	8,28	8,36

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

El crecimiento acelerado de las exportaciones permitió que China lograra reconvertir su industria hacia productos de alto contenido tecnológico, gracias a su gran acumulación de capital, las ganancias de productividad y los superávits comerciales acumulados en años anteriores (Slipak, 2012). Este proceso se vio favorecido con el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001 y el aumento de las inversiones chinas en el extranjero, las cuales se multiplicaron casi diez veces en la primera década del siglo XXI, permitiendo el ingreso a nuevos mercados y el abastecimiento de diversos insumos⁵.

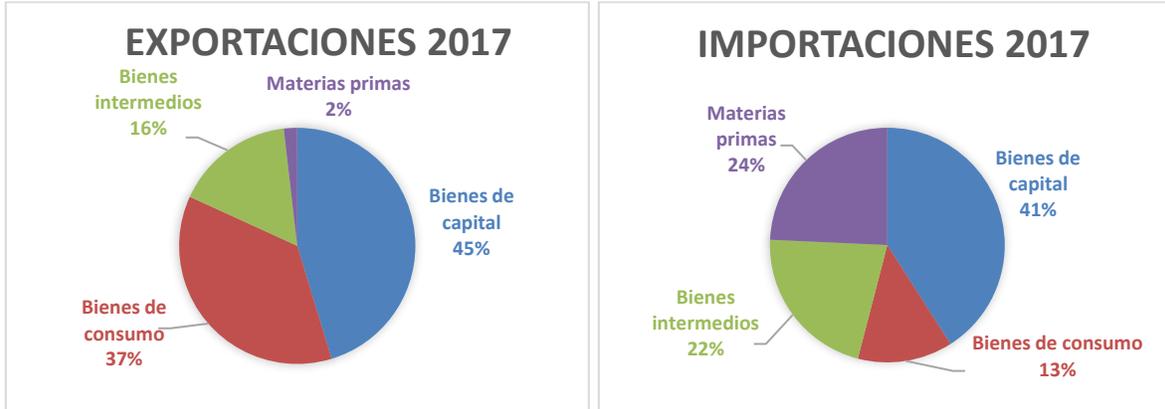
De ese modo, el gigante asiático se ha transformado en un gran exportador de bienes de capital y de consumo. En 2017, un 45% de sus exportaciones se concentraron en bienes de capital, un 37% en bienes de consumo y apenas un 2% en materias primas. En cuanto a sus importaciones, China se ha posicionado como el mayor importador mundial, ocupando el primer puesto del ranking desde el 2005. Las importaciones de bienes de capital también predominan sobre el resto, rondando alrededor del 40% en 2017. El 60% de estas

14.23% en 2007. Luego, el nivel de crecimiento se redujo y a partir de 2012 mantiene una tendencia descendente alrededor del 7%.

⁵ Las inversiones chinas en el extranjero ascendieron de 915.78 millones de dólares en el 2000 a 68.811.31 millones de dólares en 2010.

importaciones fue provisto por países de Asia Oriental y el Pacífico, el 15% por Europa y Asia Central y menos del 2% por América Latina. En contraste, América Latina se destaca como el segundo proveedor de materias primas para el país asiático (21%), mientras que la región de Asia Oriental y el Pacífico (27%) ocupa el primer lugar en este rubro.

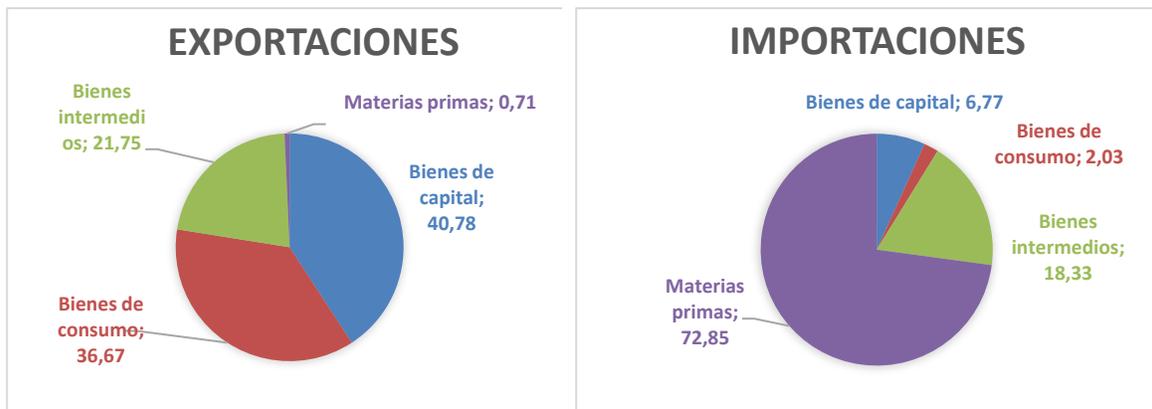
Gráfico 1: Composición de flujos comerciales de China con el mundo (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

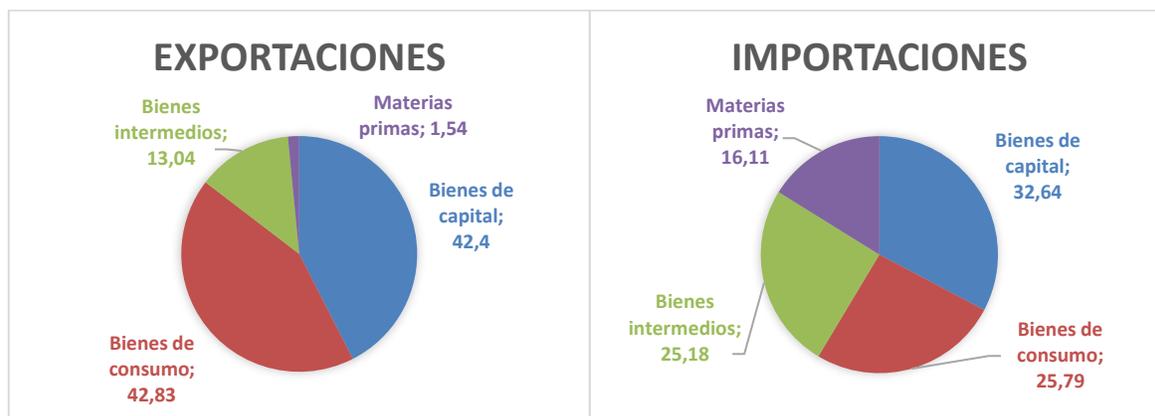
Además, cabe señalar que China mantiene distintos tipos de intercambio comercial con las diversas regiones. Por un lado, prevalece un intercambio intraindustrial con Estados Unidos, Europa Occidental y los tigres del sudeste asiático y, por otro, un intercambio interindustrial con América Latina y África, donde China tiende a importar materias primas y productos agropecuarios mientras que exporta manufacturas con gran contenido tecnológico (D'Elía, Galperín & Stancanelli, 2008).

Gráfico 2: Composición de flujos comerciales chinos con Latinoamérica y el Caribe en 2017 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

Gráfico 3: Composición de flujos comerciales chinos con Europa y Asia Central en 2017 (en porcentajes)

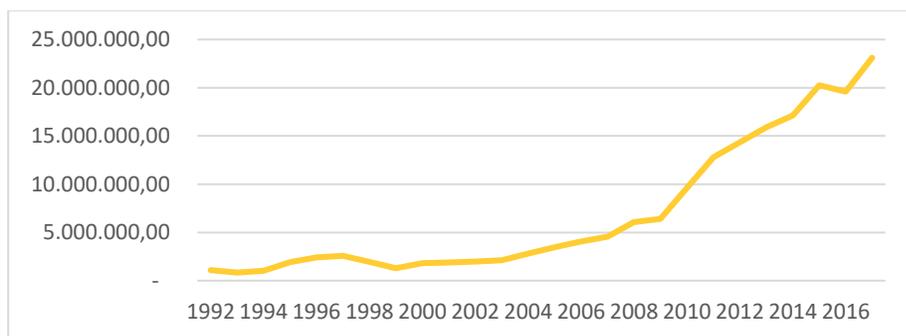


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

Por otro lado, la transformación de la estructura productiva china vino acompañada de una disminución de su población rural debido a las migraciones internas, así como también, de un incremento del poder adquisitivo de su clase media urbana, lo cual significó una mayor presión social por mejoras en la alimentación (Slipak, 2012).

De esta forma, el país ha aumentado dramáticamente su demanda interna de materias primas, destacándose principalmente los productos agropecuarios y combustibles para garantizar el abastecimiento de alimentos e insumos productivos para la industria⁶. Al convertirse en uno de los principales demandantes de materias primas a nivel mundial, China ha adquirido una influencia considerable en la determinación de los precios internacionales, los cuales han llegado a elevarse de forma extraordinaria como, por ejemplo, durante el boom de los commodities.

Gráfico 4: Importaciones chinas de productos alimenticios (en miles de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

⁶ La demanda de alimentos se ha triplicado entre 2009 y 2017. Ver gráfico 4.

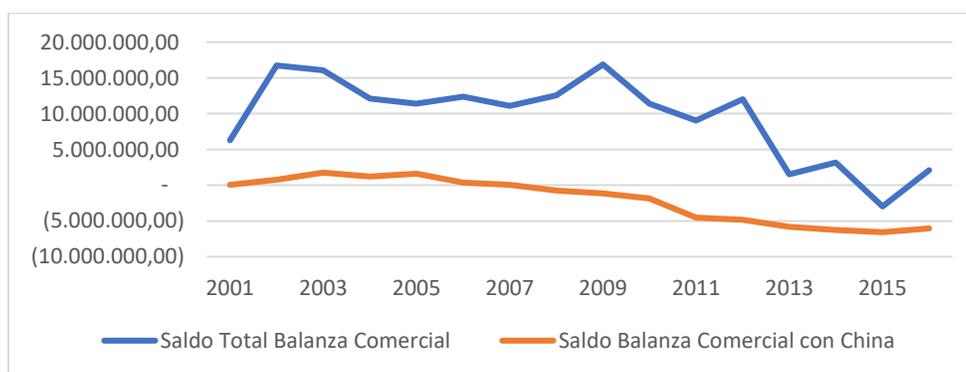
En ese contexto, donde América Latina emerge como gran proveedor de materias primas, se desarrollan las relaciones comerciales entre Argentina y China⁷. Mientras que Argentina se encarga de satisfacer la demanda del país asiático de productos del complejo sojero y de petróleo crudo, China actúa como proveedor de manufacturas de alto contenido tecnológico, reproduciéndose el intercambio comercial interindustrial característico de la región.

Flujos comerciales entre Argentina y China (2001-2016)

Luego de su ingreso a la OMC en el 2001, China llevó a cabo una reducción de sus aranceles sobre las importaciones, impulsando un crecimiento de las exportaciones argentinas hacia dicho país. Por ejemplo, el arancel sobre el aceite de soja disminuyó del 85% al 9%; el de la carne del 45% al 12%; y el del vino del 65% al 12%, promediando un descenso de los aranceles chinos sobre las importaciones de productos agrícolas del 31.5% al 17.4% (Bouzas, 2009). Al mismo tiempo, la recuperación económica argentina tras la crisis de la convertibilidad posibilitó un aumento de la demanda interna y, por lo tanto, del nivel de importaciones. Estos dos factores permitieron que los flujos comerciales entre ambos países se acrecentaran hacia el segundo lustro del siglo XXI, convirtiéndose China en el segundo socio comercial de Argentina, después de Brasil.

Luego de la crisis del 2001, se obtuvieron superávits en la balanza comercial Argentina-China por siete años, los cuales fueron decreciendo a medida que el nivel de importaciones de origen chino se acrecentaba. A partir de 2008, la balanza comercial comenzó a arrojar saldos negativos constantes, teniendo un déficit máximo cercano a los 6,5 mil millones de dólares en 2015. Estos resultados fueron afectados a su vez por la crisis de 2008 y, los altibajos del boom de los commodities. En comparación, los superávits de la balanza comercial total de Argentina también han presentado una tendencia decreciente, pero sufrieron un mayor número de fluctuaciones a lo largo del mismo período.

Gráfico 5: Saldo balanza comercial Argentina total y con China en miles de US\$ (2001-2016)

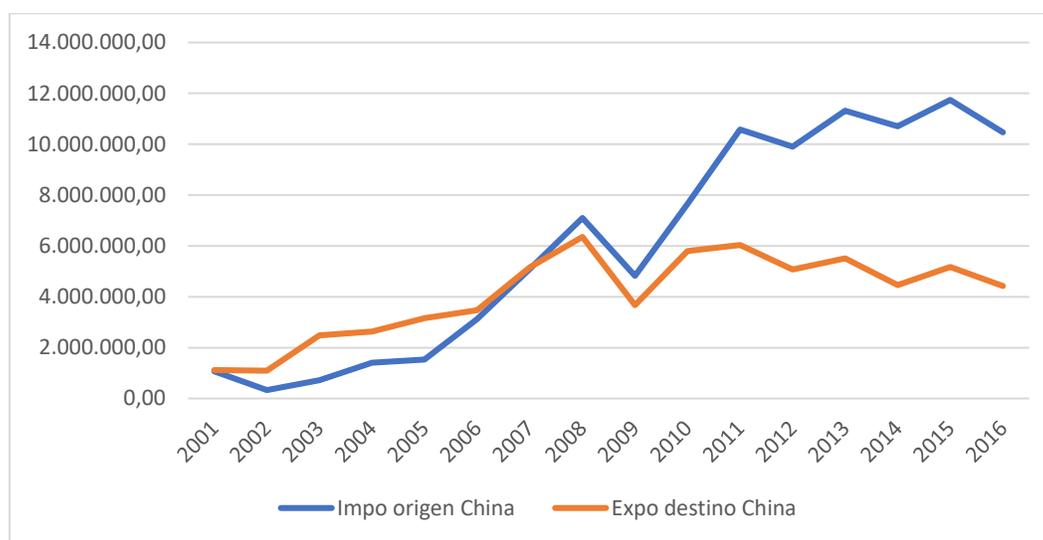


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

⁷ Casi el 73% de las importaciones de América Latina hacia China correspondieron a materias primas en el 2017. Ver gráfico 2.

Las importaciones argentinas provenientes de China han aumentado casi diez veces entre 2001-2016 y concentran alrededor del 20% de las importaciones totales de Argentina. En contraste, las exportaciones argentinas hacia China representan cerca del 10% del total de exportaciones argentinas y alcanzaron su nivel máximo en 2008, el cual resultó casi cinco veces mayor al de 2001⁸. Sin duda, China desempeña un papel principal en los flujos comerciales argentinos, pero este comercio bilateral no resulta tan relevante para el gigante asiático debido al gran tamaño de su economía, donde las operaciones con Argentina representan un nivel menor al 1% del total.

Gráfico 6: Exportaciones argentinas a China e importaciones argentinas de origen chino en miles de US\$ (2001-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, recuperados de <https://wits.worldbank.org/> [visitado el 27/10/2019]

En cuanto la composición de los flujos comerciales, las exportaciones hacia China se encuentran altamente concentradas en el complejo oleaginoso, principalmente poroto y aceite de soja, aunque las exportaciones de petróleo crudo también han adquirido mayor relevancia desde el 2010, producto del auge de inversiones chinas en el sector hidrocarburífero argentino⁹. De esta forma, las exportaciones de poroto y aceite de soja han concentrado alrededor del 70% del total de exportaciones argentinas a China durante el período 2001-2016¹⁰. Asimismo, desde el año 2010, casi el 80% de las exportaciones argentinas de soja se han destinado al mercado chino, posicionando al poroto de soja como el quinto producto

⁸ Las importaciones chinas a Argentina avanzaron de casi 1 mil millones de dólares en 2001 a alrededor de 10 mil millones en 2016, mientras las exportaciones argentinas a China se mantuvieron cercanas a 1 mil millones de dólares en 2001 y tuvieron un pico máximo de más de 6 mil millones en 2008.

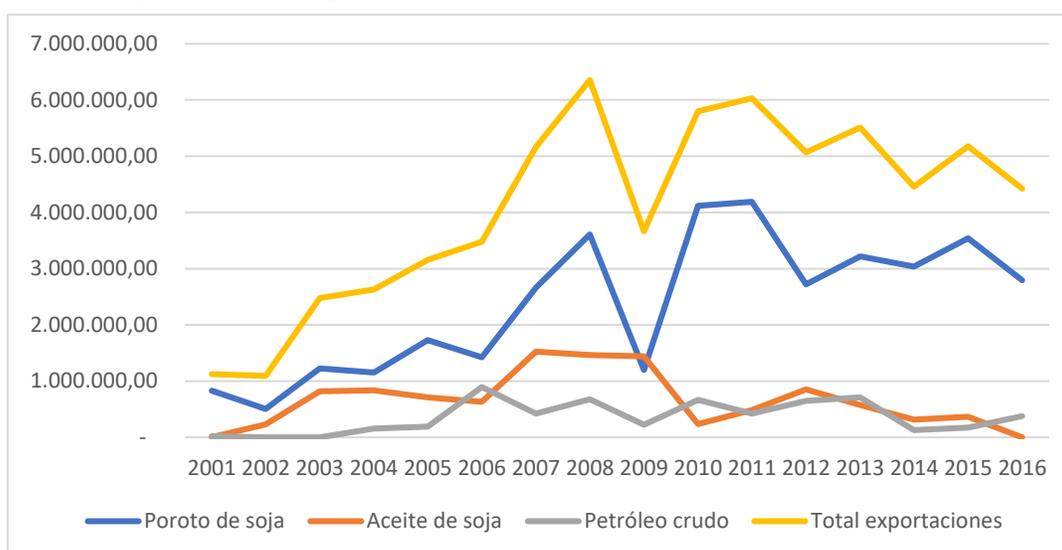
⁹ En 2010, un holding chino adquirió el 50% de las acciones de Bridas Energy, el cual luego compró el 40% de PAE. SINOPEC también se hizo cargo de la filial argentina de OXY en 2010.

¹⁰ Alcanzaron un máximo de 82% en 2003 y mínimo de 59% en 2006.

argentino más exportado al mundo y a China como su principal destino. Al mismo tiempo, las exportaciones de petróleo crudo han ocupado el ranking de los cinco productos argentinos más exportados a China desde el 2004, ocupando el segundo puesto durante varios años¹¹. En conjunto, las exportaciones de estos tres productos -poroto de soja, aceite de soja y petróleo crudo- han llegado a cubrir el 90% del total de exportaciones argentinas a China en 2007 y 2008, manteniendo un nivel general cercano al 80% durante 2001-2016. Cabe destacar que estos tres productos corresponden a commodities sin procesamiento o con reducida transformación¹².

De este modo, las exportaciones argentinas hacia China contienen poco o nulo valor agregado (Bolinaga, 2015). Además, de acuerdo con algunos autores, los incrementos en los precios internacionales de los commodities favorecieron la re-primarización productiva en aquellos países con ventajas naturales en el sector agropecuario.

Gráfico 7: Composición de las exportaciones argentinas a China en miles de U\$S (2001-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map, recuperados de <https://www.trademap.org/Index.aspx> [visitado el 27/10/2019]

Por el contrario, las importaciones chinas hacia Argentina se encuentran esencialmente diversificadas y con altos niveles de valor agregado, teniendo una gran participación el sector de maquinarias¹³. De esa forma, se produce el intercambio comercial interindustrial entre ambos países, donde Argentina exporta materias primas a cambio de productos industriales con contenido tecnológico elevado. Asimismo, la mayoría de las importaciones chinas se encuentran englobadas en tres capítulos del sistema armonizado, pero no se repite el patrón

¹¹ Según el INDEC, ha ocupado el segundo puesto en los años 2006, 2010, 2013 y 2016.

¹² Entre los tres productos, el aceite de soja cuenta con el mayor nivel de transformación, pero sus exportaciones fueron reducidas drásticamente a partir de 2010 por controles fitosanitarios.

¹³ De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, el rubro “Maquinaria y electricidad” concentró el 52% del total de importaciones chinas a Argentina durante el período 2001-2016.

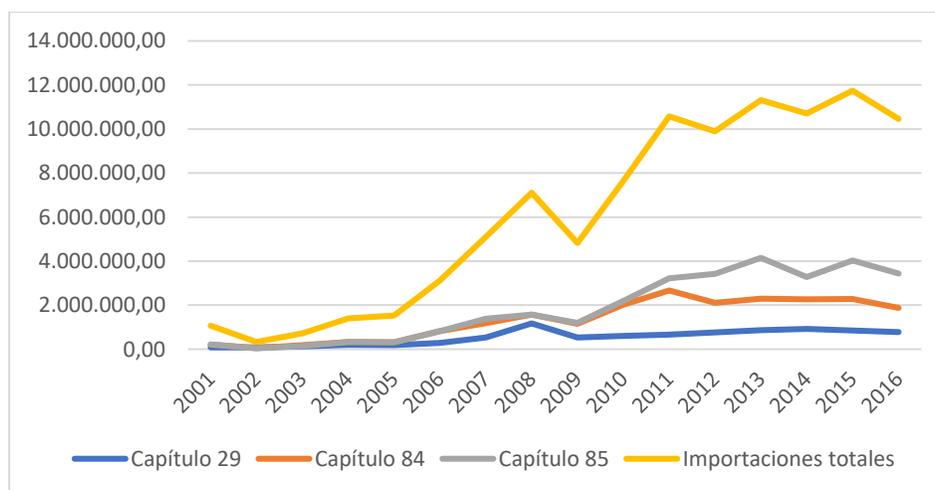
de concentración de las exportaciones argentinas, ya que abarcan un gran número de productos dentro de cada sección (Tabla 2). Estos tres capítulos han concentrado alrededor del 60% de las importaciones de origen chino durante el período 2001-2016, con un nivel mínimo de 48% en 2001 y un máximo de 64% en 2013.

Tabla 2: Principales capítulos del sistema armonizado de las importaciones chinas¹⁴

Capítulo	Descripción
84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción del sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes. Aclaración: De este capítulo se destacan principalmente los circuitos impresos con componentes eléctricos.
29	Productos químicos orgánicos (Glifosato y su sal de monoisopropilamina)

Fuente: Nacht, P. A. (2011). La relación comercial entre Argentina y China durante 1991–2010. Una caracterización sobre el patrón de vinculación comercial. *Ensayos de Economía*, 21(38), 147-180.

Gráfico 8: Composición de importaciones chinas a Argentina por capítulo (2001-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map, recuperados de <https://www.trademap.org/Index.aspx> [visitado el 27/10/2019]

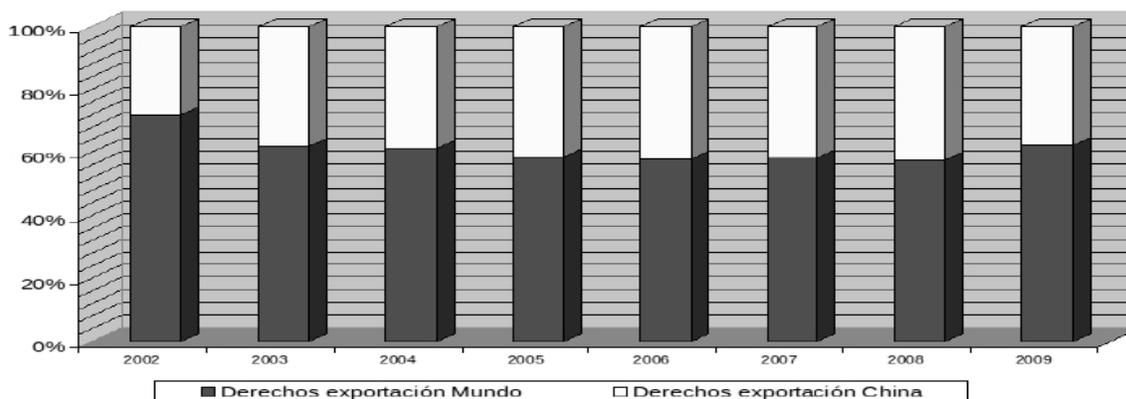
¹⁴ En la Tabla 2 se detalla la descripción oficial de los capítulos del sistema armonizado, lo que no implica que necesariamente se comercialicen todos los artículos mencionados.

La política comercial argentina y sus efectos en el comercio exterior con China

En 2001, las largas negociaciones entre China y la Organización Mundial de Comercio (OMC) concluyeron con la firma del Protocolo de Adhesión del país asiático al organismo internacional. En ese Protocolo no se reconocía a China como economía de mercado, sino como una economía en transición que precisaba de un período razonable para alcanzar las condiciones requeridas por la OMC para ser calificada como economía de mercado. No obstante, el documento establecía que los Estados miembros podían otorgar tal reconocimiento a China de manera individual, flexibilizando sus políticas antidumping contra este país y no permitiendo la comparación de precios con terceros mercados.

Por otra parte, el ingreso de China a la OMC posibilitó que dicho país llevara a cabo la eliminación de restricciones no arancelarias y la reducción de aranceles a sus importaciones, permitiendo un incremento de las exportaciones argentinas hacia el país asiático - principalmente, las pertenecientes al complejo sojero. Como consecuencia, las retenciones argentinas sobre las exportaciones de soja constituyeron uno de los orígenes más importantes de la recaudación fiscal relativa a derechos de exportación¹⁵. Además, Argentina se vio beneficiada por el boom de los commodities y el crecimiento de las exportaciones de poroto y aceite de soja hacia China. Por ejemplo, en el 2008 cuando el precio internacional de la soja alcanzó un nivel máximo cercano a los US\$ 600 por tonelada en el mercado de Chicago, el 80% de las exportaciones argentinas a China correspondían al complejo sojero. Como resultado, durante el período 2002-2009, los derechos de exportación del complejo sojero (capítulo 12 y 15 del sistema armonizado) concentraron alrededor del 20% de la recaudación total por derechos de exportación (Nacht, 2011)¹⁶. En los gráficos 9 y 10 se puede observar la considerable participación de China en la recaudación fiscal por derechos de exportación durante este período.

Gráfico 9: Recaudación argentina por derechos de exportación - capítulo 12 (2002-09)

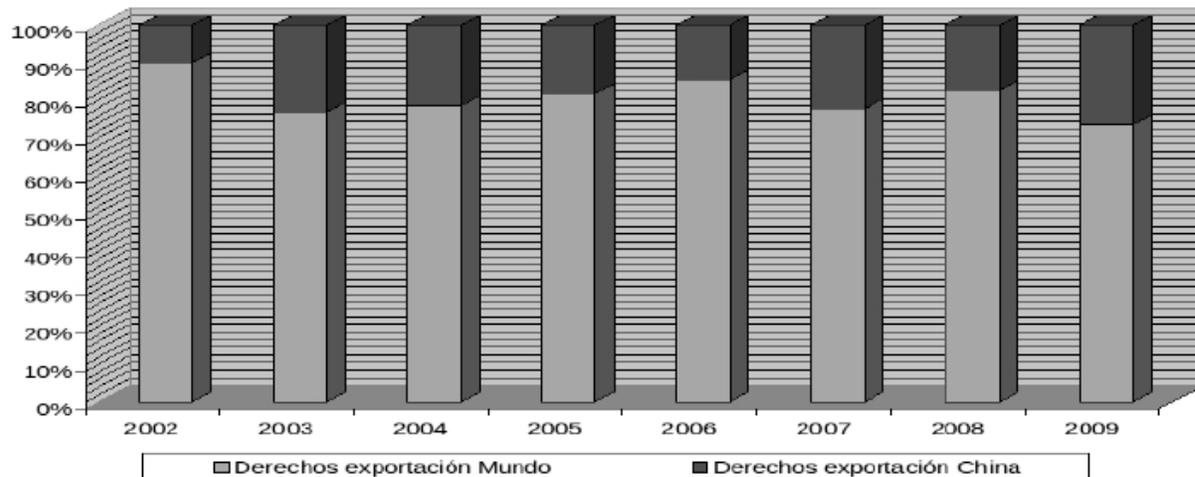


Fuente: Nacht, P. A. (2011). La relación comercial entre Argentina y China durante 1991-2010. Una caracterización sobre el patrón de vinculación comercial. *Ensayos de Economía*, 21(38), 147-180.

¹⁵ Las retenciones a las exportaciones habían sido introducidas durante el gobierno de Duhalde como consecuencia de la grave crisis económica del 2001.

¹⁶ Capítulo 12: Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes. Capítulo 15: Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal

Gráfico 10: Recaudación argentina por derechos de exportación sobre capítulo 15 (2002-2009)



Fuente: Nacht, P. A. (2011). La relación comercial entre Argentina y China durante 1991–2010. Una caracterización sobre el patrón de vinculación comercial. *Ensayos de Economía*, 21(38), 147-180.

Durante el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007), uno de los hitos más relevantes para las relaciones bilaterales entre Argentina y China lo constituyó la firma del Memorando de Entendimiento en materia de Comercio e Inversiones durante la visita del presidente Hu Jintao en noviembre de 2004. En el documento, se establecía el carácter de asociación estratégica entre ambos países, el reconocimiento argentino de economía de mercado a China y el compromiso chino de aumentar el nivel de importaciones argentinas por al menos 4.000 millones de dólares -un crecimiento que probablemente se hubiera generado de todos modos sin la firma del acuerdo (Bolinaga, 2015). Sin embargo, el reconocimiento de economía de mercado otorgado por Argentina resultó controversial, debido a las numerosas investigaciones antidumping que se mantenían contra el país asiático. Entre 2001 y 2005, China había sido el principal país al que se le habían iniciado dichas medidas, concentrando alrededor del 20% del total (Bouzas, 2009).

Durante ese período (2003-2007), la balanza comercial con China arrojó superávits todos los años, alcanzando su máximo nivel en 2003 y, decayendo progresivamente a partir de entonces. La salida del régimen de convertibilidad y el boom de los commodities favorecieron los saldos positivos, pero el incremento extraordinario de las importaciones provenientes de China terminaría revirtiendo esta situación. Como resultado, el superávit de la balanza comercial con China en el año 2007 se redujo un 96% comparado con el año 2003.

Durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, se consolidó el déficit estructural de la balanza comercial con China, arrojando déficits crecientes desde 2008. Además, se sucedieron diferentes medidas que impactaron en la dinámica de las relaciones comerciales con China, muchas de ellas impulsadas por los efectos de la crisis económica del 2008 que propició el retorno del proteccionismo en varios países. A partir del 2008, se implementaron restricciones aduaneras para frenar el flujo de importaciones, tales como las licencias no automáticas de importaciones (LNA) -que afectaron el ingreso de productos chinos de casi

400 posiciones arancelarias-, la utilización de precios de referencia, las investigaciones anti-dumping y las medidas compensatorias que obligaban a los productores a equilibrar sus importaciones con exportaciones (Burgos, 2011). Estas herramientas se utilizaron con el fin de disminuir el déficit externo durante la crisis económica, como así también, para proteger a la industria nacional frente a un aumento del tipo de cambio que no resultaba suficiente para respaldarla frente a la competitividad de las importaciones.

Estas barreras a las importaciones surtieron efecto en las relaciones comerciales con el gigante asiático, dado que el 62% de las importaciones chinas se vieron afectadas durante el período 2008-2009 por las LNA, investigaciones anti-dumping y los valores criterio, impactando principalmente en 11 sectores de la industria (neumáticos, textiles, juguetes y calzado, entre otros), lo que generó una reducción del 30% de las importaciones chinas en 2009 (Bouzas, 2009)¹⁷. En cuanto a las investigaciones anti-dumping, Argentina incrementó un 40% el total de casos abiertos en 2008 -de 14 casos en 2007 a 35 casos en 2008-, de los cuales el 33% fueron iniciados contra China a pesar del reconocimiento de economía de mercado otorgado por Argentina en 2004 (Tabla 3). Por otro lado, cabe destacar que, entre 2009 y 2010, más de la mitad de las investigaciones contra China involucraba bienes de consumo final, dado el objetivo de proteger a la industria nacional de la elevada competitividad de los productos chinos en tiempos de recesión (Burgos, 2011).

Tabla 3: Investigaciones argentinas anti-dumping contra China (2003-2010)

Año	Total casos argentinos contra China	Participación china sobre total de casos argentinos	Posición país en casos argentinos
2003	17	22%	1
2004	19	23%	1
2005	21	26%	1
2006	21	27%	1
2007	21	29%	1
2008	28	33%	1
2009	45	41%	1
2010	48	39%	1

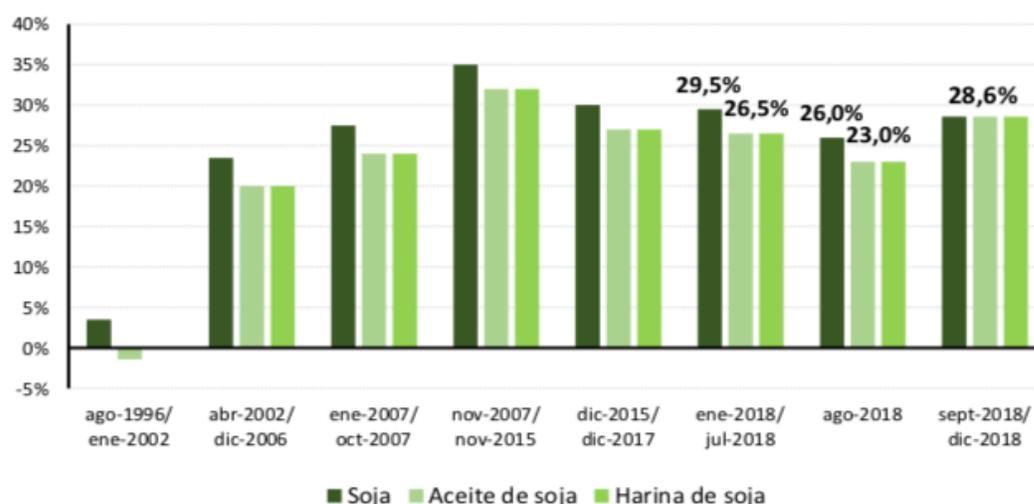
Fuente: Elaboración propia en base a Burgos, M. (2011). Las medidas antidumping en la relación comercial sino-argentina. *Política Comercial, Industrializar Argentina*.

¹⁷ Las importaciones chinas a Argentina pasaron de 7.103.890 miles de dólares en 2008 a 4.822.599 miles de dólares en 2009.

Como consecuencia, las relaciones bilaterales se vieron afectadas, principalmente debido a las represalias impuestas por China hacia las exportaciones argentinas de aceite de soja. Cabe señalar que, las exportaciones argentinas de aceite de soja a China habían alcanzado su máximo nivel entre 2007 a 2009, llegando a superar al poroto de soja en el último año, lo que había significado un aumento del valor agregado en las exportaciones argentinas (Bolinaga, 2015). Sin embargo, en 2010 estas exportaciones cayeron casi un 80% y fueron incluso superadas por las exportaciones de petróleo crudo a China. Ese declive se debió a la prohibición china sobre las importaciones de aceite de soja argentino, que establecía un estándar fitosanitario nacional por encima del internacional -no exigible a Brasil ni a Estados Unidos-, requiriendo que el aceite crudo fuera apto para consumo humano (Oviedo, 2012). De esa manera, el país asiático contraatacó las restricciones de Argentina a las importaciones de origen chino, protegiendo a su vez su propia capacidad de molienda que se había visto afectada con el ingreso de aceite de soja argentino durante 2007-2009.

Por otro lado, la crisis económica del 2008 condujo a un aumento de los derechos de exportación sobre el complejo sojero, en parte para incrementar la recaudación fiscal a expensas del boom de los commodities (Gráfico 11). No obstante, la iniciativa de la resolución 125 de retenciones móviles, firmada a los pocos meses de la asunción de Cristina Fernández, fracasó tras la discusión del proyecto de ley en el Senado. Como consecuencia, la resolución que establecía tasas de retención que llegaban al 49,33% fue derogada cuatro meses después de su aprobación, luego de haber causado una gran conmoción social y extensas protestas impulsadas por las principales entidades del campo, que produjeron desabastecimiento en las grandes ciudades del país¹⁸.

Gráfico 11: Derecho argentinos de exportación al complejo sojero



Fuente: Infocampo (15/02/2019). “Los derechos de exportación del complejo sojero desincentivan el agregado de valor.”, en <https://www.infocampo.com.ar/los-derechos-de-exportacion-del-complejo-sojero-desincentivan-el-agregado-de-valor/> [visitado el 27/10/2019]

¹⁸ La resolución 125 provocó una gran resistencia social que consolidó la oposición del sector agropecuario contra el oficialismo.

Finalmente, el conflicto generado por la resolución 125 dificultó que se respondiera a la crisis del 2008 con una devaluación compensada, es decir, una fuerte devaluación del tipo de cambio que protegiera de forma amplia a la industria nacional, en conjunto con un incremento de las retenciones a las exportaciones para contener los precios internos (Burgos, 2011). Por lo tanto, esta situación favoreció que se recurriera a otros métodos alternativos para proteger a la industria nacional, como los controles a las importaciones anteriormente mencionados. A partir de 2012, el quiebre de la tendencia alcista en los precios de los commodities profundizó las medidas proteccionistas, tanto en política cambiaria como comercial, y se alcanzó en 2015 un nivel de apertura comercial cercano al de 1989 (Palacio, 2019).

Además de su importancia en los flujos comerciales argentinos, China también ha desempeñado un papel importante en el mantenimiento del nivel de reservas internacionales de Argentina, durante los años 2014 y 2015. En 2009, el Banco Central de Argentina acordó un primer swap por 70.000 millones de yuanes -equivalente a 10.200 millones de dólares- con el Banco de la República Popular China, como resguardo frente a una posible caída de las reservas internacionales y a una posible situación de iliquidez por los efectos de la crisis internacional del 2008 (Almeida Gentile, & Jara Musuruana, 2015). No obstante, este primer swap firmado entre China y un país latinoamericano nunca fue utilizado y venció en el 2012 como establecía el acuerdo. En 2014 se acordó un segundo swap por el equivalente a 11.000 millones de dólares por un plazo de 3 años, momento en que también se aprobaron una serie de convenios estratégicos sobre inversiones chinas en varios sectores productivos. Esta vez, la situación económica del país era diferente a la del 2009, ya que la finalización del boom de los commodities había impactado negativamente en el déficit comercial que, en conjunto con los compromisos de pago de la deuda externa, amenazaba con un aumento del atraso cambiario y una posible devaluación en año electoral¹⁹. Asimismo, las demandas de los *holdouts* hacia finales del 2012 habían dificultado en gran medida las posibilidades del país de acceder a financiamiento internacional (Palacio, 2019). Por lo tanto, la activación del segundo swap permitió aliviar el estrangulamiento externo y detener una caída abrupta de las reservas internacionales que en abril de 2014 habían disminuido alrededor de un 30% comparado con el año anterior, alcanzando su nivel más bajo desde 2006.

De ese modo, el crédito en yuanes ayudó a financiar el déficit comercial con China, que de otra manera hubiera afectado gravemente las reservas de Argentina, como así también, sus compromisos de pago de la deuda externa. No obstante, este segundo swap también incrementó la dependencia argentina de China como proveedor, ya que el yuan no era una moneda internacional en ese entonces y solo permitía pagar las compras realizadas en China, evitando el desembolso de divisas, pero promoviendo un incremento de las importaciones de origen chino en el mercado local²⁰.

¹⁹ En enero de 2014, se había producido una fuerte devaluación cuando el dólar oficial pasó de 6,545 a 8,015 pesos.

²⁰ En términos monetarios, las importaciones argentinas de origen chino disminuyeron alrededor de un 5% en 2014 y se incrementaron un 10% en el 2015. No obstante, se deben considerar las variaciones en los precios internacionales de las materias primas debido al fin del boom de los commodities.

Reflexiones finales

Hacia el segundo y tercer lustro del siglo XXI, los flujos comerciales entre Argentina y China experimentaron un crecimiento exponencial, al mismo tiempo que el país asiático fortalecía su posición en la economía mundial. Este tipo de vinculación comercial se correspondió con la estrategia regional china para el resto de América Latina, en base a sus necesidades de insumos y materias primas. En China, el desarrollo de la industria ha favorecido las migraciones internas hacia los principales centros urbanos y, además, el incremento del poder adquisitivo de la clase media ha impulsado las exigencias de mejoras en su alimentación. En conjunto con el considerable tamaño de su población -alrededor de 1,386 millones de habitantes-, China se ha convertido en el mayor demandante de materias primas a nivel mundial.

En ese contexto, Argentina aprovechó -hasta cierto punto- el incremento de los precios internacionales de los commodities. El crecimiento de las exportaciones argentinas hacia China contribuyó a compensar los saldos de la balanza comercial, posibilitando el aumento de la recaudación fiscal por derechos de exportación al complejo sojero. No obstante, ese crecimiento vino acompañado de un mayor nivel de importaciones de origen chino, caracterizadas por un elevado contenido tecnológico a diferencia de las exportaciones primarias argentinas. Como consecuencia, este tipo de comercio bilateral plantea diferentes riesgos para la economía argentina.

En primer lugar, las importaciones de origen chino han sobrepasado a las exportaciones argentinas hacia China desde 2008, manteniendo una tendencia ascendente desde entonces²¹. Por lo tanto, el déficit comercial con China se ha convertido en un problema estructural de la balanza comercial argentina, el cual se agrava al considerar la diferente composición de los flujos comerciales, donde Argentina exporta meramente productos primarios a cambio de manufacturas industriales. Asimismo, las exportaciones a China representan una gran porción de las exportaciones totales argentinas, por lo cual la balanza comercial argentina resulta sensible a posibles variaciones en los niveles exportados al país asiático. En otras palabras, cambios repentinos en la demanda china o en los precios internacionales de las materias primas, como así también posibles represalias chinas contra Argentina no solo afianzarían aún más el déficit estructural Argentina-China, sino que además dañarían la balanza comercial total de Argentina.

Esta situación conlleva a la segunda amenaza de las relaciones comerciales con China: la posición desfavorable de Argentina frente a su socio comercial. Por un lado, el comercio bilateral con Argentina resulta insignificante para el gigante asiático comparado con la totalidad de sus flujos comerciales, mientras que son esenciales para la economía argentina. Este escenario deja poco poder de negociación para el país latinoamericano con su contraparte, prueba de ello son las represalias impuestas por China a las exportaciones argentinas de aceite de soja por el aumento de las medidas proteccionistas argentinas en el

²¹ Las importaciones de origen chino se vieron reducidas en 4 años entre 2001-2016. En 2009 con la introducción de medidas proteccionistas por parte del gobierno argentino, descendieron alrededor de un 32%. En 2012, 2014 y 2016, las importaciones sufrieron leves disminuciones

2010 y los “convenios estratégicos” firmados entre ambos países, que tienden a favorecer a la potencia asiática más que a Argentina²².

En tercer lugar, China ha surgido como una alternativa de financiación a través de los swaps firmados en 2009 y 2014, una opción fuera de las vías de financiamiento tradicional que puede llegar a considerarse de nuevo en el futuro. No obstante, cabe resaltar que los préstamos chinos pueden convertirse en una amenaza latente para Argentina según los términos y condiciones que se establezcan, principalmente, si se tiene en cuenta la desventaja argentina en materia de negociaciones frente a China, la cual puede agravarse si no se tiene acceso a otras fuentes de financiamiento externo.

Por último, las relaciones comerciales entre ambos países representan un desafío para la configuración de los sectores productivos de la economía argentina, donde no existen incentivos suficientes para orientarse hacia la actividad industrial. De esta manera, el comercio bilateral con China se alinea con la tendencia a producir materias primas con poco valor agregado, es decir, este tipo de vínculo comercial no favorece el crecimiento industrial argentino. En tal sentido, surge como desafío fomentar el desarrollo industrial del país, cuando en paralelo las exportaciones del complejo sojero no se encuentran alineadas con este objetivo, pero sí continúan desempeñando un papel clave para el comercio exterior argentino, el ingreso de divisas y la recaudación fiscal.

En conclusión, la composición de las exportaciones argentinas provoca que se perpetúe un círculo vicioso, donde el intercambio de productos primarios por manufacturas causa un déficit comercial constante para la balanza comercial argentina. En conjunto con otros factores, Argentina se encuentra en una posición extremadamente vulnerable, donde la falta de margen de acción frente a China no permite resolver determinados problemas estructurales de su vínculo comercial, impactando a su vez en los objetivos económicos del país a corto y mediano plazo.

Referencias bibliográficas

Almeida Gentile, Patricio, Jara Musuruana, Luciano & Tessmer, Germán (2015). Radiografía del swap Argentina-China. *Observatorio Económico Social UNR*.

Bolinaga, Luciano (2015). Política china en el Río de la Plata: Asociación estratégica o nueva dependencia?. *Nueva Sociedad*, (259), 69.

Banco Mundial (Sin fecha). World Integrated Trade Solution, en <https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es> [Consultado el 27/10/2019]

Bouzas, Roberto (2009). China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales. *Autores Varios, China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*, 283-301.

²² Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación de 2012 por el cual la Argentina cedió 200 hectáreas de la provincia de Neuquén al gobierno chino con eximición de pago de impuestos, teniendo como única contraprestación la utilización de las instalaciones por científicos argentinos por 2 horas al día.

Burgos, Martín (2011). Las medidas antidumping en la relación comercial sino-argentina. *Política Comercial, Industrializar Argentina*.

D'Elía, Carlos, Galperín, Carlos, & Stancanelli, Néstor. (2008). El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina. *Revista del CEI*, 13, 67-89.

Infocampo (15/02/2019). “Los derechos de exportación del complejo sojero desincentivan el agregado de valor.”, en <https://www.infocampo.com.ar/los-derechos-de-exportacion-del-complejo-sojero-desincentivan-el-agregado-de-valor/> [Consultado el 27/10/2019]

Nacht, Pablo. (2011). La relación comercial entre Argentina y China durante 1991–2010. Una caracterización sobre el patrón de vinculación comercial. *Ensayos de Economía*, 21(38), 147-180.

Oviedo, Eduardo (2012). Argentina y China: causas de la disputa en torno al aceite de soja. *Estudios de Asia y África*, 337-376.

Palacio, Priscila (2019), “Desempleo, inflación, pobreza e informalidad: problemáticas que exceden los ciclos políticos de la economía argentina. De la crisis de hiperinflación de Alfonsín (1989), al legado de los gobiernos Kirchner (2015)”, en *La economía argentina y sus problemáticas recurrentes [1989-2015]. Desafíos para una política económica y estratégica del siglo XXI*, Comps. Priscila Palacio & Jorge Ossona, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires.

Slipak, Ariel (2012). Un análisis de las consecuencias socio-económicas para la Argentina de sus relaciones con China. Las contradicciones del modelo y la reprimarización de la economía. *ponencia presentada en las V Jornadas de Economía Crítica. La crisis global como crisis del pensamiento económico*, agosto, 23-25.

Trade map (Sin fecha). Trade statistics for international business development, en <https://www.trademap.org/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1> [Consultado el 27/10/2019]