

Titulo

**ANALISIS DE LA INTERDEPENDENCIA EN
EL COMERCIO EXTERIOR SINO-
ARGENTINO, 2000-2010**

Autor

Lic. María Celeste Ingaramo

cingaramo@gmail.com

Alumna de la Especialización en Economía y Negocios con Asia del Pacífico e India,
Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina

Supervisor: Prof. Dr. Eduardo D. Oviedo

Resumen

Este trabajo realiza un análisis de la interdependencia en el comercio exterior sino-argentino en la última década. El gran incremento de las relaciones comerciales entre ambos países fue el resultado de decisiones políticas, como las negociaciones bilaterales para apoyar la entrada de la República Popular China (RPCH) a la OMC y el Memorando de Entendimiento del año 2004. Sin embargo, la escasa apertura china a la diversificación de las exportaciones argentinas y las medidas antidumping aplicadas por Argentina llevaron a una situación de fragilidad en la relaciones comerciales, hecho que coincidió con la crisis financiera mundial del año 2008. La RPCH, si bien ha incrementado sustancialmente su producción de agroalimentos, para hacer frente a las mejoras en las condiciones de vida y cambio en los patrones de consumo, requiere para ello mejorar su productividad agropecuaria y lograr de esta forma la seguridad alimentaria. Argentina, por su parte, muestra una gran capacidad de producción de granos y una incipiente mejora del procesamiento industrial de estos commodities. Frente al conflicto con la RPCH a principios de 2010 por el aceite de soja, las alternativas de producción de biodiesel y el redireccionamiento de las exportaciones de aceite, hacen que Argentina no se muestre vulnerable en esta relación comercial, en el corto/mediano plazo. Independientemente de las negociaciones tomadas al más alto nivel, el patrón de intercambio comercial de la RPCH con Argentina no es ajeno al utilizado con el resto de los países latinoamericanos, logrando generar una interdependencia asimétrica, que utiliza como herramienta de poder en las negociaciones bilaterales.

Palabras claves: interdependencia, vulnerabilidad, biodiesel, soja, exportaciones

Introducción

La Argentina y China en ese momento la República de China, establecieron formalmente relaciones diplomáticas en 1945. Sin embargo éstas no se normalizaron con la República Popular China (RPCH) sino hasta el 19 de febrero de 1972, durante el gobierno de Lanusse. En diciembre de 2001 Argentina apoyó la entrada de la RPCH a la OMC, con la firma de un acuerdo bilateral previo el 11 de marzo del 2000 durante la presidencia de De la Rúa (Oviedo, 2010).

Desde ese año hasta 2010, la RPCH, se ha transformado en un socio comercial de peso para la mayoría de los países de América Latina. Este es un cambio estructural

muy relevante en la matriz del comercio exterior regional y se ha gestado en un lapso de tiempo muy reducido (*CEPAL, 2010, pág. 18*).

La participación de la RPCH en el comercio exterior de Argentina ha crecido significativamente, pasando de representar un 4%, a un 9% entre los años 2000 y 2009 respectivamente (*INDEC, 2010*). A pesar del aumento de las relaciones comerciales con la RPCH, el dinamismo del comercio exterior de ésta, hizo que la participación Argentina en el mismo, fuera solo del 0,5% en el año 2009 (*FMI World Economic..., 2010*). Estos datos indican que Argentina no constituye un socio comercial tan relevante cuantitativamente para la RPCH como lo es ésta para Argentina.

En lo que respecta a la composición de las exportaciones argentinas a la RPCH en el período 2006-2009 el 93% correspondieron a solo 5 productos (soja, aceite de soja, petróleo, cuero y despojos de aves), de los cuales el 79% está compuesto por porotos (55%) y aceite de soja (24%). Argentina es el principal proveedor de estos productos a la RPCH; lo que implica que las exportaciones argentinas tiendan a concentrarse en ellos. (*CEPAL, 2010, pág. 21*).

La situación es sustancialmente diferente en relación a las compras argentinas a proveedores chinos. En el año 2008, ninguna posición arancelaria de importación alcanzó a representar el 10% del total importado de la RPCH. Este grado de dispersión se refleja también en el hecho que de los diez principales productos importados, según su valor en dólares, representan en conjunto solamente un 27% del total (*Ingaramo, 2011, pág. 8*).

Actualmente, mientras Argentina se especializa en las exportaciones de productos alimenticios de escaso valor agregado local y contenido tecnológico, la RPCH lo hace en industrias de mano de obra intensivas y muy diversificadas. Del análisis del comercio exterior entre ambos países, se podría inferir que hay una marcada asimetría en la composición del intercambio; y cabría preguntarse si ésta puede ser utilizada por la RPCH como fuente de poder en las negociaciones bilaterales. Analizar este intercambio y sus implicancias es el objeto de estudio del presente trabajo.

Para llevar a cabo este análisis se tendrán en cuenta los siguientes supuestos básicos.

Supuestos básicos

Desde la entrada de la RPCH a la OMC, el 11 de diciembre de 2001, se ha verificado un significativo crecimiento en el comercio bilateral con la RPCH, llegando a ser 11% del mercado externo argentino en el año 2008. Esta situación ha generado una interdependencia cada vez más creciente entre Argentina y la RPCH.

Según Kenneth Waltz, el concepto de *interdependencia* en política internacional, se utiliza para describir una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte. De esta forma los Estados cada vez se mezclan más en los asuntos de otros Estados y esto hace que se vuelvan más dependientes de recursos que se hallan fuera de sus fronteras. Una mayor interdependencia implica un contacto más íntimo y estimula la posibilidad de conflictos ocasionales (Waltz, 1988, pág. 205, 206).

Para poder explicar la interdependencia, Waltz definió los conceptos de *vulnerabilidad* y *sensibilidad*. De esta manera planteó que la *vulnerabilidad* de un Estado, emerge cuando no se pueden hacer sustitutos domésticos de las importaciones o se pueden hacer a costos muy altos. En este caso el intercambio se convierte en un gran valor para el país y es de esencial importancia para los que manejan la política exterior de ese Estado (Waltz, 1988, pág. 210). En cambio la *sensibilidad* consiste en adecuar las políticas económicas internas a las condiciones económicas externas. Esta es mayor si los países son capaces de desplazarse dentro de su producción doméstica y extranjera y en las inversiones en respuesta a márgenes de ganancia relativamente pequeños. La interdependencia como sensibilidad implica escasa vulnerabilidad, es decir que cuanto más automática y rápida es la adaptación del factor costo menores se tornan las consecuencias políticas y el intercambio disminuye (Waltz, 1988, pág. 210).

Definir la interdependencia como sensibilidad implica una interpretación económica del mundo. La política internacional juega un rol importante, donde los Estados serían interdependientes si el costo del quiebre de sus relaciones, o la reducción de sus intercambios, es igual para cada uno de ellos. Sin embargo, la desigualdad es parte de la naturaleza misma del *Sistema Internacional* y las diferencias de fuerzas nacionales, poder, capacidades y competencias de los Estados explican los destinos de éstos y dan forma a los resultados políticos. (Waltz, 1988, pág. 211,212).

Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, en su obra "*Poder e interdependencia*", definen que entienden por interdependencia la relacionan con el concepto de poder, que

al igual que para los realistas, es fundamental para el análisis de la política mundial. La *interdependencia* se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados o entre actores en diferentes Estados. Los efectos surgen de intercambios internacionales de dinero, personas y mensajes que traspasan las fronteras de un Estado. Por lo tanto donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos) hay interdependencia. La interdependencia generara costos para los Estados, pero es imposible especificar *a priori* si los beneficios de una relación excederán los costos restringiendo además, la autonomía de los mismos. Por lo tanto, lo que sí se puede decir a simple vista es que los beneficios y los costos para cada uno dependerán exclusivamente de la naturaleza de la relación entre ambos países y de los valores de los agentes involucrados. Esta interdependencia por lo tanto puede convertirse en *simétrica o asimétrica*. En el caso de esta última puede convertirse en una fuente de poder a ser utilizada por los Estados (Keohane y Nye, 1988, pág. 22, 23).

El *poder*, según Keohane y Nye, es la “habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían” o “la influencia de éste sobre los resultados” (Keohane y Nye, 1988, pág. 25). Sin embargo ese poder otorgado por las asimetrías favorables no le garantiza a un Estado el control sobre los resultados de esa interacción. Son los procesos de negociación política los que traducen los recursos de poder en poder sobre los resultados.

Para entender el papel del poder en la interdependencia se debe distinguir entre dos dimensiones: *la sensibilidad y la vulnerabilidad*. Keohane y Nye retoman estos conceptos que habían sido definidos anteriormente por Waltz.

La sensibilidad es el grado de respuesta que un Estado tiene frente al impacto que le producen situaciones que se dan en el escenario internacional y como lo afectan dentro de un marco de políticas establecidas. El hecho de que las políticas permanezcan constantes puede estar dado por la dificultad de generar nuevas políticas en el corto plazo o por el compromiso de mantener las existentes acorde con ciertas normas internas o internacionales. Para estos autores la interdependencia de sensibilidad puede ser política, económica o social (Keohane y Nye, 1988, pág. 26).

Pero la pregunta que se hacen los autores es que pasaría con la interdependencia si el marco de políticas, en vez de permanecer invariado, se pudiera cambiar. Y es aquí donde aparece la dimensión de la vulnerabilidad de la interdependencia que se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los Estados deben afrontar. Así, *la vulnerabilidad*, es definida como la capacidad de un Estado de sufrir costos

impuestos por acontecimientos externos, aun después de haber aplicado políticas que los neutralicen (Keohane y Nye, 1988, pág. 26). La interdependencia de la vulnerabilidad incluye la *dimensión estratégica* que la interdependencia de la sensibilidad omite, por lo que esta última será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores.

Análisis de la Interdependencia

Del análisis del comercio mundial, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX Waltz desarrollo un índice para estimar la interdependencia. El mismo mide la relación porcentual del intercambio comercial externo de un país respecto de su PBI. Cuando este índice es igual o superior al 15% significa que éste depende altamente de los mercados extranjeros, es decir es *vulnerable*. En cambio, son *sensibles* los Estados que desarrollan un muy importante mercado interno en relación a su comercio exterior (Waltz, 1988, pág. 210).

Para continuar con el análisis que plantea Waltz, y adaptarlo a la relación comercial en estudio, es necesario definir y conocer el mercado interno de ambos países.

Índices de análisis del mercado interno

La evolución del PBI es un indicador económico del progreso de las economías nacionales y refleja la suma de todos los bienes y servicios que produce un país en un período determinado. El PBI de Argentina fue de 328 mil millones U\$S en el año 2008 y el de la RPCH de 4,52 billones U\$S en el mismo año (FMI, *World Economic...*, 2010). Esto representa una economía 13 veces mayor que la de Argentina. Si se analiza la evolución del PBI de la RPCH, se puede observar que ésta se ha convertido en una de las más dinámicas del mundo. Desde las reformas económicas emprendidas en 1978, la

tasa promedio de crecimiento anual del PBI fue del 9,6% entre 1980-1984 y del 10,4 % entre 1985-1995. A pesar de la crisis financiera asiática, el producto siguió creciendo a un promedio anual del 8,6% entre 1996 y 2002 (FMI, *World Economic...*, 2010). En la última década este índice ha vuelto a aumentar, llegando a un promedio de 10,8% en el periodo 2003-2008 de acuerdo a los datos que se presentan en la Tabla 1.

TABLA 1: Evolución del PBI de la RPCH y de Argentina

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	-0,7%	-4,4%	-10,8%	8,8%	9,0%	9,1%	8,4%	8,6%	6,7%	0,8%
RPCH	8,4%	8,3%	9,1%	10,0%	10,1%	10,4%	11,6%	13,0%	9,5%	8,7%*

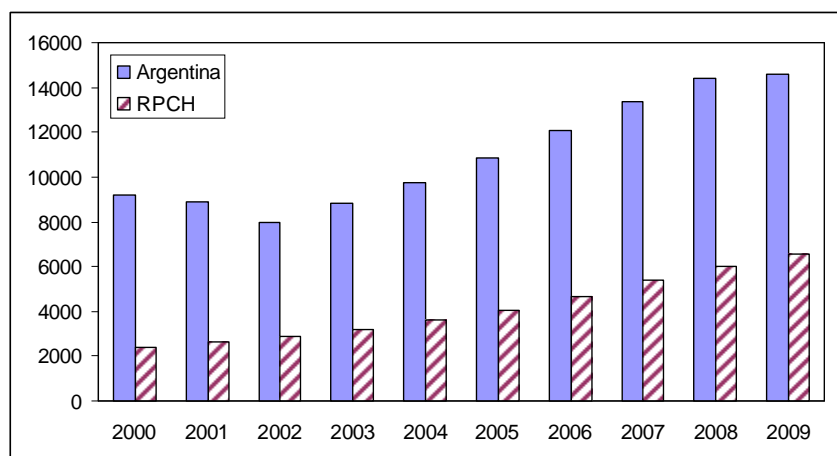
Fuente: Datos extraídos del FMI, World Economic..., 2010.

*Estimado

Sin embargo, dado los diferentes tipos de cambio en cada país y los valores relativos de las mercancías y servicios, el FMI comenzó a utilizar en la década del '90 un indicador económico denominado PBI per cápita por paridad del poder adquisitivo a U\$S internacionales actuales (PBI/PPA). Este indicador corresponde al PBI convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. Este indicador permitiría entonces, comparar de una forma más realista el nivel de vida entre diferentes países.

En la Fig. 1 se presenta la evolución del PBI/PPA per cápita para ambos países. Para la RPCH, el PBI/PPA estuvo en continuo aumento en el período de estudio, en cambio para la Argentina se observa un crecimiento sostenido recién después de la crisis del año 2001. Según este índice el nivel de vida de Argentina es más del doble de la RPCH.

FIGURA 1: PBI/PPA per cápita (en U\$S internacionales actuales por año)



Fuente: Datos extraídos del FMI, World Economic..., 2010

Con los datos del comercio exterior, del PBI y del PBI/PPA, se procedió a calcular el índice de Waltz. En la Tabla 2 se puede observar el índice de Waltz

comparado entre Argentina, la RPCH y Estados Unidos para el año 2008. Siendo este índice del orden del 60% para la RPCH y del 40 % para Argentina, esto significaría que ambas economías en principio serían “interdependientes en el sentido de ser vulnerables a la interrupción o alteración de sus intercambios” (Waltz, 1988, pág. 210) con el resto del mundo, superando ampliamente el valor del 15% establecido por Waltz.

TABLA 2: Niveles de Interdependencia comercial año 2008 (en millones de U\$S)

País	Comercio Exterior	PBI	PBI (PPA)	Índice Waltz	Índice Waltz corregido
RPCH	2.561.256	4.519.944	7.966.538	57	32
Argentina	127.446	328.555	572.668	39	22
Estados Unidos	3.466.514	14.204.322	14.282.700	24	24

Fuente: Datos extraídos del FMI, *World Economic...*, 2010

Si consideramos que tanto la RPCH como Argentina (esta última desde la crisis del 2001), mantuvieron su moneda subvaluada, este hecho hace que su PBI esté artificialmente reducido respecto a otros países, como por ejemplo Estados Unidos. Por lo tanto el índice PBI/PPA es un valor más realista del comercio interno y utilizando este parámetro corregido se puede calcular un *Índice de Waltz corregido*. En la Tabla 2, se puede observar, que el índice de interdependencia corregido es sustancialmente menor al obtenido utilizando el PBI. De esta manera, se puede concluir que tanto la RPCH como la Argentina son menos interdependientes, con el resto del mundo, que lo que originariamente se puede pensar. Argentina presenta un grado de interdependencia similar a Estados Unidos. En el caso de este último país, ambos índices (Waltz y Waltz corregido) coinciden, ya que fue tomado como país de referencia.

Según los conceptos de Keohane y Nye, Argentina y la RPCH son interdependientes, en el sentido de que la sola existencia de un intercambio comercial implica necesariamente una interdependencia. Además, se podría definir esta interdependencia como asimétrica debido a que la RPCH representa un 10% del comercio exterior argentino, del cual el 79% corresponde mayoritariamente a un grupo de productos.

Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad de la RPCH

Aspectos demográficos

La población actual de la RPCH asciende a 1.312 millones de personas según el censo del año 2005. Desde el año 2000, la tasa de fertilidad de RPCH está por debajo del valor de referencia fijado por la División Población de Naciones Unidas. Este hecho es producto de las fuertes políticas de control de natalidad implementadas a partir de la década del 80. El cambio poblacional esperado para la RPCH en los próximos años es levemente positivo, estimándose en 1.426 millones, lo que representa un incremento en solamente 70 millones de personas para el año 2020, esperando que se estabilice en los próximos 15 a 20 años (*Ingaramo, 2011, pág.17,18*). Por lo tanto no es esperable que este factor afecte la vulnerabilidad de la RPCH con respecto al incremento de la demanda de alimentos.

En relación a la distribución de la población en el territorio, la mayoría de la misma reside en zonas rurales, con 768 millones de habitantes (57%) en el año 2007 (*FAO, Anuario Estadístico, 2009*). Sin embargo, durante las últimas décadas se han manifestado migraciones masivas de la población rural a las ciudades y/o hacia empleos no rurales. De este modo la participación de la población urbana respecto de la total creció del 29% en el periodo 1988-1990 al 37% en el período 1998-2002, alcanzando el 42% en el año 2007 (*FAOSTAT, 2010*). Se espera que para el 2020 más del 50% de la población china viva en las ciudades (*Ganduglia y Obschatko, 2004, pág. 7*).

Este fenómeno de migraciones masivas (aproximadamente 13 millones de personas por año) se podría relacionar con el modelo desarrollado por *Arthur Lewis*. Según *Llach y Harriague*, este modelo se basa en que dada la mayor productividad del trabajo en el sector urbano, genera aumento del ahorro y la inversión y en consecuencia demanda de trabajadores. Esta demanda puede ser satisfecha, porque hay un continuo flujo de trabajadores que proceden del sector rural (que se encuentra superpoblado) a las ciudades. En las ciudades, se ofrecen salarios constantes e inferiores a la productividad del trabajo urbano, generando así beneficios extraordinarios a las empresas que los contratan (*Llach y Harriague, 2010, pág. 11*). La RPCH realiza un control sobre esta migración, mediante la restricción de la movilidad social a través de permisos, ya que la liberalización de la misma llevaría a que la urbanización, la productividad y el consumo aumentaran de manera descontrolada.

Teniendo en cuenta que el índice de interdependencia de Waltz es una relación entre el comercio exterior y el interior, podemos avizorar que en el mediano plazo la RPCH tiende a disminuir su interdependencia a través del desarrollo de su mercado interno (aumento del PBI), considerando el comercio exterior constante. Frente a la crisis global del año 2008, el gobierno de la RPCH impulsó la aplicación de políticas fiscales y monetarias para estimular la demanda interna (*BID-INTAL, Carta Mensual 166, Junio 2010*).

Por lo tanto, como el empleo y la población rural son sumamente abundantes en la RPCH, esto sostiene las predicciones precedentes, en base al modelo de Lewis, y significaría que el funcionamiento de este modelo puede seguir vigente durante un par de décadas más (*Llach y Harriague, 2010, pág. 11*). Frente a este panorama este país no se presenta vulnerable frente a la disponibilidad de mano de obra.

El aumento del ingreso, como se ve reflejado en el incremento del PBI per cápita, ha generado en la RPCH dos efectos básicos sobre la demanda: por un lado, el aumento en el gasto en alimentos y, por otro, la modificación de la composición de la dieta alimentaria. Este cambio, no solo está ligado al propio incremento del ingreso per cápita, sino también a los procesos de urbanización.

El consumo de carbohidratos descendió de un 70% en el periodo 1990-92 al 59% en el periodo 2004-06. Mientras que las proteínas animales como las totales aumentaron de un 2% a un 5% y de un 10% a un 12% respectivamente (*FAOSTAT 2010*). Esto muestra una mejora en la dieta básica, la cual tiende a “occidentalizarse” sustituyendo carbohidratos por proteínas animales.

Para hacer frente a esta demanda de alimentos y considerando las políticas de seguridad alimentaria, la RPCH se ha convertido en uno de los mayores productores mundiales de cereales y oleaginosas. La producción se concentra en tres cultivos principales, arroz, trigo y maíz, siendo la soja el cuarto en importancia. La producción de los tres principales granos ha mantenido un crecimiento sostenido a excepción de la soja, siendo esta última un importante insumo de la producción pecuaria. Los datos estadísticos muestran que la RPCH ha fracasado en el desarrollo de este cultivo. Según las estimaciones del USDA la campaña 2009 habría llegado a 14,5 millones de toneladas, ubicándose como cuarto productor mundial (*Bolsa de Comercio de Rosario, 2010, pág. 5*). Sin embargo esta producción está muy lejos de la demanda estimada interna de 55 millones de toneladas (*Bolsa de Comercio de Rosario, 2010, pág.5*). Se

espera que para el 2015, la producción de soja llegue a 19 millones de toneladas, lo que no implicaría un incremento anual de gran magnitud (*Consejería Agrícola de la Rep. Argentina en China, 2008*).

Respecto a los productos pecuarios, la RPCH ha respondido a la creciente demanda interna de éstos incrementando rápidamente la producción. La expansión pecuaria aceleró la demanda de harina de soja y esta fue la razón principal del aumento del consumo de soja en este país.

Dada las hambrunas sufridas por el pueblo chino en 1958 y 1961 y las millones de muertes producidas, los gobernantes entendieron la importancia de la seguridad alimentaria. De allí que el uso de la tierra es muy importante al momento de pensar en la producción de alimentos.

Utilización de los recursos agrícolas

Aunque la RPCH tiene una importante superficie agrícola, si se analiza la relación de la misma con el número de trabajadores agrícolas y con el tamaño de la población a alimentar, se observa una relación per cápita muy baja, aproximadamente la mitad del promedio mundial y ocho veces menor que dicho indicador para la Argentina, como se observa en la Tabla 3.

TABLA 3: Recursos Agrícolas

País	Superficie agrícola (1000 Ha)	Población (1000 hab)	Ha/hab.
Argentina	133.350	39.490	3,38
China	552.832	1.336.551	0,41
Mundo	4.931.862	6.670.799	0,74

Fuente: Elaborado en base a FAO, Anuario Estadístico 2009

El indicador Ha/hab condiciona a la RPCH a sostener una muy alta productividad por hectárea para llegar a garantizar la seguridad alimentaria. En el caso de los granos, su carácter de productos intensivos en tierra, los hace más vulnerables a la escasez de dicho recurso. Las restricciones en la dotación del factor tierra constituyen una limitante para la expansión del área sembrada y de la oferta china de granos. A esto, debe sumársele la competencia con otros cultivos y actividades agropecuarias con demanda creciente y la reducida escala de las explotaciones agrícolas. La RPCH posee

alrededor de 200 millones de explotaciones que promedian 0,65 Ha de cultivo por cada una (CEPAL, 2004, pág. 62).

TABLA 4: Consumo de fertilizantes (Miles Ton)

País	Año				Kg/Ha.
	2004	2005	2006	2007	2007
Argentina	1.394	1.197	1.443	1.794	13,5
China	40.402	43.637	50.364	46.564	84,2
Mundo	163.310	165.423	170.334	179.472	36,4

Fuente: FAO, Estado Mundial de la Agricultura 2009

A pesar de la baja escala promedio, y de su escasa disponibilidad de recursos naturales per cápita, mantiene un alto nivel de producción de alimentos basado en el uso de fertilizantes (siendo más del doble del promedio mundial), de acuerdo a lo que se describe en la Tabla 4 y una fuerza de trabajo de 499 millones personas respecto de la superficie agrícola (FAO, *anuario estadístico*, 2009).

El alto rendimiento obtenido se ve reflejado en la Tabla 5 donde se compara la productividad en la producción de cereales (rendimiento/Ha). La RPCH tiene una productividad superior y más constante en el tiempo que Argentina, donde el uso de fertilizantes, mano de obra y riego es casi insignificante.

TABLA 5: Rendimiento de los cereales por hectárea

País	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	3.668	4.231	3.702	4.352	3.918
China	5.190	5.226	5.313	5.315	5.535

Fuente: Banco Mundial

El área sembrada total destinada a oleaginosas fue de 28 millones Ha, la destinada a cereales de 86 millones Ha y la superficie destinada a leguminosas fue de 3 millones Ha en el año 2007 (FAO, *Anuario Estadístico 2009*). Para hacer más eficiente el uso de la tierra, la RPCH importa, soja o derivados que tiene un bajo rendimiento por hectárea y produce granos forrajeros con mayor rendimiento.

Sin embargo, este país no realiza aun, un desarrollo sostenible de la agricultura, lo que se ve reflejado en el índice de superficie cultivada con agricultura de conservación. En el año 2008, esta superficie fue de solo 1,3 millones Ha., lo que corresponde a menos del 1% de la superficie total cultivada. En este sentido Argentina destina un 59 % de su superficie agrícola a este tipo de agricultura (*AQUASTAT, 2010*).

Dentro de este contexto la RPCH se muestra vulnerable a la mejora de la productividad de los cultivos, en especial de la soja, que le será necesario para cubrir la creciente demanda de proteínas animales, fruto de la mejora de las condiciones de vida de la población. El gobierno de la RPCH ha puesto en marcha el “Plan Nacional para la expansión de la capacidad de producción de granos” en el año 2009, donde busca lograr un 95% de autosuficiencia en la provisión de granos en los próximos 10 años (*USDA GAIN Report Nro CH10005, 2010*). Aunque estas decisiones de política interna van en el sentido correcto, son de largo plazo y será un gran desafío para el gobierno chino cumplir con estos objetivos. Aunque este tema tiene una dimensión estratégica, no deja de ser una condición de vulnerabilidad. Se puede avizorar que la RPCH deberá afrontar muy importantes cambios sociales, relacionados con la distribución de la tierra y su administración (tendiendo hacia mayores unidades productivas) y la incorporación de tecnología en la cadena agropecuaria.

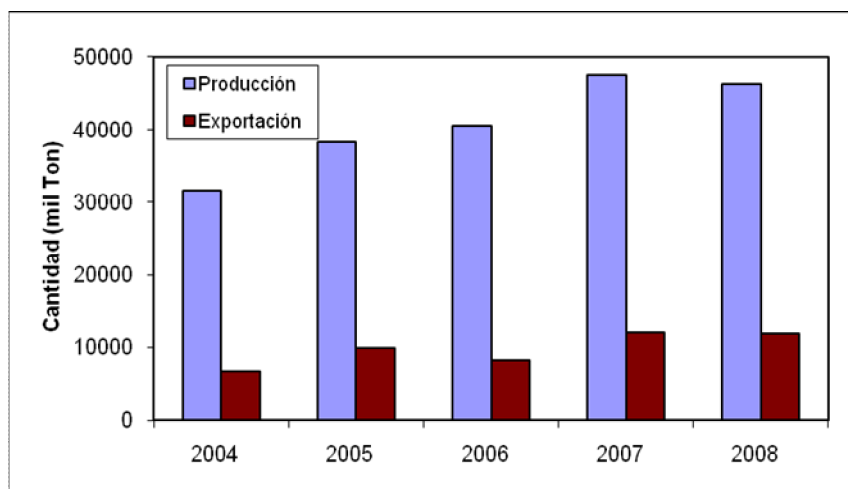
Factores que hacen a la vulnerabilidad y sensibilidad argentina

Análisis de la producción agropecuaria

Las políticas neoliberales de la década del ‘90, junto con la adopción del paquete tecnológico de la siembra directa y semillas transgénicas, generaron un hiper-desarrollo del cultivo de soja. Las condiciones internacionales favorables respecto de este *commodity* fueron el pilar de la recuperación del país luego de la crisis del 2001.

En el año 2008, la producción de soja alcanzó los 46 millones toneladas, (Ver Fig. 2) de los cuales solo un 25% es exportado sin ningún tipo de elaboración. La Argentina explica, alrededor del 12% mundial del comercio de este grano (*Kosacoff y Mercado, 2009, pág. 247*). Según estimaciones del USDA de marzo del 2010 para el ciclo 2009/10 se estima una producción de soja en Argentina en torno a las 53 millones toneladas (*Bolsa de Comercio de Rosario, 2010, pág. 6*).

FIGURA 2: Producción y exportación de soja



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPYA

Alrededor de 30 millones de toneladas se muelen anualmente desde el año 2006. Esto corresponde a aproximadamente un 60% de los granos producidos, para la generación de aceite de soja, destinado a posterior refinamiento y uso comestible e industrial y pellets de soja como insumo básico de alimentación del ganado.

Según los informes de la OECD/FAO y el USDA se proyecta una baja en las exportaciones de poroto de soja, situación que se debería a una mayor capacidad de molienda del país (*MINCYT, 2007, pág. 60*). En Argentina existen, alrededor de unas 50 plantas de molienda de soja, con una capacidad total del orden de los 45 millones toneladas anuales. Estas plantas se destacan entre las más eficientes del mundo, con escalas compatibles con los menores costos posibles e integrados a complejos de granos-molienda-exportación. Sin embargo en los últimos dos años se estancó este crecimiento por diferentes trabas en el comercio exterior, tanto con la RPCH como con la Unión Europea.

Asociado a la actividad aceitera y como una derivación lógica de esta actividad, y las crecientes demandas mundiales, la producción de biodiesel registró un desarrollo muy rápido en Argentina, debido a fuertes inversiones de capitales extranjeros en el último lustro como consecuencia de la reglamentación de la ley 26.093 (Ley sobre régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles), sancionada el 19 de abril de 2006. El sector se inició con plantas de

bajo porte, integradas a las respectivas instalaciones de molienda y actualmente existen 30 plantas de las cuales las 5 mayores concentran el 80% de la producción.

Con respecto a la producción de cereales, la suma de todos estos es similar a lo producido de soja. Aunque la producción de soja aumentó en los últimos años (ver Fig. 2), la producción de cereales no disminuyó, observándose un leve aumento en la producción de los mismos en los últimos 5 años (*Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, 2010*).

La producción y exportación de carne aviar ha tenido un importante desarrollo con un incremento de aproximadamente el 10% en el consumo per cápita entre el año 2007 y 2009. Con respecto a la carne porcina, la producción y el consumo se ha mantenido estable. Con respecto a la producción y exportación de carne bovina se registra una tendencia positiva entre el año 2007 y 2009. Sin embargo el peso de las exportaciones, tanto de carne aviar como bovina, solo representan un 10-20% de la producción total (*Ingaramo, 2011, pág. 35*).

El aumento del consumo de proteínas rojas esta desplazando las proteínas de origen vegetal en los países en vías de desarrollo y la RPCH. Esta reconfiguración del mercado mundial de la carne, en el marco de una mayor y selecta demanda pone en evidencia una oportunidad para Argentina en este sector. Sin embargo, las restricciones internas derivaron para la Argentina, en una especialización inversa al profundizarse las colocaciones externas de proteína verde en desmedro de las rojas (carnes) y de las blancas (lácteos) (*MINCYT, 2007, pág. 252*).

Utilización de los recursos agrícolas

Argentina, además de contar con una extensa superficie agrícola, tiene un índice de tierras agrícolas per cápita cinco veces superior al promedio mundial y ocho veces superior a la RPCH (Tabla 3), lo cual nos hace naturalmente poseedores de un gran capital para el desarrollo de una industria en base a la agricultura.

El consumo de fertilizantes es tres veces inferior al promedio mundial y seis veces menor que la RPCH (Tabla 4), sin embargo la productividad por Ha es solo 20% menor a la de este país como lo indica la Tabla 5. Esta productividad se explica no solo por la tierra fértil y los climas benignos, sino también por la simbiosis generada con un sistema de producción sustentable, que actuaron como pivote de una verdadera revolución tecnológica. La transición del paradigma productivo de la agricultura mecanizada al modelo de producción de base biotecnológica que se desarrolló a partir

de la década del 90, encuentra a la producción local en un nivel técnico similar a las mejores prácticas internacionales. Este nuevo paradigma está centrado en nuevas prácticas de cultivo, como la siembra directa; el uso de organismos genéticamente modificados, como las semillas transgénicas; y la *Agricultura de Precisión*. Este cambio tecnológico se suma a cambios organizacionales, como agricultura por contrato y la escisión de la propiedad de la tierra de las empresas de producción agropecuaria, que ponen a la Argentina en una posición de privilegio en este campo (*Kosacoff y Mercado, 2009, pág. 221-222*).

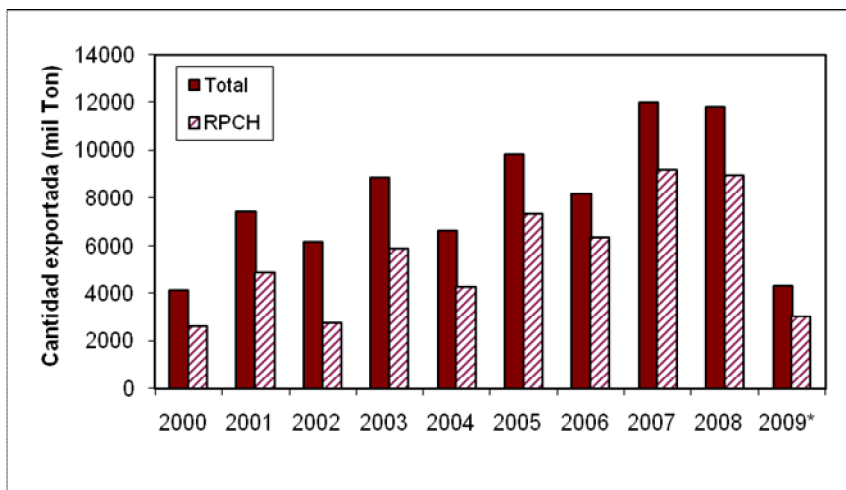
La *Agricultura de Conservación* es un sistema de producción agrícola sostenible, y una de las características de este nuevo modelo tecnológico-productivo. En el año 2008, la Argentina dedicó un 59 % de la superficie agrícola (20 millones de hectáreas) a este tipo de agricultura (*AQUASTAT, 2010*), lo que significa el más alto índice a nivel mundial en este rubro. Le siguen Brasil y Estados Unidos con un 38% (25 millones de hectáreas) y un 15% (26 millones de hectáreas) respectivamente.

Otra tecnología que conforma el modelo tecnológico-productivo es la *Agricultura de Precisión*, que permite realizar una gestión agronómica, mediambiental y económica de la tierra. Esta surgió en nuestro país en el año 1995 en el INTA con el apoyo inicial de empresas del sector privado. Pero fue recién después de la devaluación del año 2001/2002 que hubo condiciones macroeconómicas que permitieron el desarrollo de empresas nacionales en electrónica, hidráulica y de maquinaria de alta complejidad, para el despegue de una tecnología nacional (www.agriculturadeprecision.org).

Estado actual de la exportación de agro-alimentos

Las exportaciones argentinas tienen un fuerte componente de productos del agro. La RPCH, es un importante comprador de granos de soja, como se observa en el Fig. 3. Este país compró, en el año 2007 y 2008, aproximadamente el 70% de las exportaciones totales de soja de Argentina.

FIGURA 3: Exportaciones de soja



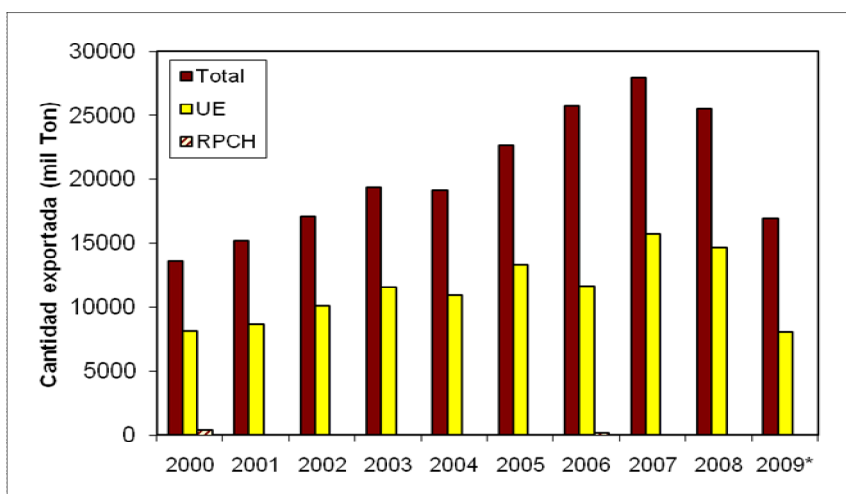
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPYA

* Acumulado a agosto de 2009.

En el caso del maíz las exportaciones argentinas no están tan concentradas como en el caso del complejo sojero.

Un segundo grupo de productos exportados corresponde a aquellos, que tienen algún tipo de transformación industrial como el aceite de soja crudo, pellets de oleaginosas, leche en polvo, azúcar a granel. Argentina es el mayor exportador mundial de harina de soja abasteciendo el 44% de la demanda mundial (2005-2006).

FIGURA 4: Exportaciones de pellets de soja



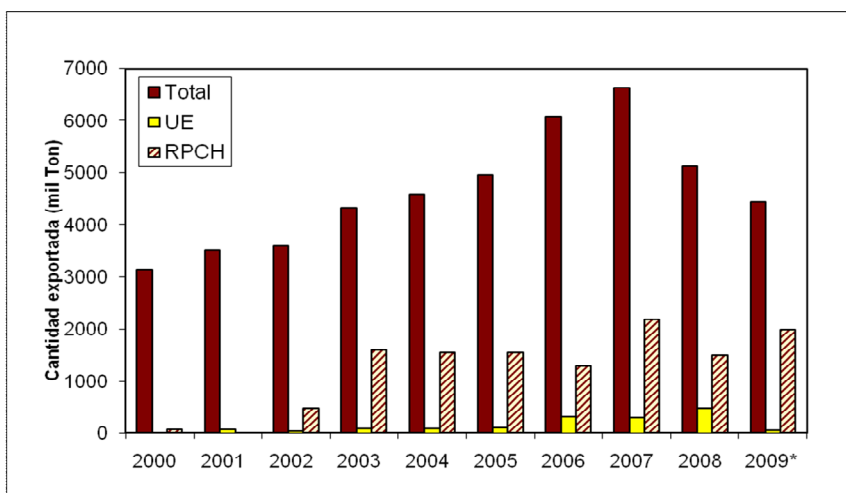
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPYA

* Acumulado a Agosto de 2009

Como se observa en la Fig. 4 la Unión Europea es el mayor importador de pellet de soja y el principal socio comercial de Argentina. La RPCH no ha realizado compras significativas en este rubro, como se evidencia también en la Fig. 4.

En el caso del aceite de soja, al igual que con el poroto de soja, la RPCH es un comprador importante con el 40% de las exportaciones totales de aceite (Ver Fig. 5). La Unión Europea, India, Bangladesh y Egipto son otros destinos para el aceite de soja pero no tienen individualmente un peso significativo para las exportaciones argentinas.

FIGURA 5: Exportaciones aceite de soja



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPYA
***Acumulado Agosto de 2009**

De los análisis realizados anteriormente, se desprende que el mercado de los porotos de soja y del aceite de soja se encuentran muy concentrados en la RPCH y esto le conferiría a Argentina mucha vulnerabilidad frente a la interrupción o alteración de los intercambios comerciales con ese país.

Sin embargo como se describe a continuación, otro uso del aceite de soja es la producción local de biodiesel. El principal destino de las exportaciones argentinas de biodiesel es la Unión Europea, ya que allí, rige la obligación de corte de combustibles de origen fósil (5,75%) con otros de origen vegetal. Debe resaltarse, que el biodiesel producido hasta el año 2009 en Argentina tenía como principal destino la exportación, existiendo una pequeña producción marginal de biodiesel en el país, dedicada mayormente al autoconsumo y a mercados regionales. Recién a partir del 1 de Enero de 2010 entra en vigencia la Ley sobre “Régimen de Regulación y Promoción para la

Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles” que obliga a comercializar el combustible fósil con un 5% de combustible de origen vegetal. Sumado a esta medida, las retenciones diferenciales (a favor del biodiesel y en detrimento de los aceites) alentaron las exportaciones de biodiesel y esto operó como un inductor para el desarrollo del sector.

La puesta en marcha de la Ley de Biocombustibles requerirá para consumo interno, de un extra de 650 mil toneladas de biodiesel, lo que corresponde a un 50% del total exportado en el año 2009. De esta manera, Argentina podrá disminuir su sensibilidad al reasignar biodiesel que antes era exportado para uso en el mercado interno, y también respecto de aumentar demanda interna de aceite y/o porotos de soja.

Dado las políticas adoptadas respecto a reducción de gases de efecto invernadero y los cambios en la matriz energética mundial hacia el uso de combustibles renovables, Argentina ha podido reducir su *sensibilidad*. Dado que la demanda de combustible es muy superior a la producción de biocombustibles, el Estado cuenta con una herramienta importante para controlar la demanda interna del aceite de soja derivándolo a la producción de biodiesel, y de esta manera reducir el factor de sensibilidad en el comercio exterior. Según la ley 26.093 la Autoridad de Aplicación tendrá la atribución de aumentar el citado porcentaje, cuando lo considere conveniente en función de la evolución de las variables de mercado interno, o bien disminuir el mismo ante situaciones de escasez fehacientemente comprobadas. Por consiguiente la *sensibilidad* argentina es reducida en el sentido de que la producción de soja puede tener otro destino diferente de la exportación.

En lo que hace referencia a las exportaciones de carne bovina, más allá de la reputación a nivel mundial de la carne argentina, las exportaciones de la misma solo representan un 10% del comercio argentino. El nivel de inserción internacional de este sector responde más a factores restrictivos internos como regulaciones públicas y limitaciones de la propia oferta, que al comportamiento de la demanda internacional (*Kosacoff y Mercado, 2009, pág. 254*).

Las exportaciones de carne bovina a la RPCH son insignificantes con respecto a las exportaciones totales de este producto y las mismas están vedadas desde 2006 por un brote de fiebre aftosa. Los productores esperaban recibir los permisos de exportación en

el año 2009, pero las negociaciones entre ambos gobiernos han retrasado la apertura del mercado.

Las exportaciones de otros productos agroindustriales (leche y productos lácteos, carne de pollo y cítricos excepto limón) incluidos en los protocolos sanitarios y fitosanitarios firmados con la RPCH, se observa un relativo aumento en las exportaciones a la RPCH a partir del año 2004. Sin embargo, las cifras de las exportaciones de estos productos, se tornan insignificantes frente a las del complejo oleaginoso. Solamente en la carne aviar la RPCH representa un destino importante de las exportaciones argentinas, con un 17% registrado para el año 2009 (*UN COMTRADE, 2010*).

La Tabla 6 muestra las principales exportaciones agroindustriales argentinas según el grado de elaboración. De allí resulta que, un 40% de las colocaciones argentinas en el mundo se refiere a productos sin grado de transformación, es decir, que son vendidos como son cosechados. Luego hay un segundo grupo que posee algún grado de transformación industrial, como los pellets de oleaginosas o el aceite de soja crudo que ingresan a los mercados de destino como insumos para ser transformados allí. Este grupo representa también un 40 %. Por último, se encuentran los alimentos finales que alcanzan un 20% de las exportaciones.

TABLA 6: Composición de las principales exportaciones agroindustriales según grado de elaboración

Sector	2006		2007		2008	
	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%	Miles de U\$S	%
Primario¹	5.094.195	33	8.316.287	39	11.837.835	41
Primario Preelaborado²	6.567.266	43	8.904.792	42	12.120.514	42
Finales³	3.652.658	24	4.105.221	19	5.225.393	18
Total	15.314.119		21.326.300		29.183.742	

Fuente: MINCYT, 2007, pág. 242

1: Cereales y oleaginosas. 2: Pescado, pellets, productos ovinos, leches, harinas, forrajes y balanceados, forestales, fibras textiles, cueros y pieles, azúcar, aceites. Quesos, pollos, menudencias y vísceras, mariscos, jugos, hortalizas transformadas y frescas, frutas transformadas y frescas, florales y ornamentales, alimentos, cultivos estimulantes, otros comestibles, miel, cortes Hilton, carnes procesadas y frescas.

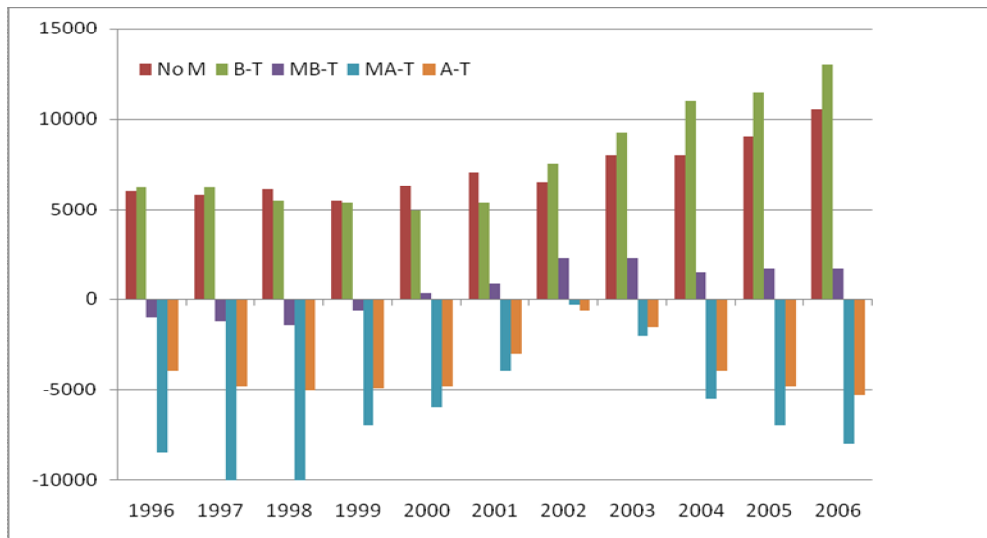
Sin bien la Tabla 6 muestra en términos generales que los alimentos finales no llegan a cubrir el 20% de las exportaciones argentinas y han sufrido una leve declinación porcentual, el valor exportado se ha prácticamente duplicado del año 2006 al 2008.

En resumen, el grueso de los pellets, el aceite y biocombustibles se destina a los mercados externos principalmente a Europa o a Oriente (RPCH e India) en donde es transformado industrialmente y consumido. Se trata de un complejo de alta productividad, acotado localmente a las primeras etapas productivas, insertas en cadenas globales de valor donde la transformación industrial se completa en el exterior. Lo anterior, lleva a que la Argentina sea rotulada en el resto del mundo como “granero del mundo” alejándose de la figura de proveedor o productor de alimentos, bioenergía y biomasa (Kosacoff y Mercado, 2009, pág. 243).

Balanza comercial y desarrollo

Si se analiza la balanza comercial de Argentina según contenido tecnológico, este importante indicador macro de la economía argentina nos permite visualizar claramente la relación entre innovación y productividad.

FIGURA 6: Balanza comercial argentina según contenido tecnológico (en millones U\$S)



Fuente: PNUD, 2009, pág.46.

No M: Bienes No facturados, B-T: Bienes con contenido tecnológico bajo, MB-T: Bienes con contenido tecnológico medio bajo, MA-T: Bienes con contenido tecnológico medio alto, A-T: bienes con contenido tecnológico alto.

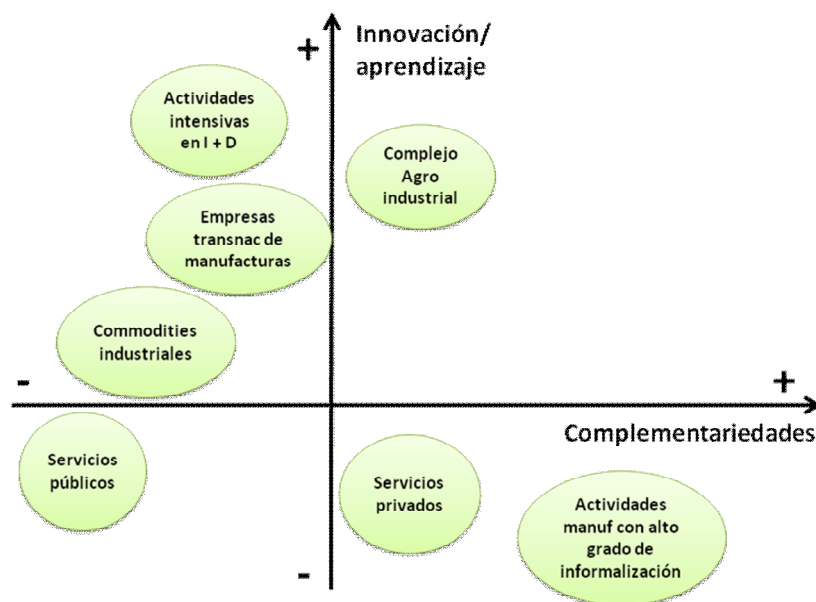
La Fig. 6, muestra la evolución que tuvieron las importaciones y exportaciones argentinas durante el periodo 1996-2006. Argentina fue un importador neto de bienes con contenido tecnológico alto (A-T) y medio alto (MA-T), mientras que las exportaciones netas estuvieron mayormente conformadas por bienes no manufacturados (No-M) o con contenido tecnológico bajo (B-T) o medio bajo (MB-T) (PNUD, 2009, pág.46). Sin embargo se puede notar, en este periodo, una tendencia positiva en la balanza comercial de los bienes bajo y medio bajo, mostrando una incipiente mejora tecnológica de las exportaciones.

A nivel meso-económico o sectorial el informe del PNUD estudia los diferentes sectores de la producción en Argentina en base a la dinámica de cambios en la estructura de producción. Los sectores que forman parte de la estructura productiva son: el complejo agroindustrial (compuesto por el sector agrícola pampeano y las agroindustrias derivadas), las actividades intensivas en I+D (como las empresas de biotecnología, farmacéutica, informática y servicios de alto valor agregado), el sector productor de *commodities* industriales (acero, aluminio, papel), el de empresas transnacionales en manufacturas (sector automotriz, y otros sectores productores de productos con atributos de calidad, diseño, etc.), las empresas de servicios públicos y las de servicios privados (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios) y por último el resto del aparato productivo que puede englobarse bajo el rótulo de “actividades manufactureras con alto grado de informalización” (PNUD 2009, pág. 54,55).

Se definen dos parámetros, la incorporación de innovaciones y la densidad de complementariedad entre sectores productivos. El cruce de estas dos variables define cuatro cuadrantes donde, el cuadrante de “mayor innovación” y “mayor complementariedad” es la condición buscada para obtener los efectos virtuosos de largo plazo sobre la productividad y el crecimiento (PNUD 2009, pág. 53).

En la Fig. 7, los sectores/actividades previamente descriptos son ubicados en función de su potencial de innovación y de aprendizaje (eje vertical), y de su capacidad para generar efectos de complementariedad (eje horizontal).

FIGURA 7: Distribución del tejido productivo argentino según su grado de innovación y complementariedad



Fuente: adaptado de PNUD, 2009, pág. 54.

De este estudio se desprende que Argentina tiene el cuadrante “mayor innovación / mayor complementariedad” ausente. El sector agrícola pampeano (y algunas economías regionales) y sus agroindustrias derivadas son una relativa excepción. La introducción de innovaciones en estos segmentos y los efectos de aprendizaje subsecuentes han sido importantes. Sin embargo, la naturaleza de los productos predominantes (*commodities*) y la pobreza de encadenamientos en el conjunto de la cadena productiva (más allá del empleo directo y los servicios simples conexos) limitan la difusión de los efectos dinámicos que esta autogeneraría.

En resumen, la estructura productiva argentina acumula y combina problemas de especialización intersectorial y de especialización intra-sectorial (PNUD 2009, pág. 54) generando un factor de *vulnerabilidad* para el país. En este ámbito, Argentina ha creado el Ministerio de Ciencia y Tecnología a fines del año 2007 y ha propuesto como áreas prioritarias de investigación: la biotecnología, la industria metalmecánica, la tecnología de la información y energías alternativas.

Relaciones político-comerciales a partir del año 2004

A fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI la RPCH con un crecimiento sostenido promedio de su PBI en torno al 9,8% (1980 al 2008) se convertía en

impulsora del crecimiento mundial creando un mercado de gran potencial para las exportaciones de América Latina. De esta forma, la RPCH se transformó en un socio comercial de importancia, no solo para la Argentina, que estaba atravesando una profunda crisis política y económica, sino para la mayoría de los países de América Latina como se puede observar en la Tabla 7; siendo un cambio estructural muy relevante para el comercio exterior regional (CEPAL, 2010).

Tabla 7: Evolución de las exportaciones de América Latina en el periodo 2000 – 2009 (en porcentaje de las exportaciones totales). Principales productos exportados

País	China		Producto 1	%	Producto 2	%	Pro d 1 + 2
	2000	2009					
Argentina	3.0	6.6	Soja	55	Aceite de soja	24	79
Bolivia	0.4	2.5	Minerales de estaño	27	Estaño	19	46
Brasil	2.0	13.2	Minerales de hierro	44	Soja	23	67
Chile	5.0	23.2	Cobre	50	Minerales de cobre	31	81
Colombia	0.2	2.9	Petróleo crudo	50	Ferroaleaciones	40	90
Costa Rica	0.2	8.8	Circuitos integrados	96	Cristales piezoeléctricos	1	97
Ecuador	1.2	0.9	Petróleo crudo	94	Desperdicios no ferrosos	3	97
El Salvador	0.0	0.1	Condensadores	54	Desperdicios no ferrosos	38	92
Guatemala	0.1	0.4	Azúcar sin refinar	42	Petróleo crudo	23	65
Honduras	0.0	1.5	Minerales de zinc	34	Desperdicios no ferrosos	33	67
México	0.2	0.6	Circuitos integrados	13	Minerales de cobre	8	21
Nicaragua	0.0		Desperdicios no ferrosos	41	Desperdicios plásticos	19	60
Panamá	0.2	2.5	Embarcaciones	39	Cueros	16	55
Paraguay	0.7	1.1	Algodón	31	Madera de no coníferas	26	57
Perú	6.4	15.4	Minerales de cobre	39	Despojos de carne	16	55
Uruguay	4.0	4.3	s/r	s/r	s/r	s/r	s/r
Venezuela	0.1	2.9	s/r	s/r	s/r	s/r	s/r

Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL, 2010

Lo que puede observarse además en la Tabla 7, es que el destino de las exportaciones de estos países hacia la RPCH, se encuentra concentrado en su mayoría, en solo dos productos que representan en todos los casos más del 50% del total exportado a ese país, a excepción de Bolivia y México.

Sin embargo y a pesar del desempeño de la RPCH en el comercio internacional, su accionar en el escenario mundial, estuvo condicionado por no formar parte de la OMC, lo que limitó sus posibilidades de expansión en términos comerciales. La RPCH entra a la OMC el 11 de diciembre del 2001 como miembro adherente. En Noviembre de 2004, la RPCH negocia el reconocimiento de economía de mercado por Argentina dentro de un Memorando de Entendimiento, a cambio de ampliar el margen de exportación.

El Memorando firmado en Argentina representó un hecho importante en el proceso de liberar el acceso al mercado para ambas economías, estimular el comercio y las inversiones de ambos países. No obstante careció de referencias precisas a programas de acción o mecanismos para concretar los compromisos asumidos, y efectivizar los progresos en materia de comercio bilateral, en particular lo relacionado con las exportaciones argentinas o con las inversiones chinas en nuestro país (*Oviedo, 2010*).

Aunque en este periodo se firmaron varios protocolos sanitarios y fitosanitarios, la entrada de productos agroalimentarios argentinos a la RPCH, siguió estando limitada.

Paralelamente, la apertura del mercado argentino para los exportadores chinos surgió como una gran oportunidad, con un cambio de tendencia en la balanza comercial, situación que permitió equilibrar el comercio. A diferencia de las exportaciones argentinas, las importaciones de la RPCH corresponden a una diversidad de productos. Esto llevó a la Argentina a aplicar medidas antidumping para evitar la destrucción del sector industrial por la masiva importación de productos a bajo precio.

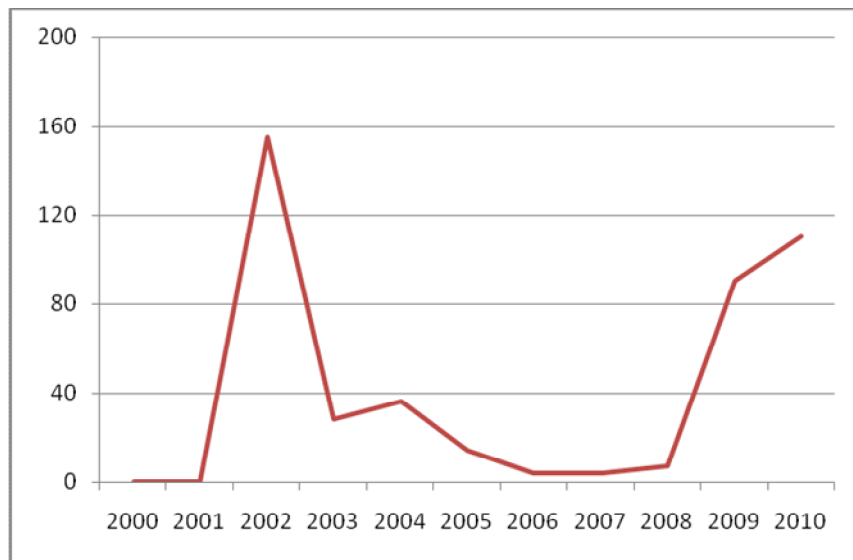
En este sentido la RPCH es el país más penalizado con medidas antidumping en el mundo, contabilizándose 761 medidas en el período de enero de 1995 a diciembre de 2009. Se puede observar también que este fenómeno es una tendencia creciente, llegando a 77 medidas aplicadas a la RPCH por los países miembros de la OMC en el año 2009 (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm). Argentina, ha iniciado 52 investigaciones antidumping a la RPCH entre el año 2000 y marzo de 2010 (*Bown, Chad P., 2010*). Las medidas antidumping definitivas en vigor contra la RPCH al 30 de junio de 2010 ascienden a un número de treinta (*CNCE, 2010*).

La escasa apertura china a la diversificación de las exportaciones argentinas y las medidas antidumping y salvaguardias aplicadas por Argentina, llevaron a una situación de fragilidad en la relaciones comerciales. Este hecho coincidió con la crisis financiera del año 2008 de extensión mundial, la cual fue parcialmente contenida por las economías de países en vías de desarrollo. Dentro de las medidas adoptadas por la

RPCH estuvo la decisión de fomentar el crecimiento de su mercado interno y de esta manera lograr un doble propósito de reducir los efectos de la crisis global y simultáneamente reducir su elevada interdependencia, ya que RPCH tiene suficiente capacidad como para reemplazar el mercado global con el doméstico.

Adicionalmente la RPCH ha comenzado a restringir selectivamente las importaciones a través del uso de herramientas para-arancelarias, como son las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan la importación de productos agrícolas. Esta situación queda demostrada en la Fig. 8, donde se observa la evolución del número de medidas notificadas por parte de la RPCH a la OMC.

Fig. 8: Evolución del número de medidas sanitarias y fitosanitarias notificadas por la RPCH a la OMC.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC, 2010 Nota: 2010 corresponde hasta julio.

El 1 de abril de 2010, la RPCH impuso a Argentina una restricción sobre normas de calidad para el aceite de soja relativo a la seguridad del consumidor (*Ministerio de Agricultura, 2010*). Esta nueva medida, limita el ingreso de embarques de aceite que superen las 100 ppm de hexano y se estima que esta medida provocaría un descenso brusco en la exportación de este producto. Sin embargo, la existencia de una demanda internacional cierta, permitió a los exportadores argentinos reubicar las exportaciones de este producto a otros destinos.

Según el análisis presentado por ABECEB donde se comparan los períodos Abril/Mayo 2009 con Abril/Mayo 2010, la RPCH pasó de ocupar la primera posición a la número veinte como destino de las exportaciones de aceite de soja, siendo desplazada del primer lugar por India, seguida por Bangladesh e Irán (*ABECEB, 2010*).

Teniendo en cuenta la alta concentración de las exportaciones argentinas a la RPCH en pocos productos, esto generó una disminución muy importante en el intercambio comercial con ese país.

La Argentina y RPCH se comprometieron a resolver los diferendos a través de la negociación amistosa, sin embargo dentro de este contexto, la RPCH buscó generar una asimetría de poder para influenciar sobre los resultados. Como lo expresa Keohane y Nye esta situación asimétrica generada por un actor le confiere poder a la hora de las negociaciones, para de esta manera lograr ventajas comerciales.

Frente a esta situación coyuntural, Argentina logra reubicar los embarques de aceite de soja a otros destinos y por otro lado la Secretaria de Energía eleva el porcentaje de corte de los combustibles fósiles de un 5% a un 7%, el 6 de julio de 2010 (Res. 554/2010). De esta manera el estado argentino, logra desactivar el factor de poder que planteó la RPCH, para llegar a la mesa de negociaciones en condiciones más equilibradas con motivo de la visita de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, el 13 de julio de 2010. Argentina logra de esta forma reducir su sensibilidad, a costa de resignar derechos de exportación (retenciones), mediante el desvío de parte de su producción de aceites al mercado interno de biocombustibles.

Renegociando el comercio bilateral

En ocasión de la visita presidencial y con miras de destrabar el conflicto, se reunieron en Beijing ambos presidentes. Allí se firmaron 18 acuerdos entre los que se encuentra una Declaración Conjunta. En esta última se destaca la importancia de la asociación estratégica firmada en el año 2004, y su profundización en el marco de las complejas circunstancias internacionales, destacando que los vínculos sino-argentinos se desarrollan con una visión estratégica y de largo plazo (*Declaración Conjunta, Art. III, 2010*). Ambos jefes de estado expresaron además la necesidad de fortalecer el desarrollo de las relaciones económicas y coincidieron en la necesidad de impulsar el crecimiento y la diversificación del comercio bilateral en función de las respectivas

estructuras productivas y demandas del mercado, atendiendo a la ampliación del intercambio comercial de productos de mayor valor agregado y complejidad tecnológica (*Declaración Conjunta, Art. VIII, 2010*). Vale aclarar que en esta declaración se hace mención al apoyo al dialogo Mercosur-Asia, en particular con la RPCH.

Dentro de los acuerdos firmados se encuentra además un Memorando de Entendimiento para expandir y diversificar la relación en materia de comercio e inversiones y promover aun más las relaciones bilaterales (*Memorando, 2010*). En este nuevo Memorando se menciona que las partes elaboraran programas de cooperación en diversas áreas de interés. Una de las cuales es la promoción de la tecnología argentina de siembra directa en la RPCH, el tratamiento de suelos, la selección de semillas y la promoción del comercio de maquinarias e insumos agrícolas para el desarrollo de la producción agrícola y ganadera (*Memorando, Art. III, 2010*).

Respecto al conflicto del aceite de soja, tanto Argentina como la RPCH, relativizaron las diferencias y coincidieron en que son problemas normales que se presentan en una relación comercial.

Conclusiones

En el presente estudio se realizó una investigación de factores que pudieran afectar la vulnerabilidad y sensibilidad de la relación comercial sino-argentina en la última década.

Del análisis del comercio exterior sino-argentino, se observó un progresivo aumento del mismo en el periodo 2000 al 2008, con una importante caída en el año 2009, que no solo coincide con la crisis global, sino también con el aumento del proteccionismo comercial de ambos lados.

Del análisis de la interdependencia de ambos países, a través del *Indice de Waltz corregido* se refleja que son menos interdependientes con el resto del mundo de lo que originariamente se puede pensar. Argentina, con valores similares a los Estados Unidos se presenta poco vulnerable, mientras que la RPCH presenta un grado de vulnerabilidad moderado.

Desde el punto de vista de Keohane y Nye, la relación entre la RPCH y Argentina se presenta como una interdependencia asimétrica, dada la diferente composición de la canasta comercial, donde las exportaciones argentinas están muy concentradas en pocos productos de bajo valor agregado y las chinas muy diversificadas

en productos manufacturados. Esta asimetría, puede convertirse en una herramienta de poder, factible de ser utilizada por la RPCH en un proceso de negociación.

La producción de alimentos de la RPCH se muestra vulnerable ya que el índice Ha/hab es muy bajo (aproximadamente la mitad del promedio mundial) y la productividad de los cultivos depende de la mano de obra y la utilización de fertilizantes. Este país recientemente ha implementado una política de autoabastecimiento, para reducir su vulnerabilidad a largo plazo, en especial en lo referido a las oleaginosas y en particular a la soja. Pero, para cubrir la creciente demanda de proteínas animales, debido a la mejora de las condiciones de vida de la población, necesitará seguir importando soja o sus derivados.

Dentro de este contexto y como estrategia para la reducción de la vulnerabilidad en la capacidad de producción de soja, la RPCH estaría interesada en la tecnología argentina de siembra directa y agricultura sustentable para el desarrollo de su producción agrícola y ganadera, temas incluidos en la agenda de negociación durante la última visita presidencial.

En lo que respecta a Argentina, los niveles de producción de cereales y oleaginosas superan ampliamente la demanda interna de alimentos, con una gran capacidad industrial para la generación de aceite y pellets proteicos de oleaginosas. En los últimos años la producción de biodiesel, en principio con destino a la exportación, fue un producto alternativo obtenido a partir del aceite de soja. La promulgación de la ley de biocombustibles permitió además regular este mercado a través del corte de combustibles y de esta manera reducir la sensibilidad argentina al exceso de producción no exportable. Los pellets de soja por otro lado, tienen una importante demanda, tanto nacional como internacional, ya que son utilizados para la alimentación humana y animal.

El proceso de apertura del mercado chino fue muy lento por la extensa demora de este país en la firma de los protocolos correspondientes, lo que concentró las exportaciones argentinas a dicho país en los productos oleaginosos, generando una situación de debilidad en el intercambio comercial.

El incremento de las relaciones comerciales entre ambos países fue el resultado de decisiones políticas tomadas en el más alto nivel, como fueron las negociaciones bilaterales para apoyar la entrada de la RPCH a la OMC y el *Memorando de Entendimiento* del año 2004. Sin embargo, la escasa apertura china a la diversificación

de las exportaciones argentinas y las medidas antidumping aplicadas por Argentina, llevaron a una situación de fragilidad en las relaciones comerciales, hecho que coincidió con la crisis financiera mundial del año 2008.

La estrategia de negociación que la RPCH ha utilizado con los países de América Latina, la llevó a convertirse en un socio comercial de importancia para cada país, comprando mayoritariamente uno o dos productos en cada uno de ellos. Esta estrategia, llevó a generar relaciones de interdependencia asimétrica, generando una situación de poder a favor de la misma a la hora de las negociaciones bilaterales frente a estos países. De esta manera el país asiático logra reducir su vulnerabilidad generada por la interdependencia mundial.

La forma de negociación de la RPCH con Argentina se encuentra dentro del patrón utilizado con el resto de los países latinoamericanos. Esta actitud de tomar a América Latina como un todo también se puede ver reflejada en el primer documento sobre la política de la RPCH hacia América Latina y el Caribe. En el mismo se manifiestan los objetivos de la política china hacia la región (*Documento sobre la Política...*, 2008) considerándola homogénea a la hora de generar confianza y previsibilidad en los países.

El anuncio de la RPCH, a principios del año 2010, de nuevas medidas fitosanitarias sobre el aceite de soja, produjo una importante alteración del intercambio comercial con nuestro país. Los efectos de estas medidas para-arancelarias, que la RPCH utilizó como herramienta de poder, para ejercer poder sobre los resultados de una futura renegociación, pudieron ser contrarrestadas por el gobierno argentino con el redireccionamiento de las exportaciones y la producción de biodiesel. De esta manera Argentina no se presenta como vulnerable en esta relación comercial en el corto/mediano plazo. Por otro lado, la RPCH es vulnerable ya que los requerimientos de soja solo pueden ser abastecidos de los excedentes producidos por los grandes productores mundiales como Estados Unidos y Brasil, además de Argentina.

En este contexto, con la última visita presidencial a la RPCH en julio de 2010, Argentina logró sentarse a la mesa de negociaciones sin encontrarse en condiciones desfavorables. Las negociaciones giraron en torno al fortalecimiento del desarrollo de las relaciones económicas y coincidieron en impulsar el intercambio comercial de productos de mayor valor agregado y complejidad tecnológica. De esta forma la agenda bilateral consensuada posicionaría a la Argentina como un socio cooperativo desplazando a la figura de socio proveedor de materias primas que caracterizó esta primera década del siglo XXI.

Referencias

- ABECEB, “India desplazó a China como principal destino para el aceite de soja argentino”, Buenos Aires, julio 2010.
<http://www.abeceb.com/noticia.php?idNoticia=135911>
- AQUASTAT, Sistema de información de la FAO sobre el agua y la agricultura.
<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/dbase/index.stm>
- BANCO MUNDIAL, Base de datos. <http://data.worldbank.org/>
- BID-INTAL, Carta Mensual 166, “Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la RPCH”, Junio 2010.
- BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO, “El potencial económico de China”, *Informativo Semanal*, Año XXVIII, N 1453, Rosario, Abril 2010.
- BOWN, Chad P., "Global Antidumping Database"
<http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>, 2010.
- CEI (Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto), “El comercio de la Argentina con China”, Buenos Aires, Julio 2009. <http://www.cei.gov.ar/pdf/com/cobil/chinajul09.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “República Popular China: un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina. Herramientas para exportar”, Buenos Aires, Febrero 2004.
- CEPAL, “La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, Buenos Aires, Abril 2010.
- CNCE, Comisión Nacional de Comercio Exterior, Informe Semestral sobre las Medidas Antidumping, 30 de Junio de 2010,
http://www.cnce.gov.ar/Investigaciones/pw_investigacionesprincipal.php.
- CONSEJERÍA AGRÍCOLA DE LA EMBAJADA DE LA REP. ARGENTINA EN CHINA, “Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja”, DOC/CAP/006-2008, Pekín, Noviembre 2008.
- “Declaración Conjunta entre la República Argentina y la RPCH”, Beijing, 13 de julio de 2010
- “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe” en Xinhuanet, Beijing, 5 de Noviembre de 2008,
http://spanish.news.cn/documento/2009-07/07/c_139259.htm

- FAO, “Anuario Estadístico 2009”. <http://www.fao.org/corp/statistics/es/>
- FAO, “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: la ganadería a examen, FAO, Roma, 2009.
- FAOSTAT Base de datos estadística, 2010. <http://faostat.fao.org/>
- FMI, World Economic Outlook Database, April 2010. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/index.aspx>
- GANDUGLIA Federico, OBSCHATKO. Edith S., “China en el mercado agroalimentario mundial”, *IICA*, Noviembre 2004.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). <http://www.indec.gov.ar/>
- INGARAMO M. Celeste, *Análisis del comercio exterior sino-argentino en el sector agroalimentario. 2000-2010*, Tesis presentada para obtener el título de Master en la Università Degli Studi di Bologna, 2011.
- KEOHANE Robert y NYE Joseph S., *Poder e Interdependencia, la política mundial en transición*, Ed.: Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- KOSACOFF Bernardo, MERCADO Rubén, “La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades”, *CEPAL /PNUD*, Buenos Aires, 2009.
- LLACH Juan J., HARRIAGUE M. Marcela, “El mundo emergente y la demanda de alimentos: desafíos, oportunidades y la estrategia de desarrollo de la Argentina”, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires, 2010.
- “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y la RPCH para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones”, Beijing, 13 de julio de 2010.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA y PESCA, Informe Sectorial Nro 1- Oleaginosas, Marzo/Abril 2010.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA, Dirección de Coordinación de Delegaciones.
- MINCYT, “Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario. Proyecto “2020: escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación”, Buenos Aires, 2007.
- OVIEDO, Eduardo D., *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Ed. Dunken, Buenos Aires, Octubre 2010.
- PNUD, “Aportes para el desarrollo humano en Argentina”, 2009

- SAGPyA, Dirección Nacional de Economía, Financiamiento y Mercados, Dirección de Relaciones Agroalimentarias Internacionales Cooperación bilateral, 2009.
- WALTZ, Kenneth N., *Teoría de la política internacional*. Ed.: Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- UN COMTRADE, United Nations Commodity Trade Statistics Database, 2010, <http://comtrade.un.org/db/>
- USDA (United States Department of Agriculture), Foreign Agriculture Service, “National Plan for Expansion of Grain Production Capacity”, GAIN Report Nro CH 10005, 2010.