

CHINA Y ARGENTINA: RELACIONES ECONÓMICAS BILATERALES E INTERACCIONES GLOBALES

Roberto BOUZAS

SUMARIO: I. *Las relaciones económicas bilaterales* II. *La emergencia de China como un actor económico global y su impacto sobre Argentina.* III. *Conclusiones: las relaciones China-Argentina en perspectiva.* IV. *Bibliografía.*

En la última década China se ha convertido en un actor económico internacional de relevancia creciente para Argentina. Esto se ha reflejado tanto en la interacción económica bilateral como en los impactos sistémicos de la emergencia de China como un actor económico global. Este trabajo pasa revista a las relaciones económicas chino-argentinas en ambos planos. En la primera sección se analiza la evolución reciente de las relaciones económicas bilaterales, poniendo énfasis sobre el componente que ha tenido más desarrollo (el comercio). En la segunda sección se revisan algunos impactos sistémicos de la emergencia de China como un actor económico global, especialmente sobre los mercados internacionales de bienes de interés para Argentina. Cierra el artículo una breve sección de conclusiones que resume los principales desafíos y oportunidades que plantea a Argentina la integración de China a la economía mundial.

I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS BILATERALES

Las relaciones comerciales entre China y Argentina han experimentado un gran desarrollo en los últimos años. A pesar de múltiples anuncios, no ha ocurrido lo mismo en el plano de la inversión. Esta sección pasa revista a las relaciones económicas bilaterales, poniendo el énfasis sobre su componente más dinámico.

1. Comercio

En lo que va de la década los flujos de comercio bilateral se multiplicaron por cuatro, pasando de 2 mil millones de dólares en 2000 a casi 9 mil millones en 2007. Este rápido crecimiento fue liderado por las exportaciones, que se expandieron a un ritmo más rápido que las importaciones. Como resultado, en 2006 la participación de China en las exportaciones argentinas totales alcanzó el 7.5%, transformando a China en el cuarto principal mercado de destino para las exportaciones argentinas (véase cuadro 1). Por el lado de las importaciones, China se convirtió en el tercer principal proveedor de Argentina, con una participación del 9% en las importaciones totales.

Estos valores contrastan con la situación a principios de la década, cuando el comercio con China representaba el 3% y 4.6% de las exportaciones e importaciones argentinas totales, respectivamente. En términos agregados, el aumento en la participación de China como mercado de destino para las exportaciones argentinas se hizo a expensas de las ventas al Mercosur, cuya participación en las exportaciones totales de Argentina se contrajo en diez puntos porcentuales. Por el lado de las importaciones, en cambio, el crecimiento en la participación de China tuvo lugar a expensas de los países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), ya que el Mercosur (y principalmente Brasil) también aumentó significativamente su participación en el mercado argentino de importaciones.

Desde el punto de vista de China, la significación de Argentina como mercado de destino y proveedor ha sido mucho menos destacada. De hecho, entre 2000 y 2006 Argentina redujo su participación como mercado de destino para las exportaciones chinas del 0.5% al 0.3%. Como proveedor, Argentina mantuvo su participación estable en alrededor del 0.4%. En contraste con el notable superávit comercial que China tiene con el resto del mundo, a partir de 2001 el saldo de los intercambios con Argentina resultó desfavorable para este país. Este resultado contrasta con la experiencia de la década de los noventa, cuando el comercio bilateral registró superávit consistentes a favor de China. No obstante, después de alcanzar un pico en 2003 el desequilibrio comercial bilateral ha tendido a reducirse. Las estimaciones para 2007 indican que Argentina volverá a registrar un déficit en su intercambio de bienes con China en ese año. Este cambio en el signo de la balanza comercial y la creciente penetración de las importaciones provenientes de China en algunos sectores sensibles han creado fuertes presiones por parte de los sectores

afectados, las que amenazan con enturbiar el ambiente de las relaciones comerciales bilaterales.

El rápido crecimiento de las exportaciones de Argentina a China se ha concentrado en un puñado de productos. En efecto, en 2006 diez posiciones arancelarias (ocho dígitos) explicaron el 92% de las ventas argentinas a ese país. Estas posiciones estaban mayoritariamente concentradas en productos del complejo oleaginoso (60%), petróleo (25%) y cueros (4%). Sólo los porotos de soja contribuyeron con un 41% de las exportaciones argentinas totales a China (cuadro 2).

Esta elevada concentración en unos pocos productos primarios y manufacturas agropecuarias ha aumentado fuertemente la participación de China como mercado para las exportaciones argentinas de esos bienes: en efecto, en 2006 las ventas a China representaron un 18% de las exportaciones argentinas totales de productos primarios y un 6% de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (en comparación con menos del 10% y 3%, respectivamente, a comienzos de la década). En el caso de los porotos y del aceite de soja, en 2006 el mercado chino absorbió, respectivamente, el 80.4% y el 23.1% de las exportaciones argentinas totales de esos productos (en comparación con el 68.6% y el 2.9% registrados en 2000).

Las importaciones provenientes de Argentina de estos productos también aumentaron fuertemente su participación en el mercado chino, llegando en 2005 al 28% en el caso de los porotos de soja y al 84% en el del aceite de soja (CEI, 2007). El cuadro 3 muestra la creciente concentración de las exportaciones argentinas a China en productos primarios y manufacturas de origen agropecuario comparando el trienio 2004-2006 con el periodo 1994-1996.¹

En contraste con la elevada concentración en productos primarios que exhiben las exportaciones argentinas a China, las exportaciones chinas a Argentina se encuentran bastante más diversificadas e incluyen una alta proporción de productos manufacturados. En efecto, en 2006 el 52% de las importaciones argentinas provenientes de China correspondieron a los capítulos de maquinaria, y aparatos eléctricos y mecánicos, seguidos por el de productos químicos con una participación del 14%. Como tam-

¹ La elevada concentración de las exportaciones argentinas a China en un puñado de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario las hace particularmente vulnerables a medidas para obstaculizar el acceso al mercado (medidas fitosanitarias o licencias de importación).

Cuadro 1. Exportaciones e importaciones totales y bilaterales de Argentina y China
(en millones de dólares y porcentaje)

<i>Argentina</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Exportaciones totales	26 341	26 610	25 709	29 565	34 550	40 352	46 570
Hacia China	796	1 109	1 092	2 443	2 630	3 193	3 508
China/total (%)	3.0%	4.2%	4.2%	8.3%	7.6%	7.9%	7.5%
Importaciones totales	25 280	21 001	8 991	13 834	22 447	28 689	34 151
Desde China	1 157	1 066	330	720	1 401	2 238	3 122
China/total	4.6%	5.1%	3.7%	5.2%	6.2%	7.8%	9.1%
Saldo comercial bilateral	-361	43	762	1 723	1 229	955	386
<i>China</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Exportaciones totales	249 200	266 150	325 600	438 230	593 370	762 000	969 070
Hacia Argentina	1 157	1 066	330	720	1 401	2 238	3 122
Participación	0.5%	0.4%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
Importaciones totales	225 090	243 610	295 170	412 760	561 420	660 100	791 610
Desde Argentina	796	1 109	1 092	2 443	2 630	3 193	3 508
Participación	0.4%	0.5%	0.4%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%
FUENTE: CEI, OMC, Network Center of MOFCM, www.china.org.cn .							

bién puede verse en el cuadro 2, los principales diez productos importados por Argentina desde China en 2006 representaron sólo el 19% de las importaciones argentinas totales desde ese país, correspondiendo en su totalidad a manufacturas y productos químicos.

Cuadro 2. Principales productos en el comercio bilateral China-Argentina, 2006 (en millones de dólares y porcentaje)

<i>Exportaciones a China</i>		
	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Porotos de soja	1422	41
Aceites crudos de petróleo	894	25
Aceite de soja en bruto	640	18
Minerales de cobre y sus concentrados	81	2
Cueros y pieles bovino secos	74	2
Invertebrados acuáticos	29	1
Cueros y pieles bovino húmedos	28	1
Aceite de girasol en bruto	26	1
Demás pieles y cueros de bovino	24	1
Tubos sin costura de acero	24	1
Resto	267	8
Total	3 122	100
<i>Importaciones desde China</i>		
	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Motocicletas >50 e =<125cm ³	128	4
Glifosato	83	3
Máquinas automáticas de procesamiento de datos	59	2
Apáratos de grabación y reproducción de imagen y sonido	56	2
Videocámaras	53	2
Placas madre	51	2
Tubos catódicos para TV	51	2
Ferromolibdeno	44	1
Acido fosfonometilminodiacético	40	1
Partes de máquinas y aparatos para acondicionadores de aire	39	1
Resto	2 517	81
Total	3 508	100

FUENTE: CEI.

El cuadro 4 muestra el cambio en la composición de las importaciones argentinas provenientes de China entre 1994-1996 y 2004-2006. En él se destaca el aumento en la participación de máquinas y aparatos y productos químicos. No obstante la caída de la participación en las importaciones desde China de productos como los textiles y sus manufacturas, el calzado y sus capelladas (punteras), y las mercancías y productos diversos, el aumento en los valores absolutos de importación ha generado fuertes reacciones en sectores domésticos afectados.

El rápido crecimiento del comercio bilateral chino-argentino ha tenido varios determinantes. Las exportaciones argentinas de combustibles y productos pertenecientes al complejo oleaginoso se vieron estimuladas por las limitaciones en la oferta doméstica y por el rápido crecimiento de la demanda interna china. En el caso de los productos agrícolas esto fue el resultado del fuerte aumento de la demanda de bienes para la alimentación animal (porotos de soja) y humana (aceite de soja). Los aranceles que gravaban estos bienes también cayeron sustancialmente como consecuencia de la adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el caso del aceite de soja, por ejemplo, el arancel se redujo del 85% al 9%. En el caso de otros productos de interés para Argentina, China también concedió contingentes arancelarios con una caída importante del arancel intracuota (como en el caso del maíz, el trigo, la lana y el propio aceite de soja).

Cuadro 3. Composición de las exportaciones argentinas a China, 1994-1996 y 2004-2006 (En millones de dólares y porcentajes)

Promedio 1994-1996 (373 millones)		Promedio 2004-2006 (373 millones)	
Aceites	23%	Productos del reino vegetal	46%
Alimentos, bebidas y tabaco	21%	Aceites	24%
Metales comunes y sus manufacturas	15%	Productos minerales	17%
Productos del reino vegetal	14%	Pieles y cueros	5%
Textiles y sus manufacturas	6%	Metales comunes y sus manufacturas	2%
Animales vivos y productos del reino animal	6%	Animales vivos y productos del reino animal	1%
Resto	15%	Resto	5%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>Total</i>	<i>100%</i>

FUENTE: CEI.

En promedio, en el caso de los productos agrícolas el arancel cayó del 31.5% al 17.4%. En algunos productos de interés potencial para Argentina la reducción fue aún mayor, como en el caso de la carne (de 45% a 12%), el queso (de 50% a 12%) y el vino (de 65% a 12%). China en sus negociaciones de ingreso a la OMC también asumió compromisos en materia de comercio privado y subsidios a la exportación.

Cuadro 4. Composición de las importaciones argentinas desde China, 1994-1996 y 204-2006

Promedio 1994-1996 (678 millones)		Promedio 2004-2006 (2 254 millones)	
Máquinas y aparatos	31%	Máquinas y aparatos	52%
Mercancías y productos diversos	17%	Productos químicos	14%
Textiles y sus manufacturas	14%	Metales comunes y sus manufacturas	6%
Productos químicos	9%	Mercancías y productos diversos	6%
Calzado	8%	Material de transporte	5%
Metales comunes y sus manufacturas	4%	Plástico y caucho	4%
Material de transporte	4%	Instrumentos de óptica	3%
Instrumentos de óptica	3%	Calzado	2%
Plástico y caucho	3%	Textiles y sus manufacturas	2%
Resto	7%	Resto	6%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>Total</i>	<i>100%</i>

FUENTE: CEI.

Las consecuencias de la adhesión de China a la OMC no se limitaron a la agricultura, sino que también se tradujeron en una disminución de la protección concedida al resto de los bienes. En efecto, para los productos industriales el arancel legal promedio cayó de 24.6% en 1997 a 9.4% en 2005. En el caso de los automóviles, los niveles de 80-100% prevalecientes antes del acceso a la OMC se redujeron al 25% en 2006. China también acordó eliminar los aranceles sobre computadoras, equipo de telecomunicaciones, semiconductores, equipos de cómputo y otros productos de alta

tecnología, como lo establece el Acuerdo sobre Tecnología de la Información al que adhirió (en el caso de estos productos los aranceles pasaron de un promedio de 13.3% al momento del ingreso de China a la OMC, a cero). Cabe destacar, sin embargo, que en el caso de muchos bienes industriales la reducción en la protección fue inferior a la sugerida por el recorte de los aranceles legales debido a que los aranceles efectivamente aplicados eran bastante inferiores a los legales (producto de existencia de múltiples regímenes especiales de importación). En la mayoría de estos rubros Argentina no ha podido aprovechar las ventajas de la menor protección (cuando la ha habido) del mercado chino.

Por lo que respecta a las importaciones argentinas provenientes de China, además de la competitividad-precio de las manufacturas originarias de ese país, la rápida recuperación de la demanda agregada argentina después de la crisis 2001-2002 contribuyó decisivamente al aumento de las compras. Entre 2002 y 2006 la demanda doméstica creció a un ritmo anual de 10.9%, el que se tradujo en una tasa anual de crecimiento de las importaciones del 36.5%. En el caso particular de las importaciones argentinas provenientes de China, la tasa promedio de crecimiento anual fue aún más impresionante: 71.6%. Como resultado, la participación de China en las importaciones totales de Argentina alcanzó un 9% en 2006, muy por arriba del 3.7% alcanzado en 1998 (pico cíclico anterior), y el 4.6% registrado en 2000, con lo que China se convirtió en el tercer proveedor de Argentina.

2. Inversiones

En los últimos años China se ha transformado en una fuente de inversión extranjera directa (IED) de importancia creciente, especialmente entre los países en desarrollo y transición (PED). En efecto, mientras que el *stock* de IED china se incrementó en 70% entre 2000 y 2005, el *stock* de todos los PED (excluyendo China) creció en sólo 45% (UNCTAD, 2006). En 2005 los flujos de salida de IED de China alcanzaron los mil millones de dólares estadounidenses, equivalentes a más de 10% de los flujos totales originados en los PED. Esta participación se compara favorablemente con 1.6% anotado en 2004 y la participación prácticamente nula registrada en 2003. Según UNCTAD, en 2005 el *stock* de IED de China fue el séptimo más alto entre los PED, equivalente a casi la mitad del de Brasil y a cerca del doble de México y Argentina. En 1990 la IED china era casi diez veces inferior a la de Brasil y un tercio menor a la de Argentina.

La información estadística sobre los flujos de salida de IED desde los PED tiene muchas imperfecciones, lo que hace que los mismos estén probablemente subestimados. En el caso particular de China, parte de la IED de salida se financia en el exterior, lo que reduce los flujos registrados de salida. Además de estos problemas intrínsecos, los flujos por país de origen son relativamente volátiles (especialmente en el caso de inversores modestos) debido a que se ven muy afectados por operaciones individuales de envergadura. No obstante, y a pesar de estas incertidumbres, existe bastante consenso de que los flujos originados en China han aumentado en importancia en los últimos años. Estos se han dirigido principalmente a los servicios empresariales, el comercio y los recursos naturales y, más recientemente, a la manufactura y la minería (60% del total en 2005). Tradicionalmente, tres cuartas partes de la IED china de salida se ha dirigido a Hong Kong y buena parte del resto a otros países del sudeste de Asia. En este contexto, los países de América Latina han sido receptores marginales (pero crecientes) de IED de origen chino. Dentro de este contexto general, Argentina ha sido un destino relativamente marginal de la IED china y de importancia menor que otros países de la región.

La mayor parte de las inversiones chinas en América Latina se han dirigido a sectores vinculados a los recursos naturales, como el hierro, acero y petróleo en el caso de Brasil, el petróleo en el caso de Venezuela, la minería de cobre en el caso de Chile y el petróleo y cobre en Perú. En algunos países también ha habido inversiones en el sector de comercialización internacional, como es el caso de Chile. Más recientemente, y en línea con la tendencia general, también se registraron inversiones chinas en el sector de telecomunicaciones y electrónica. Como dijimos, entre los destinos de la región y a pesar del rápido crecimiento de los flujos bilaterales de comercio, Argentina ha ocupado un lugar secundario en comparación con otros países como Brasil, Chile, Perú o Venezuela. Las inversiones chinas en Argentina han sido modestas y se concentran en telecomunicaciones, electrónica, motocicletas, transporte y comercialización internacional.

Las perspectivas de la inversión china en Argentina han sido fuente de grandes equívocos. Durante la visita del presidente Hu Jintao en 2004, el gobierno argentino anunció proyectos de inversión por 20 mil millones de dólares en un periodo de diez años, los que se dirigirían a los ferrocarriles urbanos e interurbanos de pasajeros (8 mil millones), obras de infraestructura de transporte y vivienda (6 mil millones), explotación de hidrocar-

buros (1 mil millones) y comunicaciones y satélites (700 millones). No obstante estos anuncios, que nunca fueron confirmados por las autoridades chinas, los progresos han sido prácticamente nulos. En efecto, desde la visita del presidente chino, sólo se cerró un acuerdo con la empresa Sohne Hopefull para manejar el ferrocarril Belgrano Cargas (con una inversión proyectada, pero aún no materializada, de 200 millones de dólares) y se anunció una inversión de la empresa china Ling Cheng Mining de 21 millones de dólares para la reactivación del complejo minero de Hiparsa en Sierra Grande (Río Negro). Hasta el momento de escribir este artículo este proyecto también estaba demorado en su materialización.

Las inversiones argentinas en China también son modestas pero, según fuentes oficiales chinas, en 2004 eran superiores a las inversiones chinas en Argentina. Sin embargo, la escasa información disponible no registra ningún caso de la envergadura del *joint venture* acordado entre Embraer (de Brasil) y la Harbin Aircraft Industry y Hafei Aviation Industry para producir en China el jet regional Embraer RJ 145. El ejemplo más próximo es el anuncio de un *joint venture* entre Atanor y una empresa china para producir un insumo clave para la elaboración del herbicida glifosato, que Argentina ha estado importando de China para abastecer parcialmente la demanda interna. Este anuncio, que aún debe concretarse, involucraría una inversión de 45 millones de dólares.

El poco desarrollo de los vínculos de inversión directa entre Argentina y China es previsible dada la limitada presencia de ambos países en los flujos globales de IED de salida. Por otra parte, Argentina es un productor de recursos naturales de base agrícola, más que minera o hidrocarbúrica (hacia donde se han dirigido las principales inversiones chinas en la región). El espacio para el incremento de las inversiones chinas en el exterior es considerable por varios motivos. En primer lugar, China ocupa el lugar 71 del “índice de desempeño de la IED de salida”, lo que sugiere que existe un margen significativo para el aumento de los flujos de IED.² En segundo lugar, es previsible que China se transforme en una fuente creciente de IED para el resto del mundo, estimulada por los sustanciales superávit comerciales y en cuenta corriente. En cualquier caso,

² El “índice de desempeño de la IED de salida” mide la participación de la IED de salida en el total mundial en relación a la participación de la economía en el PIB mundial. Un “índice” relativamente bajo indica que la economía invierte menos en el exterior de lo que cabría esperar por su participación en el producto mundial.

hasta el momento las inversiones bilaterales se han mantenido en niveles muy modestos y no han experimentado el crecimiento destacado registrado por los flujos de comercio.

II. LA EMERGENCIA DE CHINA COMO UN ACTOR ECONÓMICO GLOBAL Y SU IMPACTO SOBRE ARGENTINA

La emergencia de China como un actor económico global está teniendo impactos muy importantes sobre el resto del mundo, incluyendo los países en desarrollo. En la actualidad China es responsable por un 20% de la demanda mundial de cobre y aluminio, es el segundo mayor importador mundial de petróleo y su participación en el mercado mundial de soja aumentó de 2% en 1995-1996 a 46% en 2006-2007. Entre 2000 y 2006 la participación de China en las importaciones mundiales se duplicó, pasando de 3.3% a 6.5%. En 2006 China también fue responsable por 8% de las exportaciones mundiales, una participación sólo ligeramente inferior a la de Estados Unidos (8.6%). Sólo dos años antes la participación de Estados Unidos en las exportaciones mundiales duplicaba a la de China.

Estos cambios han sido impulsados por un rápido proceso de industrialización y urbanización que ha convertido a China en un importante demandante de recursos naturales y en la “fábrica del mundo”. De este modo, en un periodo de sólo 15 años las exportaciones de China evolucionaron desde manufacturas simples e intensivas en trabajo no calificado hacia productos de tecnologías más complejas, acercando su estructura a la de las exportaciones de los países de la OCDE.

El proceso de industrialización y urbanización de la economía china se ha acompañado del ingreso de un flujo considerable de inversiones extranjeras directas, las que han convertido a China en el principal receptor de IED del mundo en desarrollo. Estas inversiones se han concentrado en las regiones costeras y han sido parte esencial del *boom* exportador de China. Este proceso se ha acompañado de fuertes superávits comerciales y en cuenta corriente, el último de los cuales alcanzó en 2006 un nivel equivalente a 9% del PIB. La sucesión de superávits en cuenta corriente en un contexto de tipo de cambio fijo hasta julio de 2005, y de apreciación moderada del Renminbi a partir de entonces, ha permitido a las autoridades monetarias chinas acumular reservas internacionales por un valor de más de un bi-

llón de dólares. La emergencia de China como un actor económico global también se acompañó de cambios importantes en su participación en las instituciones económicas internacionales, siendo uno de los hechos más destacados su adhesión a la OMC.

Yang (2003) analizó el impacto sobre los países en desarrollo del ingreso de China a la OMC tomando en consideración tres factores principales, a saber: *a)* la emergencia de nuevas oportunidades y fuentes de competencia comercial como consecuencia de la apertura; *b)* el potencial desvío de inversión extranjera directa producido por el poder de atracción de la economía china, y *c)* el impacto de más largo plazo derivado del crecimiento del ingreso real.

Para cada socio comercial de China, el surgimiento de nuevas oportunidades de comercio está fuertemente influido por el grado de complementariedad existente entre la estructura de sus exportaciones y las importaciones de China. El alcance de esta complementariedad indicará cuánto podrá beneficiarse el país socio tanto de un aumento en los volúmenes exportados como en los precios. Por lo que toca al peso de las relaciones de competencia comercial, el factor crítico a considerar es el grado de similitud entre la oferta exportadora de China y la del país socio *vis-á-vis* terceros mercados. Según la mayoría de las estimaciones, estos efectos están fuertemente concentrados en los sectores de textiles, vestido y productos electrónicos. En caso del sector textil y del vestido el impacto será presumiblemente significativo, aunque por única vez, debido al aumento en la participación de China en el mercado mundial y al desplazamiento de otros proveedores como resultado de la implementación del Acuerdo sobre Textiles y Vestido del GATT. En el caso de los productos electrónicos, la firma del Acuerdo sobre Tecnología de la Información compromete a China a importar partes y componentes con arancel cero, lo que fortalece su posición como parte de la cadena de producción global y base para la producción de equipamientos más complejos.

Por lo que respecta al potencial desvío de inversión, la transformación de China en un destino relevante para la inversión extranjera directa (China es el principal receptor entre los países en desarrollo y el tercer mayor receptor a nivel mundial) también afectará de manera más intensa a aquellos países que efectiva o potencialmente compitan con China en la captación de esas inversiones. Dado que las inversiones que se dirigen a China lo hacen en su mayor parte al sector manufacturero (más de dos

tercios), los países potencialmente más afectados por desvío de inversiones serán los que compiten con China como localizaciones alternativas para la captación de esas inversiones (principalmente países de Asia). Aún más, para algunos países China puede transformarse en una nueva fuente de inversiones extranjeras directas a medida que avance el proceso de internacionalización de su economía. Este proceso podría verse alentado por los grandes superávits comerciales y en cuenta corriente que ha registrado y continuará registrando la economía china.

Según UNCTAD (2006), en la década de los ochenta la rápida acumulación de reservas por parte de Japón produjo un salto en la IED japonesa en el exterior. El mismo fenómeno podría darse en el caso de China y, de hecho, existen evidencias de que ya ha habido iniciativas oficiales para promover la inversión china en el exterior, principalmente a través de *joint ventures* y del aseguramiento de fuentes de abastecimiento energético y de materias primas.

En el caso de los impactos de largo plazo interesa no sólo tomar en consideración los efectos de sustitución y complementariedad en el comercio, sino también el efecto ingreso derivado de la acumulación y el progreso técnico que ocurrirá a lo largo del tiempo. Según estimaciones referidas por Yang (2003), el rápido crecimiento de China tendrá el efecto de mejorar en términos netos los términos de intercambio de los países en desarrollo, ya que la mejora prevista frente a China será superior que el deterioro que experimentarán frente al resto del mundo. Este autor subraya que la conclusión sugiere que los países que tenderán a beneficiarse relativamente más serán aquellos que más comercien con China. Contrariamente, aquellos que compitan directamente con China se beneficiarán menos o bien no se beneficiarán en absoluto. Esta conclusión se refuerza porque China ha aumentado considerablemente la participación de los PED en su pauta de importaciones: mientras que en 1978 cerca del 70% de las importaciones chinas provenían de países industrializados, para 2001 esa participación había caído al 49% (Yang 2003).

¿Cómo afectan a Argentina estas consideraciones generales? Por lo que toca a las relaciones de complementariedad comercial, los sectores con más potencial son aquellos que combinan la especialización exportadora de Argentina con el patrón de importaciones de China. Según CEI (2007), los productos con oportunidades para que Argentina expanda sus ventas a China (y para los que se registra comercio bilateral) alcanzaron

en 2005 un mercado de importaciones chinas de 64 mil millones de dólares, con una participación argentina apenas superior al 5%. Según la misma fuente, los productos con oportunidades para aprovechar (pero que no registran comercio bilateral) representaron en 2005 un mercado adicional de 22 mil millones. Frente a estas magnitudes conviene recordar que en 2006 Argentina exportó a China por un valor total de 3.5 mil millones, equivalentes a aproximadamente un 4% de las oportunidades identificadas.

Por lo que respecta a las relaciones de competencia, Mesquita Moreira (2004) subraya que las amenazas que enfrenta el sector manufacturero en América Latina por la emergencia de China son muy evidentes. No obstante, en el caso de Argentina las relaciones de competencia son mucho menos intensas que las que existen con otros países de la región con una estructura de ventajas comparativas más similar (como México o Brasil).

En efecto, la especialización exportadora de Argentina tiene poca similitud con la oferta de exportaciones de China. El impacto moderado que se deriva de esta falta de coincidencia es ilustrado por estimaciones de Ribeiro y Pourchet (2004), quienes identificaron los 15 sectores que experimentaron los aumentos más grandes en la participación de China en las importaciones brasileñas totales (sobre un total de 31 sectores) para el periodo 1999-2003. De ese universo, sólo en el caso de los productos siderúrgicos y del petróleo y el carbón el aumento en la participación de China se hizo a expensas de los socios del Mercosur. Esta conclusión para el caso del Mercosur se relativiza por las preferencias de que goza Argentina, pero se refuerza por el hecho de que las exportaciones de Argentina al resto del mundo (fuera del Mercosur) son aún menos competitivas con las exportaciones chinas que las ventas al Mercosur (que incluyen una mayor participación de productos manufacturados).

En materia de inversiones, el efecto potencial de desplazamiento derivado de la emergencia de China como un importante receptor de IED también parece menos relevante que para otros países con una estructura de oferta más parecida. En primer lugar, la composición de los flujos de IED de ingreso a Argentina y China difiere marcadamente (cuadro 5).³ Mientras que en el caso de China la industria manufacturera ha recibido un porcentaje elevado de las inversiones extranjeras totales (alrededor

³ Sólo una parte de la discrepancia puede atribuirse al hecho de que hasta el año 2005 el registro del ingreso de IED a China prácticamente excluía el sector financiero. (UNCTAD 2007).

de dos tercios del total), en el caso de Argentina las preferencias se han inclinado al petróleo y los servicios. En efecto, entre 2001 y 2004 estos dos sectores juntos fueron responsables por 60% de los flujos de ingreso de IED. En segundo lugar, en los últimos 15 años los flujos de IED hacia Argentina parecen haber sido influidos más por factores domésticos y regionales que por el ambiente global. En efecto, durante la década de los noventa el ingreso de IED a Argentina (sobre todo a los servicios y a los recursos naturales) se incrementó fuertemente en forma paralela al aumento en la participación de China como receptor de IED (con destino principalmente al sector manufacturero). Este aumento en el ingreso de IED a Argentina estuvo básicamente explicado por políticas domésticas de reforma (privatización y desregulación) y por la reestructuración industrial producida por la ampliación del mercado regional (creación del Mercosur) (Chudnovsky y López, 2006).⁴ Del mismo modo, la fuerte contracción en los flujos de IED durante los primeros años de esta década estuvo condicionada por la grave crisis doméstica y el desplazamiento de inversiones hacia otras localizaciones dentro de la región (principalmente Brasil). En este contexto, si bien el potencial de competencia por la captación de inversiones con China no puede dejarse de lado, en el caso de Argentina éste parece un efecto relativamente menor en comparación con otros países con un patrón de especialización mucho más parecido al que ha ido desarrollándose en China (Yang 2003).

Finalmente, en el largo plazo el impacto para Argentina del crecimiento del ingreso global y per cápita de China también promete ser significativo. Según estimaciones de EIU, el PIB de China pasará de 2.5 mil millones de dólares en 2006 a cerca de 26 mil millones en 2030. El ingreso per cápita, por su parte, aumentará de 1 900 dólares a 18 000. Este aumento en el ingreso agregado y per cápita tendrá un efecto muy importante sobre la demanda de alimentos y su composición, ya que la dieta evolucionará en la dirección de un consumo creciente de proteínas de origen animal (carne vacuna, porcina y aviar) en reemplazo de las de origen vegetal. En últimos cuatro años, por ejemplo, el crecimiento del ingreso promedio en China ha estimulado el aumento en el consumo de carne aviar y porcina y el uso de alimento animal a una tasa de 10% anual.

⁴ Si se compara la participación de América Latina en los flujos globales de entrada de IED con la situación en la década de los sesenta, la pérdida de posiciones de la región con relación a Asia (incluida China) es muy visible.

Cuadro 5
China y Argentina: sectores de destino de los flujos de IED
(Participación porcentual)

<i>Sectores de actividad</i>	<i>Argentina (2001-2004)</i>	<i>China (2004)</i>
Agricultura	SD	1.8
Petróleo	35.1	SD
Minería	4.2	0.9
Industria manufacturera	33.2	71.0
Servicios	27.5	26.3
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

FUENTE: Elaboración propia con base en Chudnovsky y López (2006) y www.fdi.gov.cn (Invest in China; Ministry of Commerce of the People's Republic of China).

El consumo de aceite de soja (otro producto para el que las exportaciones argentinas han crecido rápidamente) también ha aumentado como consecuencia de la demanda creciente de restaurantes para abastecer a la clase media con mayores ingresos. En efecto, no obstante que entre 1992-1993 y 2003-2004 el consumo de aceite de soja en China creció casi nueve veces, el consumo per cápita todavía es un 40% del de Corea del Sur y un 30% del de Taiwán (Abreu, 2005).

Otras actividades intensivas en recursos naturales en las que Argentina tiene ventajas comparativas también podrán beneficiarse del aumento en el ingreso medio y de la urbanización en curso en China. Tal es el caso, por ejemplo, de la carne vacuna, los lácteos y el vino. No obstante estas perspectivas favorables para Argentina como resultado de la emergencia de China como un actor económico global, subsiste la duda sobre las restricciones de oferta que tradicionalmente ha mostrado la economía argentina como consecuencia de restricciones institucionales y políticas volátiles. Un ejemplo de estas dificultades es la limitada capacidad que ha mostrado Argentina para beneficiarse del aumento en la demanda mundial de carne vacuna durante los últimos años.

III. CONCLUSIONES: LAS RELACIONES CHINA-ARGENTINA EN PERSPECTIVA

Las relaciones entre China y Argentina seguirán marcadas por profundas asimetrías y desarrollándose bajo el estímulo del rápido crecimiento de la economía china y la complementariedad entre las estructuras de oferta de ambos países. La demanda de recursos naturales y materias primas de China seguirá aportando a Argentina un mercado más vasto y mejores precios para sus exportaciones, especialmente de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario. La previsible mejora en los términos de intercambio derivada del aumento en el precio relativo de las exportaciones argentinas aumentará el ingreso real promedio, pero tendrá efectos distributivos no despreciables. En efecto, si la vinculación cada vez más intensa con China refuerza un patrón de especialización centrado en los recursos naturales, es previsible en un deterioro en la distribución del ingreso en detrimento de los propietarios de otros factores de producción (por ejemplo, los trabajadores). Este conflicto entre una mejora en los términos de intercambio producido por el aumento en el precio de las exportaciones argentinas (básicamente de bienes-salario) y su impacto regresivo sobre la distribución del ingreso ha sido una constante de la historia económica argentina que se ha reavivado con el reciente *boom* en el precio de las materias primas.

Por consiguiente, la posibilidad efectiva de aprovechar las ventajas derivadas de la complementariedad entre ambas economías dependerá en parte de la capacidad argentina de eliminar restricciones de oferta y de evolucionar hacia un patrón de especialización más apoyado en la agregación de valor y en la diferenciación de bienes intensivos en recursos naturales o capital humano.

Si bien, como vimos, la relación de competencia entre China y Argentina en terceros mercados es de orden secundario, las importaciones provenientes de China han constituido y seguirán constituyendo una amenaza para sectores importantes de la industria manufacturera local que ya han enfrentado problemas de competitividad en el ámbito regional (principalmente con Brasil). Si bien la mejora en los términos de intercambio derivada de la reducción en el precio de las importaciones también aumentará el ingreso real de los residentes, afectará negativamente los ingresos reales de los factores de producción que se encuentran empleados en las industrias afectadas (por lo menos durante el periodo de

transición). La intensidad de este efecto y su sensibilidad política quedaron de manifiesto a mediados de 2007, cuando las autoridades argentinas resolvieron adoptar una serie de medidas de protección frente al rápido aumento de las importaciones provenientes de China y la inminencia de un cambio en el signo de la balanza comercial bilateral.

La sensibilidad a las importaciones chinas ya había sido anticipada por la elevada incidencia de investigaciones y derechos *antidumping* contra las importaciones provenientes de ese país. Entre 2001 y 2005 Argentina inició un promedio de casi 19 investigaciones *antidumping* por año en contra de bienes originarios de China, equivalentes a más del 20% de las investigaciones iniciadas. Asimismo, a lo largo de todo el periodo (con excepción de 2001) China fue el principal destinatario de investigaciones *antidumping* iniciadas por Argentina. Este precedente oscurece las razones económicas por las cuales en 2004, durante la visita del presidente Hu Jintao a Argentina, el gobierno otorgó a China el reconocimiento como “economía de mercado”. Esta medida (originalmente incluida temporalmente en el protocolo de ingreso de China a la OMC) tenía el propósito de ofrecer una “salvaguarda” disfrazada contra las importaciones chinas, al permitir no utilizar los precios internos como parámetro para determinar la existencia de *dumping* por parte de importaciones provenientes de China. La decisión, que fuera abiertamente cuestionada por los empresarios locales, fue justificada por el ya referido anuncio de compromisos de inversión por 20 mil millones de dólares en un periodo de diez años (nunca ratificado por las autoridades chinas).

En este contexto, y ante el rápido crecimiento de las importaciones provenientes de China y el inminente cambio en el signo del balance comercial, en agosto de 2007 el gobierno argentino recurrió a una batería de medidas para restringir las importaciones desde China (y otros países asiáticos) para diez sectores de actividad. Entre estas medidas destacan: *a*) la aplicación de licencias no automáticas de importación para productos de maquinaria de plástico y textil y capelladas para calzado; *b*) nuevos requisitos técnicos para los neumáticos y las llantas; *c*) la creación de “aduanas especializadas” para calzado, textiles, juguetes, bicicletas y sus partes, informática y electrónica, relojes, ferretería y herramientas; y *d*) mayores requisitos documentales y procedimientos aduaneros más rigurosos para las importaciones provenientes de China y otros países de Asia.

La reacción de las autoridades chinas a las medidas argentinas no se hizo esperar, y a fines del mismo mes se hizo un pedido formal de ex-

plicaciones. Las autoridades chinas recriminaron la falta de transparencia, el carácter discriminatorio y la ausencia de notificación previa sobre las medidas que el gobierno argentino planeaba adoptar. Si bien el conflicto no escaló, fue muy ilustrativo de las tensiones existentes y de la vulnerabilidad de Argentina a restricciones en el acceso al mercado chino (especialmente para productos que pueden ser sujeto de requisitos sanitarios más o menos discrecionales). En resumen, en un marco general positivo, el aprovechamiento de las complementariedades entre China y Argentina requerirá que Argentina tenga éxito en ascender la escala de valor de sus exportaciones intensivas en recursos naturales y administre adecuadamente las tensiones que se derivarán de la previsible competencia de las importaciones. Dado que muchos de estos sectores sensibles son similares a los que han experimentado dificultades con Brasil por más de una década y media (y han conseguido un nivel de protección no despreciable a través de medidas *ad hoc*), las perspectivas de que la tensión sea una constante de la relación bilateral en el futuro próximo no deben descartarse.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, Marcelo de Paiva, "China's Emergence in the Global Economy and Brazil", *Texto para Discussao*, Río de Janeiro, Departamento de Economía, PUC, 2005, núm. 491.
- CEI, *El Comercio de la Argentina con China*, CEI, www.cei.gov.ar, 2007.
- CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A., "15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras", en J. BERLINSKI *et al.* (coords.), *Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2006.
- MESQUITA MOREIRA, Mauricio, "Fear of China: Is There a Future for Manufacturing in Latin America?", *Working Paper*, núm. 33, 2004.
- RIBEIRO, F. y POURCHET, H., "O Perfil do Comercio Brasil-China", *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, abril-junio de 2004.
- UNCTAD, *World Investment Report 2006*, Ginebra, 2006.
- , "Rising FDI into China: The Facts Behind the Numbers", *UNCTAD Investment Brief*, Ginebra, núm. 2, 2007.
- YANG, Yongsheng, "China's Integration Into the World Economy: Implications for Developing Countries", *Working Paper*, núm. 245, 2003.