

Los vínculos entre la Argentina y China: los acuerdos firmados y su impacto sobre las posibilidades de desarrollo

DANTE E. SICA

Socio fundador y director de ABECEB.

Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).

Ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación.

I. INTRODUCCIÓN

LOS VÍNCULOS ENTRE LA ARGENTINA Y CHINA se consolidaron formalmente en el año 2004 cuando se firmó la primer *Asociación Estratégica* entre las naciones. En esa misma reunión, se realizaron compromisos de inversiones por parte de China y se firmaron diversos acuerdos de cooperación. Sin embargo, la mayoría de ellos no trascendieron y varias de las promesas quedaron incumplidas.

Con el paso del tiempo, y en línea con los cambios en la coyuntura internacional, el relacionamiento entre ambos países decantó en nuevas reuniones, culminando con la firma de importantes acuerdos de cooperación en el año 2014, y a comienzos del 2015. En un país afectado por la fuerte restricción de divisas, la asociación estratégica con un socio con abundante capacidad de financiamiento surge como una importante herramienta para apuntalar para sostener las reservas y evitar mayores presiones sobre el nivel de actividad. Sin embargo, considerando que se han establecido condiciones asociadas a proyectos de largo plazo, cabe preguntarse hasta qué punto los acuerdos implican una relación beneficiosa para el país. El siguiente artículo discute en profundidad el entramado de los convenios firmados con la potencia asiática, así como las condiciones establecidas y sus potenciales impactos en la estructura productiva del país.

2. UNA ESTRATEGIA AMPLIA: CÓMO CHINA REFUERZA SUS VÍNCULOS CON TODA LATINOAMÉRICA

El fortalecimiento de los vínculos entre Argentina y China no es exactamente un caso aislado. De hecho, el país asiático viene consolidando desde la década pasada su relacionamiento con toda la región latinoamericana. Al respecto debe recordarse que a principios del año corriente el presidente chino Xi Jinping anunció el objetivo de alcanzar, en los próximos 10 años, un nivel de comercio bilateral que supere los U\$S 500.000 millones (prácticamente el doble de la cifra actual) acompañado con inversiones cercanas a los U\$S 250.000 millones.

En el afianzamiento de las relaciones con el bloque se pueden identificar tres planos concretos. Por un lado, el plano **comercial**, con un fuerte crecimiento de las compras y ventas hacia la región, que llevaron a posicionar a China como un socio estratégico para el comercio con LATAM, pasando de representar un 4% del intercambio comercial del bloque en 2003, a un 13% en 2014.

No obstante, una particularidad de dicho crecimiento en el comercio viene dada por el hecho de que no ha sido parejo al interior de los rubros. En el sector minero por ejemplo, la participación de China en las exportaciones de Latinoamérica ha pasado de un 11,8% en el año 2003 a un 36,4% hacia 2014. En combustibles y alimentos el crecimiento también es notable, llegando a representar en 2014 un 12,4% y un 9,6% respectivamente.

Sin embargo, la incidencia de China como destino de exportaciones industriales ha sido poco significativo a lo largo de la década, y sigue siéndolo en 2014 con apenas un 2,3% de los envíos destinados a ese país.

Este crecimiento en términos comerciales llevó en algunos casos a afianzar las relaciones en el terreno de las negociaciones formales. China ha firmado tratados de libre comercio bilaterales con Chile, Perú y Costa Rica. Además, se estaría buscando alcanzar un acuerdo similar con Colombia, aunque aún las negociaciones se encuentran en un estado incipiente.

Otro de los puntos de acercamiento comprende al ámbito **financiero**, principalmente a través del otorgamiento de préstamos orientados a sectores específicos y estratégicos. En los últimos 4 años, la totalidad de los préstamos hacia Latinoamérica alcanzó un valor de U\$S 93.700 millones. Aproximadamente un 30% se destinó a obras de infraestructura, un 17% hacia transporte y un 10% a minería. En términos de destinos, más de la mitad se dirigieron a Venezuela, país que actualmente encuentra comprometida su capacidad de repago dado el derrumbe del precio del petróleo, con cuyas ventas debería cancelar la deuda adquirida.

Dentro de ese mismo plano también ha tomado fuerza otro mecanismo que China practica con varios países del mundo, que consiste en la firma de **swaps de divisas**. En la región se han acordado *swaps* con la Argentina (U\$S 11.000 millones), con Brasil (U\$S 30.000 millones) y más recientemente con Chile (U\$S 3.600 millones). Sin embargo, al menos de acuerdo a lo publicado por los bancos centrales de los respectivos países, el único que ha activado tramos incorporando yuanes a sus reservas ha sido la Argentina.

Finalmente, más allá de los préstamos otorgados y el avance en términos comerciales, en muchos casos China se ha destacado por ser el principal origen de las **inversiones directas** en países de la región. De hecho, el financiamiento otorgado por parte de bancos chinos en Latinoamérica ha sido superior al efectuado por entidades reconocidas como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

La participación de China en la totalidad de las inversiones en la región ha ido tomando mayor relevancia a lo largo de la década con un especial crecimiento a partir de 2013, explicado fundamentalmente por el anuncio de la construcción del Canal de Nicaragua. Sin embargo, en 2014 la proporción sigue siendo alta lo cual daría cuenta de una tendencia positiva que podría repetirse en los próximos años.

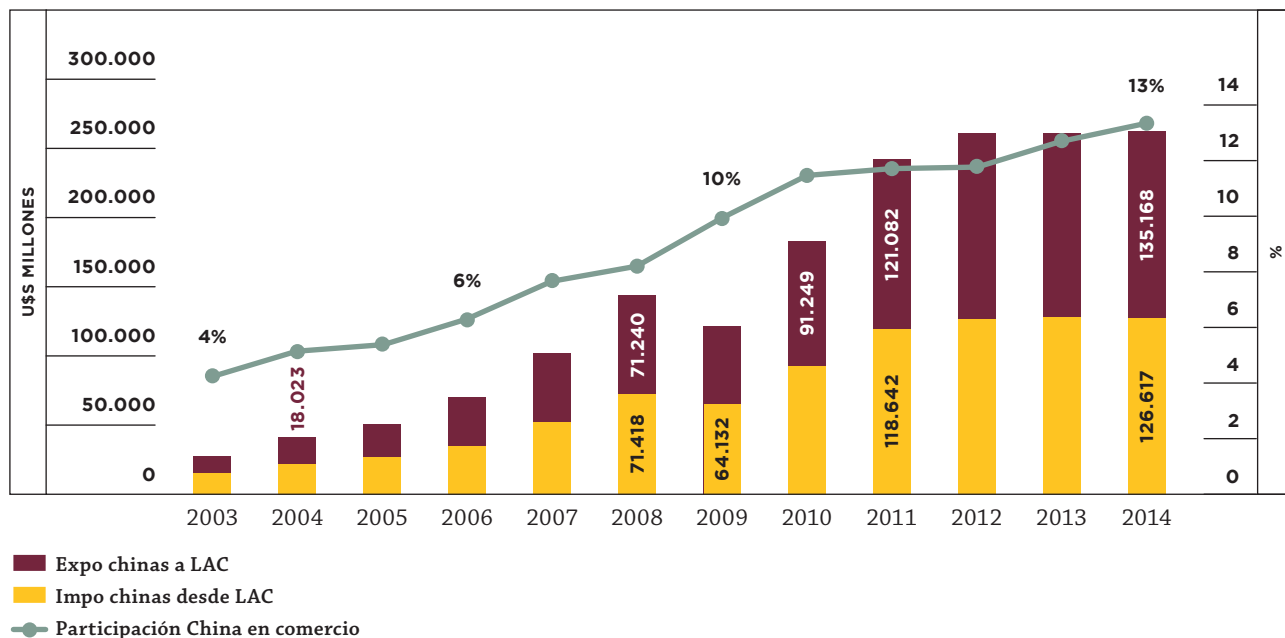
En términos sectoriales, la concentración es similar a la registrada en el caso de los préstamos. Un 63% de las inversiones financiadas por la República Popular se dirigieron hacia el sector de construcción, mientras que un 69% de las fusiones y adquisiciones se concentran en el área de petróleo y gas. Nótese que se trata de sectores altamente estratégicos para China, mediante los cuales busca asegurarse un mejor acceso a los recursos naturales de la región para cubrir sus crecientes necesidades de consumo, además de sostener una tasa de crecimiento de su estructura productiva superior al 5% anual.

A futuro podría esperarse que las inversiones en los países de Latinoamérica aumenten, especialmente a partir de que se materialicen las inversiones anunciadas en las sucesivas visitas del Presidente chino en varios países de la región como Brasil, Perú, Venezuela y la Argentina.

GRÁFICO 1

Comercio China – Latinoamérica y Caribe (LAC)

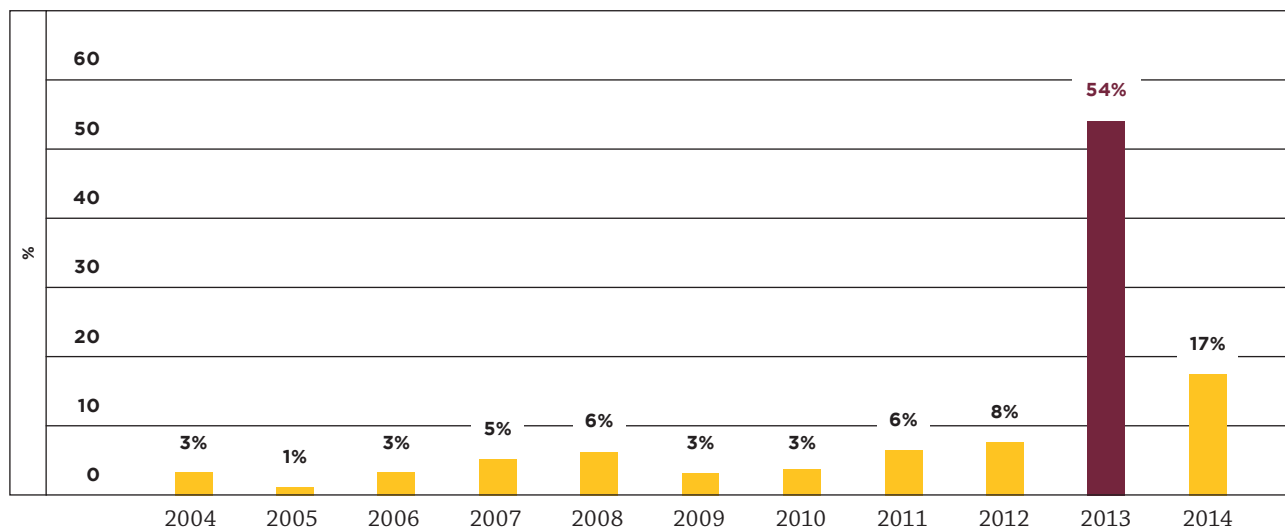
En U\$S millones



Fuente: ABCECB con base en ITC Trade.

GRÁFICO 2

Participación (%) de China en IED (greenfield) en Latinoamérica y Caribe



Fuente: ABCECB con base Global Economic Governance Initiative. Boston University.

3. RELACIÓN COMERCIAL CON LA ARGENTINA Y BRASIL

Al momento de firmar asociaciones estratégicas con el gigante asiático, la mayoría de los países de la región mantiene similitudes en torno a lo discursivo. Frases como “*beneficio mutuo*”, “*complementación productiva*”, o “*relación equilibrada*” abundan al interior de los textos de los acuerdos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la realidad económica y las características de los vínculos se alejan bastante de dichos conceptos.

El relacionamiento comercial entre la Argentina y China tiene dos características bien claras: por un lado es crecientemente deficitario y por el otro, la composición es marcadamente asimétrica.

Las exportaciones argentinas alcanzaron su pico en el año 2008 y a partir de allí, con un comportamiento oscilante siempre se han mantenido en niveles inferiores, cerrando el 2014 con U\$S 4.400 millones. Mientras tanto, las compras al país asiático han experimentado un fuerte crecimiento entre 2008 y 2013, del orden del 60%. Como resultado de ello, a partir de 2008 la relación

se tornó deficitaria para la Argentina. A partir de 2011, aún a pesar de la administración de las importaciones, el déficit se profundizó de manera intensa llevando a cerrar el 2014 con un valor de U\$S 6.300 millones.

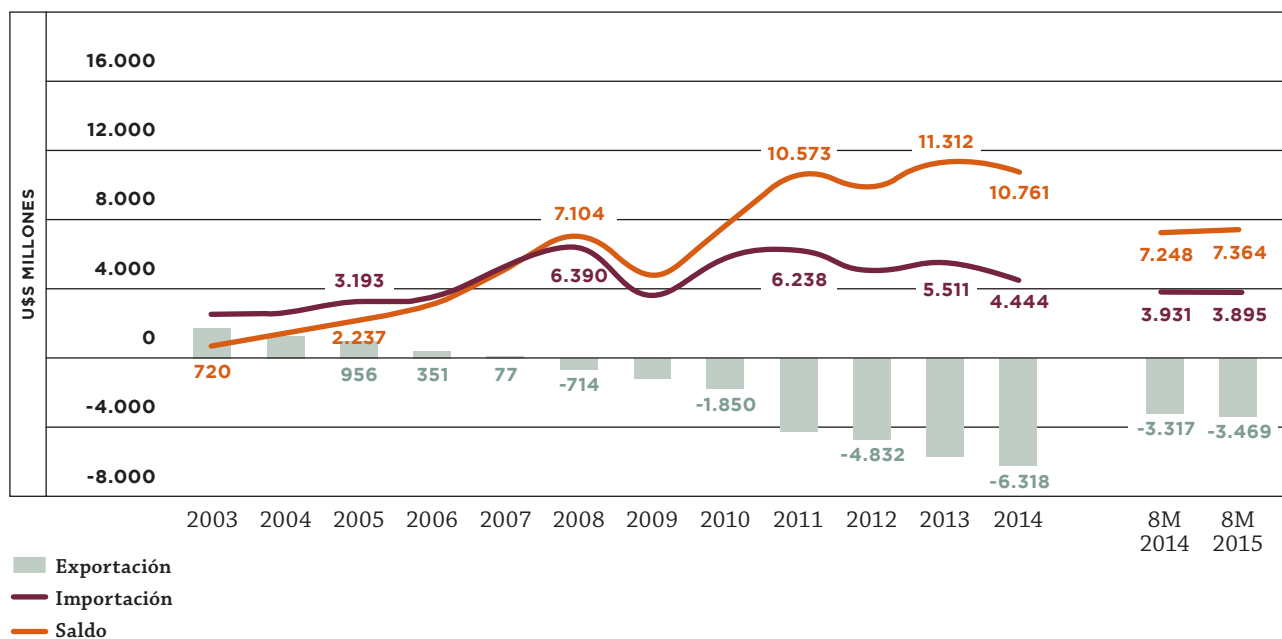
La tendencia para el caso brasileño es similar, aún a pesar de que el país vecino mantiene una relación superavitaria con China, aunque el saldo muestra una tendencia decreciente en los últimos años. De hecho, en los primeros ocho meses de 2015 ese superávit comercial se contrajo más de un 55% y de mantenerse la estacionalidad de los últimos meses del año anterior, es probable que se llegue a cerrar el 2015 con déficit.

En consecuencia, tanto Brasil como la Argentina mantienen una relación de desequilibrio en su comercio con China, en donde para ambos casos la tendencia es hacia un déficit estructural creciente.

GRÁFICO 3

Comercio Argentina - China

En U\$S millones

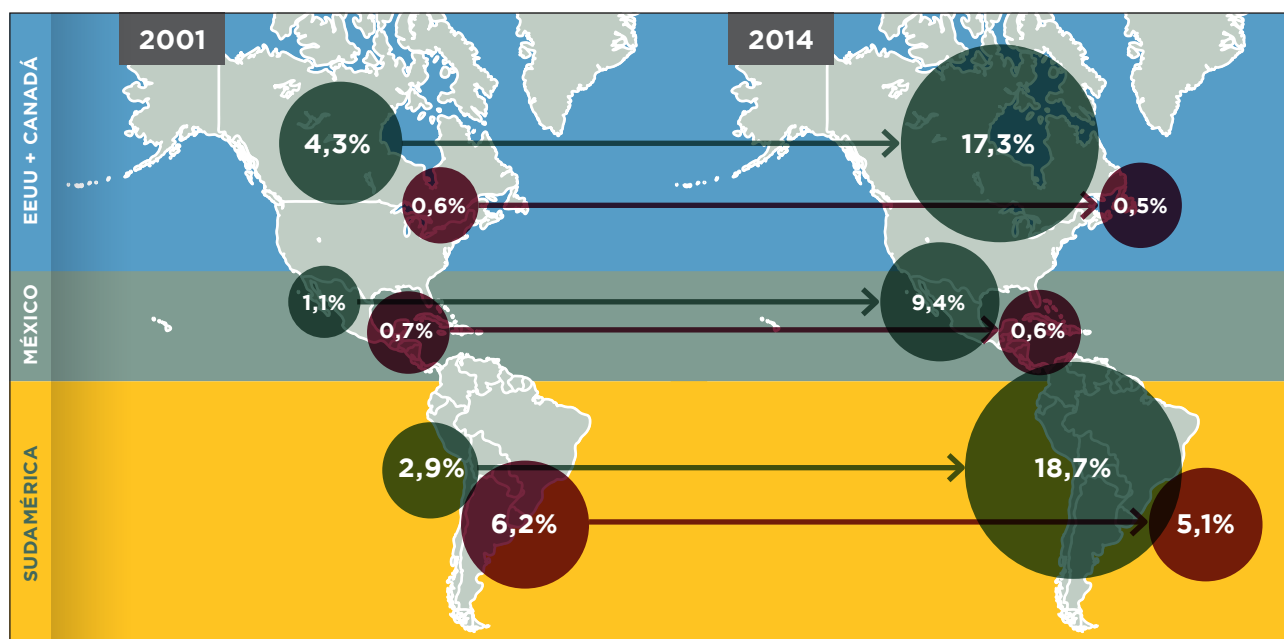


Fuente: ABCECB con base en INDEC.

ESQUEMA 1

Participación de las exportaciones MOI por bloque

China vs Argentina+Brasil



● Expo chinas sobre total impo MOI del bloque

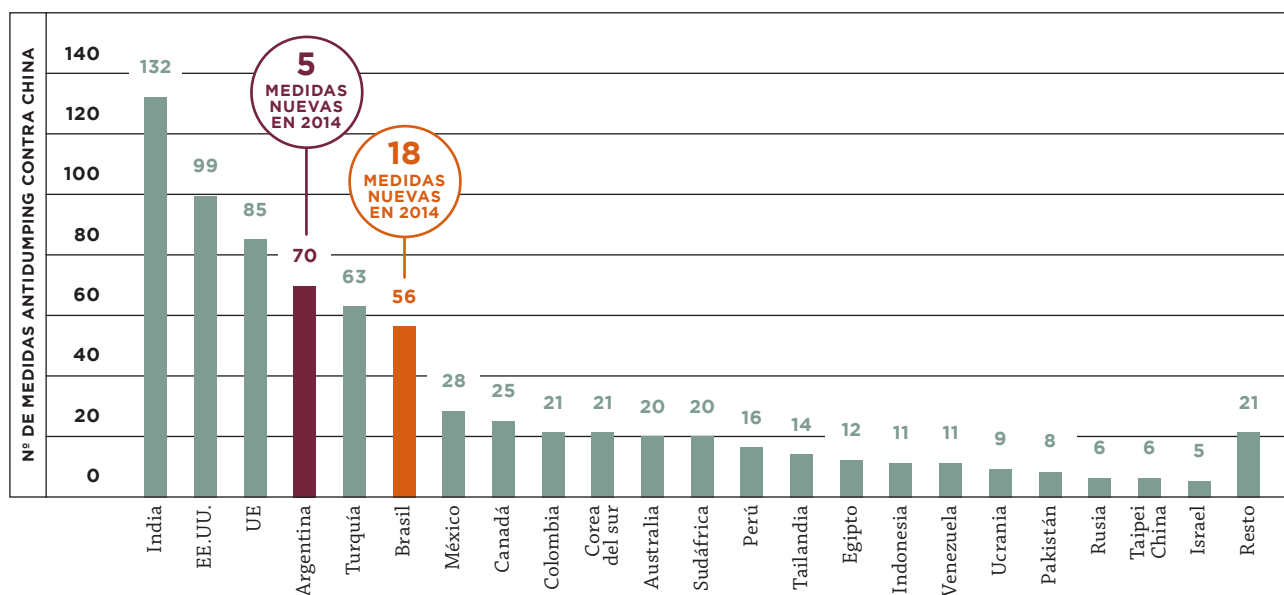
● Expo Arg+Bra sobre total impo MOI del bloque

Fuente: ABCECB con base en ITC Trade, INDEC y MDIC.

GRÁFICO 4

Medidas antidumping a productos de China 1995-2014

Totales por países



Fuente: ABCECB con base en OMC.

En términos de composición, es advertible que el intercambio es muy concentrado en términos de exportaciones mientras que las importaciones son altamente diversificadas. Un 80% de las ventas a China se componen de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, en tanto que un 97% de las importaciones son productos de origen industrial.

Esto último es potencialmente perjudicial para los países de Latinoamérica por varios motivos. En principio, la especialización en las exportaciones de bienes primarios induce a una mayor volatilidad, al depender esencialmente de los precios de los *commodities*.

Por otro lado, considerando que el principal mercado de manufacturas de la Argentina y Brasil es la propia región, el crecimiento en la compra de bienes industriales a China ha aumentado la participación del país asiático en las importaciones, llevando incluso a desplazar a otros países de la región. En paralelo, en los últimos años China afianzó su posicionamiento en exportaciones industriales también en Norteamérica y en México.

No obstante, ese fuerte crecimiento de la inserción del país asiático como proveedor de manufacturas a nivel mundial, ha enfrentado una fuerte resistencia por parte de los países que cuentan con sectores productivos ajustados por las importaciones desde China.

La principal herramienta de defensa comercial utilizada ha sido la de medidas anti-dumping. Tanto la Argentina como Brasil figuran dentro de los principales países con medidas defensivas contra productos originarios de China. Sin embargo, el líder en dicha materia es la India. Entre los principales denunciantes también figuran potencias desarrolladas como Estados Unidos y la Unión Europea.

En la Argentina, luego de la implementación de un pico de 17 medidas defensivas aplicadas a productos de origen chino en el año 2010, la participación del país asiático sobre el total de medidas implementadas se mantuvo en el orden de un 50-70% del total de derechos antidumping aplicados. En el año 2014, se implementaron 8 nuevas medidas en su contra, que representaron un 62% de la totalidad de las nuevas aplicaciones. En total, un 55% de las medidas que rigen actualmente en la Argentina se aplican a productos provenientes de China.

En Brasil, la proporción de medidas aplicadas a productos originarios de China es levemente inferior, con un 33% de las 152 medidas en total. Sin embargo, es posible que con el paso del tiempo la proporción se acerque paulatinamente a la que registra la Argentina, en tanto que Brasil ha acelerado su cantidad de denuncias de *dumping* a productos de China, con un total de 18 nuevas medidas en 2014, mientras que la Argentina solamente ha implementado 5.

4. PROFUNDIZANDO LOS LAZOS: LOS ACUERDOS FIRMADOS Y SUS CARACTERÍSTICAS

A pesar de que las relaciones diplomáticas tanto de la Argentina y de Brasil con China tengan algunos años de maduración, uno de los hitos más llamativos del año 2014 fue la firma de importantes acuerdos entre países, que para el caso argentino alcanzara un total de 33 convenios mientras que para Brasil fueron 35. De ambos casos pueden extraerse denominadores en común, aunque también la lectura de los mismos permite establecer diferencias en las condiciones negociadas, que en muchos casos encuentran su fundamento en la situación coyuntural en la cual se encontraba inmerso cada país al momento de negociar.

4.1. El caso argentino

4.1.1. Antecedentes de relacionamiento

Los comienzos del diálogo estratégico entre la Argentina y China se remontan a la década del 90, bajo la forma de convenios de cooperación para promover la formación de empresas y para incentivar inversiones recíprocas.

Luego, en 2004, durante la Presidencia de Néstor Kirchner, se reanudaron los diálogos y se culminó con la firma de 14 convenios sobre distintas temáticas, entre ellos en las áreas ferroviarias, turismo y cooperación espacial. Posteriormente y tras la visita del entonces Presidente chino Hu Jintao al país, se firmó la Asociación Estratégica en conjunto con un Memorándum de Entendimiento que en resumidas cuentas establecía dos condiciones: por un lado, China prometía incrementar sus compras desde la Argentina en U\$S 4.000 millones en un plazo de cinco años (en aquel entonces equivalía a duplicar las exportaciones a China), y como contrapartida la Argentina le concedería al país asiático el reconocimiento como economía de mercado. Una vez finalizada la comunicación de los presidentes en dicho encuentro, se realizaron anuncios adicionales, esta vez de la mano de empresarios privados, notificando inversiones por U\$S 20.000 millones en un plazo de 20 años.

En ese entonces dichas menciones tuvieron una repercusión mediática intensa. Sin embargo, rápidamente quedó en evidencia que China no llegaría a cumplir con su parte del memorándum (mayor compra de productos argentinos), y por consiguiente la Argentina no otorgó el reconocimiento acordado. Este episodio fue sucedido por una serie de discusiones acerca del *peso* en términos legales que implicaba la firma del memorándum; sin embargo el mismo nunca llegó a incorporarse a la legislación argentina y por lo tanto no se dio curso a ninguna modificación.

Ahora bien, fuera del plano de los diálogos formales, la relación con China fue consolidándose al interior del entramado productivo de la mano de inversiones, convenios y compra directa de empresas en sectores estratégicos. Las más significativas comprenden al sector petrolero con la inserción de dos gigantes chinas: por un lado China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) que en el año 2010 adquirió el 50% de la participación de Bidas Energy por U\$S 3.100 millones (quien a su vez tiene un 40% de la propiedad de Pan American Energy), y por el otro en el mismo año la compra por parte de Sinopec de Occidental Petroleum por un total de U\$S 2.450 millones. En el terreno financiero otra inversión importante fue la compra del Standard Bank de la mano del Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Sin embargo, tal como se ilustra en el *Esquema 2* la inserción de China fue generalizada, abarcando a diferentes sectores productivos y a lo largo de todo el territorio argentino.

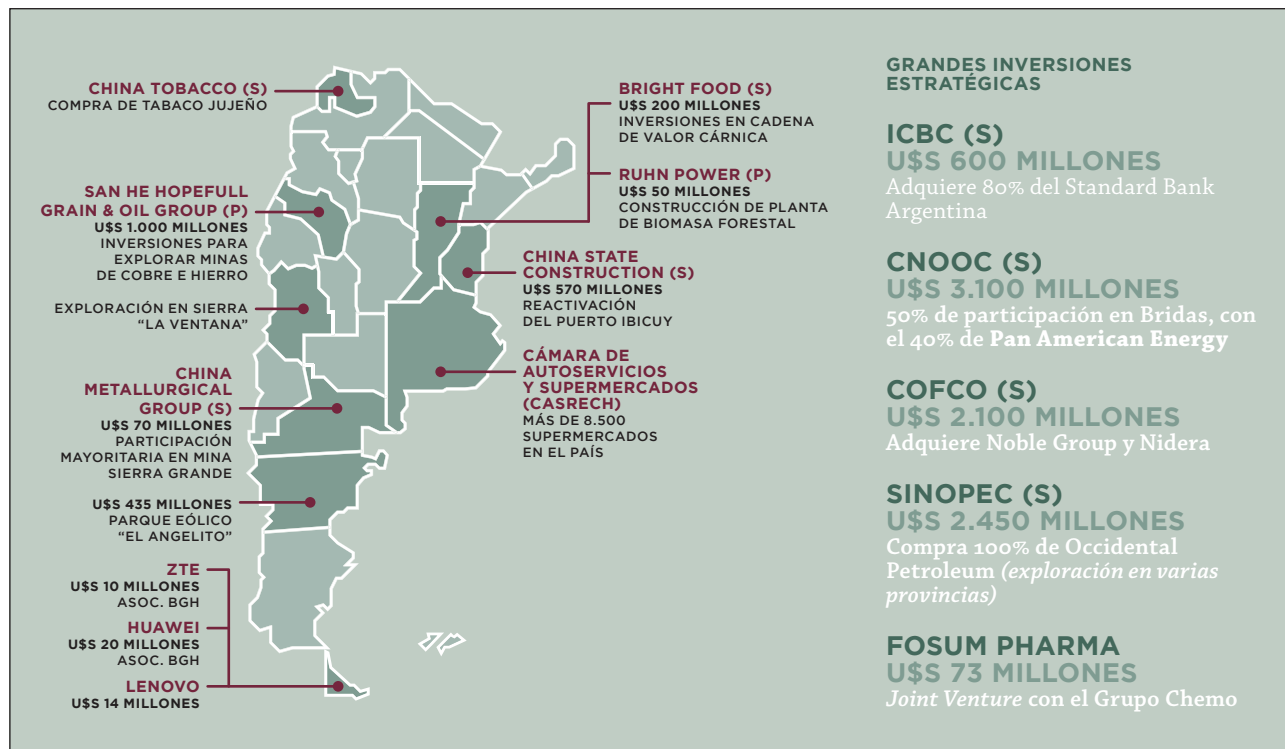
4.1.2. Descripción de los acuerdos recientes

En julio de 2014, en el marco de la visita del Presidente chino Xi Jinping a la Argentina, se concretó la firma de 18 acuerdos de cooperación, que en conjunto con un segundo encuentro en febrero de 2015 alcanzaron una totalidad de 33.

En primer lugar, y a modo de *paraguas* del resto de los convenios, los países firmaron un acuerdo que establece la Asociación Estratégica Integral, que termina de consolidar aquella Asociación Estratégica del año

ESQUEMA 2

Inversiones chinas en la Argentina



ESQUEMA 3

Principales acuerdos firmados entre Argentina-China



Fuente: ABECEB

2004. En la misma se establecen los objetivos que se espera que definan el relacionamiento a futuro entre las naciones. Entre ellos se destaca la intención de llevar el comercio a un sendero más equilibrado, diversificar la oferta exportable de la Argentina y facilitar la cooperación en infraestructura.

Adicionalmente, se suscribió un *Plan de Acción Conjunta* que contiene un listado de metas para el período 2014-2018 en diversas temáticas, estableciendo los parámetros de cooperación entre las partes.

Uno de los acuerdos más importantes, no sólo por su contenido sino por la repercusión mediática que generó, corresponde al **Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones** (en adelante *Convenio Marco*). El mismo obtuvo un rápido tratamiento legislativo y fue finalmente aprobado en marzo del año corriente. Sobre la base de dicho acuerdo, se derivan dos convenios específicos: uno para inversiones industriales y otro para infraestructura. En cada uno de ellos se establecen sectores estratégicos y se define un plan quinquenal para intercambiar proyectos prioritarios.

Otro de los acuerdos destacados comprende al **Acuerdo de Swap de monedas entre el Banco Central de la Argentina (BCRA) y el Banco Central de China**. A través del mismo, los respectivos gobiernos acordaron intercambiar préstamos en pesos y yuanes por hasta un total de 70.000 millones de yuanes, equivalentes a U\$S 11.000 millones. El canje de monedas tiene su precedente en el año 2009 cuando el BCRA, firmó un acuerdo similar por un monto de U\$S 10.200 millones. Sin embargo, en aquella oportunidad el acuerdo venció tres años después sin haberse utilizado.

La Argentina hasta ahora lleva activados alrededor de U\$S 10.272 millones (un 93% del total) y se estaría negociando una extensión del mismo, para lo cual el actual presidente del BCRA establecerá reuniones en las próximas semanas. El incremento de las reservas a través del ingreso de yuanes (o al menos la compensa-

ción de los egresos de divisas por otros conceptos) ha sido clave en un escenario de fuertes tensiones en el frente externo, con un superávit comercial en niveles de 2001 y en medio de un año electoral.

Del listado total de acuerdos, los más destacables son aquellos que involucran financiamiento a obras específicas de gran relevancia. Entre ellos se pueden establecer dos grupos bien marcados: en primer lugar, aquellos relacionados a **proyectos que ya contaban con tratamiento legislativo** y que vienen negociándose hace años, en cuyo caso lo novedoso de los convenios recientes consiste en la obtención del financiamiento chino; y en segundo lugar están los acuerdos que **nacen haciendo base en el Convenio Marco**, y que por ende se regirán con las condiciones establecidas en el mismo.

En el primer grupo se destacan esencialmente tres: el acuerdo para la construcción de las represas Kirchner-Cepernic, el acuerdo para la renovación del Belgrano Cargas, y la construcción de una Estación Espacial en Neuquén.

Si bien se trata de proyectos bien diferenciados, existen características comunes a los tres. En general, los acuerdos involucran al menos a tres partes: una empresa argentina encargada de la ejecución de las obras, una empresa china que participa en la ejecución pero que fundamentalmente provee los insumos involucrados, y uno o varios bancos asiáticos que financian el proyecto. Los principales bancos involucrados son el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) y el China Development Bank (CDB). El *Esquema 4* resume las principales características de estos tres proyectos.

Por otro lado, dentro de los acuerdos que se desprenden del acuerdo marco se destacan los dos que involucran la **construcción de centrales nucleares**. Uno de ellos (el más avanzado) implica la construcción de la cuarta central nuclear del país (Atucha III), con un reactor tipo CANDU (agua pesada) que involucraría un financiamiento de aproximadamente U\$S 2.000 millones. Dado que la tecnología involucrada ya existe

ESQUEMA 4

Características de tres de los proyectos que financia China

	Represas Kirchner-Cepernic	Belgrano Cargas	Estación Espacial Neuquén
¿Quiénes?	3 empresas (UTE) Electroingeniería S.A. + China Gezhouba + Hidrocuyo S.A.	En Argentina depende del tramo que licita Machinery Engineering Corporation (CMEC)	Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) China Harbour Engineering Company (CHEC)
¿Financia?	100% con ICBC, BDC, Bank of China LTD	100% BDC (50% para insumos, 50% para financiar obra)	100% financiamiento chino
Monto aprox.	U\$S 4.714 millones	U\$S 2.099 millones	U\$S 300 millones
Estado	Ya ingresaron 2 desembolsos (U\$S 450 millones) y comenzaron a importarse máquinas de construcción	Ingresaron sólo U\$S 9 millones pero se importaron rieles y algunos vagones (U\$S 38 millones)	La obra avanzó aproximadamente un 40% del total
Críticas	(U\$S 23 millones) Costos crecientes por demoras, no funcionarán a máxima capacidad	Se importarán todos los insumos, incluso los que podrían fabricarse localmente (rieles, durmientes)	Concede tierras y libera impuestos por 50 años. La Argentina usará un 10% de la antena

Fuente: ABECEB

en el país, en donde además se produce agua pesada, se espera que las obras incorporen un 70% de contenido local, y el resto de origen chino. Sin embargo, la parte china estaría habilitada a proveer equipos, insumos, servicios y tecnología de diseño.

El segundo de ellos, todavía más incipiente, fue acordado para la construcción de una central nuclear (Atucha IV) con tecnología china. El monto involucrado ascendería a U\$S 7.000 millones, y dado que se trata de una tecnología nueva para el país, se prevé una menor proporción de contenido local.

4.1.3. Principales críticas

La aprobación en ambas cámaras legislativas del Convenio Marco firmado con China ha desatado una serie de importantes críticas, no sólo por parte de funcionarios políticos sino también por parte de representantes de los sectores industriales. En esencia, hay cuatro aspectos sobre los cuales se han enfocado las controversias.

> **Vaguedad en la letra de los acuerdos:** Más allá de que los textos de algunos de los acuerdos no han sido publicados, los que sí se dieron a conocer suelen tener una redacción poco precisa acerca de las condiciones en las cuales se realizarán los contratos/obras y el costo del financiamiento incurrido.

> **Adjudicación directa:** En el artículo 5to del Convenio Marco se establece que la Argentina otorgará a China “*el proceso de adjudicación más ventajoso*” que se utilice en programas de cooperación similares. Cuando las obras sean financiadas por China directamente se podrá otorgar adjudicación directa.

> **Facilidades a mano de obra:** En el artículo 6to del mismo convenio se establece que se otorgarán facilidades para desarrollar actividades lucrativas. Esto implicaría acceso de mano de obra china para la realización de dichas actividades.

➤ **Falta de especificaciones sobre contenido local:** Los textos de los acuerdos no establecen con precisión los requerimientos de contenido local involucrados en las obras. Únicamente se menciona que se *procurará* maximizarlo.

4.2. El caso brasileño

En el caso de Brasil, la Asociación Estratégica con China tiene sus antecedentes en el año 1993. En ese sentido, sin ir a los convenios específicos, la estructura de relacionamiento de ambos países mantiene características similares. De hecho, en las reuniones mantenidas durante 2014 también se ha firmado un Plan de Acción Conjunta, similar al establecido con la Argentina.

En términos específicos, se han firmado en julio de 2014 en total 35 acuerdos. El monto total involucrado en ellos se ha estimado en U\$S 53.000 millones. A continuación se realiza una breve descripción de los más relevantes:

➤ **Análisis de viabilidad para la construcción del Ferrocarril Transamazónico:** El proyecto consiste en la construcción de un ferrocarril que atraviese transversalmente al país, y que pasando por la República del Perú conecte la costa atlántica con el Océano Pacífico. Si bien aún se está estudiando la factibilidad del mismo, se calcula que las obras implicarían una inversión de aproximadamente U\$S 30.000 millones.

➤ **Contrato para la compra de 40 aviones brasileños:** El contrato se celebró entre la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), Tianjin Airlines y el banco chino ICBC e implica la venta de 40 aviones fabricados en Brasil. Por lo pronto, ya se ha concretado la compra de las primeras 22 unidades por un monto de U\$S 1.100 millones.

➤ **Préstamo a la brasileña Petrobras:** Luego de haber quedado involucrada en denuncias de corrupción, se anunció que la empresa brasileña recibiría un prés-

tamo de hasta un total de U\$S 7.000 millones. Si bien se desconoce la totalidad ingresada, se estima que ya se llevan ingresados unos U\$S 1.500 millones.

Finalmente, se firmaron 12 memorándums de entendimiento, destacándose dentro de ellos uno sobre inversión entre ABEX y Byd Company Ltd. para la fabricación de baterías recargables y sistemas de almacenamiento de energía en Brasil, en conjunto con otros de cooperación ferroviaria, de cooperación entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología brasileño (MCTI) y la empresa china Baidu Inc., y otro de cooperación sobre Datos de Observación de la Tierra. También se espera establecer una unidad de producción de Marcopolo (producción de autobuses urbanos) en la Zona de Procesamiento de Exportaciones de Changzhou.

Con respecto a las características de los acuerdos, hay dos cuestiones relevantes que merecen ser destacadas. En primer lugar, al igual que lo que acontece con respecto a la Argentina, los textos de los acuerdos tienden a ser poco precisos y a establecer con vaguedad parte de las condiciones pactadas.

Por otro lado, los acuerdos entre Brasil y China están en su gran mayoría en un estado muy incipiente. Esto ocurre en parte porque las negociaciones encuentran conflictos al momento de establecer requerimientos de contenido local. Si bien en general China suele ser poco flexible en torno a estas cuestiones, Brasil opone resistencia a otorgar concesiones poco favorables para sus empresas locales. No obstante, al igual que en la Argentina, también ha habido quejas por parte de los sectores industriales.

4.3. Análisis comparativo

Si bien se pueden establecer similitudes en la estructura de los acuerdos firmados entre la Argentina y China con los de Brasil y China, las desigualdades en las condiciones coyunturales de la economía de cada país llevaron a que se negociaran diferentes concesiones en ambos casos.

La escasez coyuntural de divisas que atraviesa la Argentina se combina con la dificultad para acceder al financiamiento externo y la desconfianza de los mercados. Con todo ello, se ha generado una verdadera situación de dependencia de las divisas provenientes del *swap* chino para mantener el nivel de reservas. Este aspecto resulta clave para comprender la caracterización del relacionamiento con China.

Por otro lado, Brasil se encuentra sumido en una crisis tanto económica como política. Con una proyección de caída de 2,9% del PBI este año, es claro que si se quiere apuntalar el ciclo económico será necesario entre otras cosas incentivar inversiones. En ese sentido, las obras acordadas con China podrían hacer un gran aporte en la materia. Sin embargo, a diferencia de la Argentina el país no tiene problemas de capitales y no enfrenta presiones sobre las reservas internacionales. Es por ello que, si bien se ha negociado un acuerdo de *swap* de monedas, el mismo hasta ahora no ha sido utilizado.

Como consecuencia de estas diferencias en las condiciones sobre las cuales se asentaron los acuerdos, se han negociado concesiones disímiles. La Argentina por ejemplo ha establecido parámetros laxos de contenido local, a la par que Brasil ejerce mayor presión al momento de negociar, hecho que genera que se traben las negociaciones.

Además, Brasil no ha otorgado cláusulas de adjudicación directa para las empresas chinas ni ha establecido facilidades migratorias para el ingreso de mano de obra extranjera.

Finalmente, la Argentina no negoció ningún convenio específico para incrementar sus exportaciones, salvo acuerdos de cooperación en términos fitosanitarios y contratos entre privados en productos específicos como carnes. Brasil por el contrario firmó un acuerdo para vender aviones a China.

ESQUEMA 5

Análisis comparativo de los acuerdos con China

	Argentina	Brasil
Diferencias	Requerimientos laxos de contenido local Otorga adjudicación directa a empresas chinas Se han concedido facilidades migratorias a mano de obra china No hay acuerdos de exportación a China (salvo prod. agropecuarios específicos) Los acuerdos son principalmente con el Estado (convenios entidades gubernamentales)	Los proyectos avanzan lentamente porque no hay condiciones definidas No otorga adjudicación directa No se han concedido facilidades migratorias a mano de obra china Acuerdos de compra de productos brasileños (aviones) Préstamos directos a empresas estratégicas
Razones	Escasez de divisas + dificultades para acceder a financiamiento externo en Argentina Fuerte dependencia de Argentina del <i>swap</i> para mantener reservas	No tiene problemas de capitales Necesidad de inversiones para apuntalar el ciclo económico

Fuente: ABCECB

5. IMPACTOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Una vez realizada la descripción de los convenios firmados, puestos además en el contexto de una estrategia de relacionamiento de la potencia asiática con la mayoría de las economías de la región, cabe preguntarse hasta qué punto los mismos pueden resultar beneficiosos en términos de aporte a la economía local. A continuación se discuten los impactos más relevantes, así como también se analizan las lecciones de la relación entre Angola y China, tomado como caso testigo de un vínculo del tipo *centro-periferia* con eje en la extracción de petróleo a cambio de financiamiento con condiciones favorables. Hacia el final, se mencionan algunos de los desafíos y las condiciones que deberán cumplir los acuerdos para ser compatibles con una estrategia general de desarrollo local.

5.1. ¿Cuáles son las implicancias derivadas de los acuerdos?

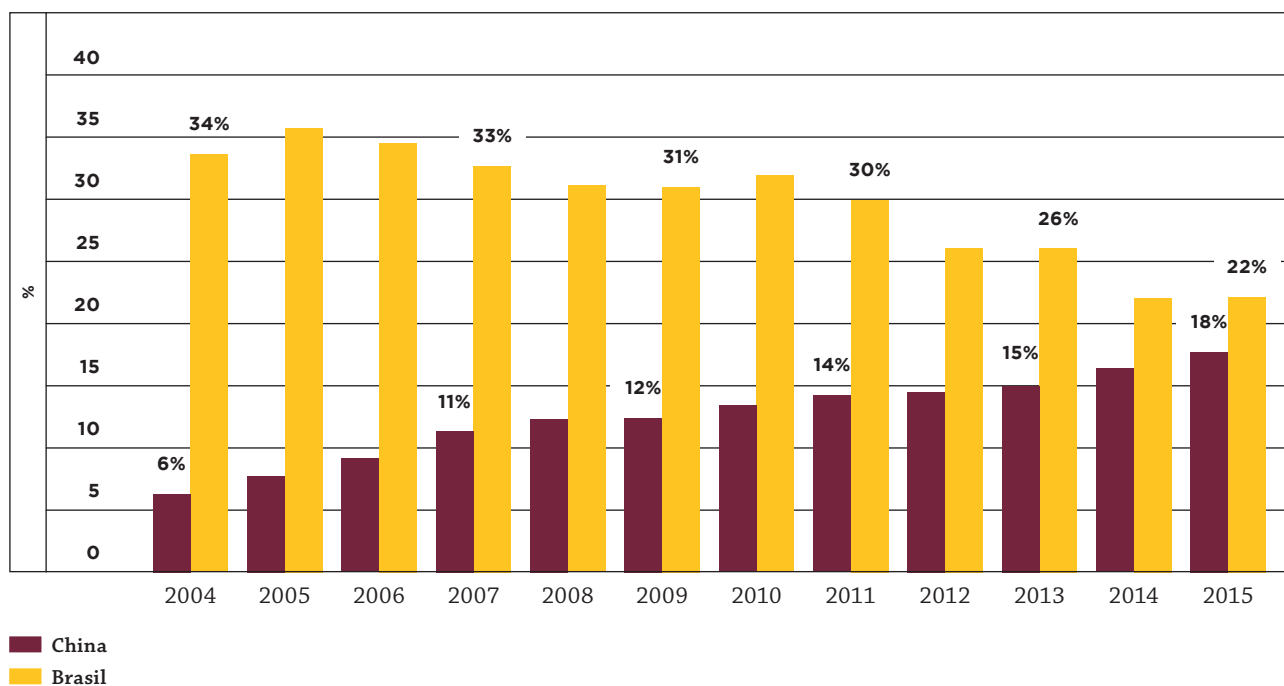
a) Se refuerza patrón asimétrico y desequilibrado del comercio

En primer lugar, en términos comerciales, los convenios de financiamiento de obras de infraestructura implican importaciones crecientes de insumos asociados a las mismas. En concreto, en lo que va del año ya han ingresado maquinarias para la construcción relacionadas a las obras de las represas Kirchner-Cepernic, así como también material ferroviario para la renovación del Belgrano Cargas.

Sin embargo, a medida que comiencen a realizarse avances en torno a la construcción de las centrales nucleares, y conforme se finalice con la puesta en funcionamiento de la Estación Espacial en Neuquén, es probable que se verifiquen importaciones en las áreas de siderurgia, químicos y equipos eléctricos, entre otros.

GRÁFICO 5

Porcentaje de cada país en total de importaciones MOI



Fuente: ABCECB con base en INDEC

Con todo ello, se espera un crecimiento en la incidencia de China en las importaciones industriales, terreno en el cual este último ha ganado frente a otros proveedores tradicionales como Brasil. De hecho, en lo que va de 2015 un 18% de las compras de productos industriales provino desde China frente a un 22% de Brasil, mientras que diez años atrás las proporciones eran de un 6% contra un 34%.

En algunos casos, se ha discutido por parte de los sectores industriales hasta qué punto la importación de estos insumos no sustituye producción que podría realizarse fronteras adentro. El caso más paradigmático ha sido el de la compra de rieles a China contando con capacidad de la producción nacional para fabricarlos.

Por otro lado, uno de los objetivos enunciados en la Asociación Estratégica consiste en *diversificar la exportación argentina* y en conducir a un *comercio más equilibrado*. En ese sentido, los acuerdos que podrían tener un impacto directo sobre las ventas al exterior son poco específicos y consisten fundamentalmente en acuerdos de cooperación en requisitos sanitarios. Luego, se han dado casos de acuerdos privados en sectores específicos que incrementaron las ventas de carne argentina y despojos de ave, pero ninguno de ellos implica una diversificación del comercio y mucho menos un impulso a la exportación de productos industriales que realiza el país.

b) Disponibilidad de financiamiento y mejora de infraestructura básica

A partir del conflicto con los *holdouts* se ha tornado particularmente dificultoso el acceso a financiamiento externo. En ese sentido, el aporte de China vía *swap* de divisas contribuyó a suplir la falta de integración con los mercados financieros internacionales.

No obstante, el surgimiento de China como prestamista del país también responde en parte a los dificultosos intentos y la falta de consenso para obtener financiamiento al interior del MERCOSUR. De hecho, a

principio de 2014 la Argentina y Brasil discutieron la implementación de mecanismos de financiamiento de la mano de los bancos centrales de ambos países y sin embargo las iniciativas no fueron exitosas. En el caso del contrato para la construcción de las represas en la Patagonia argentina, la adjudicación a la empresa china se dio luego de otros dos intentos previos, uno de los cuales implicaba la participación de una empresa brasileña en la construcción.

Por otro lado, el direccionamiento de inversiones en sectores asociados a la energía hidroeléctrica, el transporte y la energía nuclear resulta clave para generar mejoras en la infraestructura básica del país.

c) Limitada incorporación de valor agregado nacional

La falta de especificación sobre el contenido nacional implícito en los convenios firmados plantea dudas acerca de la verdadera incorporación de valor en las cadenas locales. Además, la cláusula de adjudicación directa para los proyectos financiados por China implica que en buena parte de los proyectos no se producirán los encadenamientos hacia atrás, desplazando el desarrollo de capacidades industriales que ayudarían a apuntalar el ciclo económico. Por otro lado, en algunos casos como el de la construcción de la estación de espacio lejano, la parte China adquiere la potestad de operar la planta y de acceder al uso de las tierras por un plazo de 50 años, mientras que la Argentina sólo accederá al uso de un 10% de la antenna para proyectos propios. En estos casos, se pone también en duda la efectiva transferencia de tecnología asociada al proyecto.

d) Generación de empleo dudosa

El artículo del Convenio Marco que establece facilidades migratorias para el desarrollo de actividades lucrativas en el país implica la posibilidad de que ingrese mano de obra en las obras asociadas a los proyectos. Ello genera incertidumbre en términos del verdadero derrame de los convenios en el mercado laboral argentino.

e) Deterioro del relacionamiento con los países de la región

Las características de los nuevos vínculos pueden contribuir a deprimir aún más los vínculos comerciales y económicos de la Argentina con sus socios tradicionales, como Brasil. En ese sentido, el hecho de que tanto la Argentina como Brasil negociaran individualmente las concesiones otorgadas a la potencia asiática revela la debilidad de la relación bilateral.

De la misma manera, la alianza con China también afecta el equilibrio de relacionamiento con los distintos bloques en el campo político, dado que a través de esta acción la Argentina estrecha los vínculos con países de oriente, justo en un momento en el que su sociedad con occidente no atraviesa por su mejor momento.

5.2. Lecciones del Angola Model

El análisis del modelo angoleño sirve para ilustrar el esquema si se quiere más tradicional de relacionamiento entre China y una economía en desarrollo de menor tamaño y con graves necesidades coyunturales de financiamiento.

La alianza entre ambos países surgió en la década pasada, cuando Angola se encontraba necesitada de financiamiento para reconstruir su infraestructura golpeada por una guerra civil que culminó en el año 2002. En paralelo, el principal interés chino en el país africano radicaba en las importantes reservas de petróleo, que para Angola representa más del 95% de las divisas provenientes de exportaciones y una importante proporción de los ingresos fiscales.

En ese escenario, China otorgó al gobierno angoleño créditos por más de U\$S 20.000 millones principalmente a través de bancos estatales chinos (Exim-Bank y Banco de Desarrollo de China). Los mismos fueron otorgados sin la realización de un análisis de riesgo y en condiciones muy favorables, con tasas bajas (LIBOR + 1,5%), plazos a pagar extensos y 5 años de gracia.

Las empresas chinas, que gozan de prioridad en las licitaciones, reciben el pago de sus contratos directamente por parte del banco chino asociado a fin de reducir el riesgo financiero del país local. Por su parte, el gobierno angoleño realiza los pagos *en especie* a través de las exportaciones de petróleo al banco encargado de la financiación.

El financiamiento ofrecido por China a condiciones favorables tiene como contracara la obtención de favores políticos por parte del país oriental. Una consecuencia directa de ello fue por ejemplo el ingreso de dos grandes empresas chinas en el sector petrolero de Angola: China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y SINOPEC Limited.

Las consecuencias de esta asociación fueron diversas. Por un lado, Angola obtuvo el otorgamiento de crédito barato y sin análisis de riesgo. A su vez, eso le permitió lograr la atracción de nuevas fuentes de inversión como el BNDES, el Banco Mundial y países como España y Canadá. Sin embargo, con el reciente derrumbe del precio del petróleo, la capacidad de pago de Angola se ha visto reducida drásticamente con lo cual tuvo que solicitar períodos de gracia y nuevos créditos para financiar dicho ajuste. Además, la integración de las empresas locales en la reconstrucción de la infraestructura fue limitada y hubo un masivo ingreso de mano de obra con alrededor de 30.000 trabajadores chinos que se insertaron en el mercado laboral. Mientras tanto, China se aseguró la provisión de petróleo angoleño por un largo plazo, y aunque luego sus empresas petroleras sufrieron la revocación de los contratos por parte del Gobierno angoleño, en un primer momento consiguieron el objetivo buscado.

6. DESAFÍOS: ¿SE PUEDE HACER ALGO FRENTE A CHINA?

A lo largo de todo este artículo se ha discutido que las condiciones establecidas en la alianza estratégica con China no han sido favorables y refuerzan la posición dominante de la potencia asiática por sobre las necesidades de desarrollo locales.

Sin embargo, sabiendo que China es una de las economías más competitivas del mundo y que ha emergido como uno de los principales demandantes de *commodities* de la región, con una fuerte capacidad de financiamiento y la firme decisión de imponer su

moneda como divisa mundial, cabe preguntarse: ¿Qué se puede hacer frente a este gigante? ¿Cuál es el sendero que se debe transitar para reducir la vulnerabilidad frente a esta potencia? ¿Alcanza con firmar acuerdos y asegurarse financiamiento barato?

Más allá de que el camino no resulte sencillo consideramos que la única respuesta posible consiste en llevar adelante una política de desarrollo consensuada que tenga por objetivo potenciar las capacidades productivas existentes en el país. La continuidad de una

ESQUEMA 6

Plan de Desarrollo Integral



estrategia en este sentido contribuirá a fortalecer las condiciones internas para mejorar el posicionamiento externo del país y conducir paulatinamente a un mayor poder de negociación frente a otras potencias, reduciendo paralelamente la vulnerabilidad de la economía local.

Este Plan de Desarrollo debe tener en cuenta, para un país como la Argentina, la necesidad de definir una política de inserción que comprenda decisiones específicas respecto de la necesidad de reforzar los vínculos económicos y comerciales con Brasil y con el resto de los países de la región, así como emplear el acercamiento estratégico a los países desarrollados como para mitigar el impacto excluyente de la dependencia de una potencia.

Por otro lado, en cuanto al mercado externo, se debe avanzar a un esquema que ofrezca certidumbre a la industria nacional y esté basado en medidas de defensa comercial aceptadas por la OMC y medidas técnicas y sanitarias y fitosanitarias, de forma de cuidar a los sectores productivos locales de la competencia desleal ejercida por muchos países a nivel mundial y no incumplir con los estándares multilaterales de regulación comercial.

Un aspecto fundamental a enfocar son los factores estructurales del ambiente macro, dado que son fundamentales para otorgar certidumbre y motivación al empresariado nacional. Los ejes principales de trabajo pasan por la estabilización de la macroeconomía, la inversión y modernización de la infraestructura, educación, sistema de innovación y mercado laboral, y por establecer normas estables y simples para el funcionamiento del sistema financiero, laboral y propiedad intelectual.

Finalmente, resulta clave la consolidación de una política industrial que tenga por ejes conductores el fortalecimiento de las empresas nacionales, la atracción de inversiones productivas, el desarrollo de proveedores, la consolidación e integración de cadenas de valor locales y el impulso a los sectores productivos estratégicos.

7. CONCLUSIONES

Luego de un análisis detallado acerca de la estrategia china en la región, y los acuerdos firmados por la Argentina y por Brasil, además de sus implicancias en términos de impacto en las empresas locales y en el entramado productivo, se pueden establecer las siguientes conclusiones o comentarios a modo de resumen:

- > La inserción de China en las economías latinoamericanas llegó para quedarse, y se irá profundizando gradualmente, en la medida que la potencia asiática necesita reforzar los vínculos con sus principales proveedores de materias primas y de *commodities*.
- > La necesidad de divisas producto de la restricción externa que enfrenta la Argentina aumenta la vulnerabilidad del país y refuerza la dependencia de los capitales chinos. Mientras tanto, la incidencia china tanto en términos comerciales como en materia de inversiones se acelera.
- > Los acuerdos firmados desde 2014 no garantizan una efectiva mejora en la participación de las empresas locales en las cadenas de valor y existen dudas acerca de los derrames en términos del mercado laboral. Tampoco se establecen límites a las concesiones a las empresas chinas, dictaminando la aplicación de procesos *ventajosos* y en muchos casos de adjudicación directa.
- > Se espera un intercambio comercial cada vez más asimétrico y un aumento de la inserción de productos chinos en sectores como siderurgia, bienes de capital, químicos, maquinarias, equipos y material de transporte. Con ello, es probable que crezca el déficit comercial con la potencia asiática.
- > Si se quieren mitigar los impactos y aprovechar el ingreso de capitales en las obras de infraestructura es necesario diseñar un Plan de Desarrollo Integral, que resguarde el mercado interno y las cadenas productivas locales a la par que busque ampliar la competitividad y lograr una mayor inserción externa del país en los mercados internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ANGOLA BRIEF. *China and Angola: Strategic partnership or marriage of convenience?* Un resumen de Chr. Michelsen Institute (CMI) y el Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC).

Biblioteca Digital de Tratados. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

BOSSARELLI, MARILINA. *Las empresas chinas en Argentina*. Equipo Multidisciplinario de Trabajo Docente. CGT.

CÁMARA DE EXPORTADORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Los acuerdos con China: impactos sobre el empleo, la independencia económica y la soberanía*. Posición de la C.E.R.A. presentada en la Audiencia Pública del 24/02/15, en el Salón Azul del Senado de la Nación.

CAMPOS, INDIRA Y VINES, ALEX. *Angola and China: A Pragmatic Partnership*. Working Paper Presented at a CSIS Conference, *Prospects for Improving U.S.-China-Africa Cooperation*, December 5, 2007.

CESARIN, SERGIO. *China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral*. Serie aportes. Observatorio de Política Exterior Argentina. 2010.

CORREA LÓPEZ, GABRIELA (2014). *Acuerdos financieros entre China, Brasil y México: currency swaps*. Directorio de Fuentes de Financiamiento Internacional. Programa de Estudios Económicos e Información. Secretaría General de ALIDE.

RAY, REBECCA y GALLAGHER, KEVIN (2015). *China - Latin America Economic Bulletin*. Global Economic Governance Initiative. Boston University.

GIASCOSA, F. (2011). *La presencia de China en África. Estudios de caso: Sudan, Angola y Nigeria*. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2010). *A parceria estratégica sino-brasileira: Origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília.

OVIEDO, EDUARDO DANIEL (2015). *Estado y perspectivas de la relación con China*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 12 de marzo de 2015.

PRENSA ARGENTINA. *Declaración Conjunta y tratados firmados con el Gobierno de China*. Publicado el 04/02/2015.

ROSALES, OSVALDO (2010). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación estratégica*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, mayo 2010.

SANDREY, RON (2009). *The Impact of China-Africa Trade Relations: The Case of Angola*. African Economic Research Consortium.

SIMONIT, SILVIA (2011). *Las empresas chinas en Argentina*. Visiones desde Argentina. Chinese Studies Working Paper Series 1, Gener, 2011.

UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA. *Acerca del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China*. Publicado el 10/02/2015.