

Sin tiempo para perder en la relación con China: A la búsqueda de un pensamiento estratégico

Diana Tussie

Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales, FLACSO/Argentina

La amenaza china de suspender importaciones de aceite de soja como represalia a la cadena de restricciones que nuestro país impuso sobre bienes provenientes de China al desatarse la crisis internacional, son perfectamente coherentes y nada sorprendentes. La posibilidad de esta situación flotaba como silencioso telón de fondo en el escenario del gobierno y las empresas involucradas.

Más allá de la suspensión temporaria de nuestros envíos a China, el conflicto comercial es un llamado de atención sobre la necesidad de pensar estratégicamente la construcción de esta relación de creciente gravitación. La tensión no se diluirá de la noche a la mañana. Para evitar un boomerang estamos obligados a tomar en cuenta las múltiples dimensiones del nuevo tejido de intereses. En principio, el conflicto enfrenta, la aplicación de una norma sanitaria a nuestras exportaciones de aceite de soja con nuestra seguidilla de medidas anti-dumping contra importaciones chinas, en especial a calzados, hilados de denim y vajilla. Es en este contexto que China se volcó por pasar a la ofensiva con una medida anunciada hace seis años, y aun cuando el año pasado la balanza comercial bilateral acumuló un déficit de 1200 millones de dólares y que en el primer bimestre de este año se registra un déficit de 600 millones. La norma sobre el solvente en aceites data del 2004, fue anunciada en su llamado aviso 78. Las autoridades divulgaron en febrero del 2009, una actualización sobre los estándares que debían cumplir los envíos en su legislación de seguridad alimentaria que entró en vigencia el 1 de junio de ese año, Blandiendo hoy la aplicación inmediata de la norma sanitaria obliga a abrir una mesa de negociación en situación de debilidad argentina. Pero hay más dimensiones en este escenario de debilidad relativa.

A mediados del 2008 China lanzó un plan de sustitución de importaciones con incentivos para aumentar el procesamiento de soja en aceiteras nacionales. La medida también está relacionada con el cambio producido en la situación china en el comercio global. Por

primera vez en seis años, China tuvo en marzo de 2010 un déficit en su balanza comercial, que alcanzó los 7.240 millones de dólares. De todas maneras, tanto timing como el despliegue escénico del anuncio de la aplicación de la medida sanitaria, apenas unos días antes de la visita de Jiang Yaoping, viceministro de comercio, nos obligan a pensar en la presencia de una clara demostración de fuerza. Al acercarse el mes de mayo cuando los envíos argentinos son de creciente magnitud, y cuando históricamente se arroja un marcado superávit en favor de la Argentina, las autoridades chinas aprovecharon la oportunidad para hacerse ver y para hacerse sentir en el escenario nacional.

Al mismo tiempo hay factores que juegan a nuestro favor, al menos temporariamente. A pesar de los temores sobre el potencial cierre del mercado, es sabido -en especial por las empresas relacionadas con la producción de aceite de soja- que es difícil que China pueda prescindir del primer proveedor del principal insumo para el ganado porcino, a su vez, el principal componente proteico de la población. En los últimos años Argentina llegó a cuadruplicar sus exportaciones de porotos y aceite de soja hacia China. Mientras diez años atrás las exportaciones del aceite alcanzaron 1.200 millones de dólares, en 2008, antes de que se sintiera la crudeza de la crisis global, se llegó a los 4.900 millones. Durante 2009 se exportaron casi 2 millones de toneladas equivalentes a 1.450 millones de dólares. La proyección para este año es que los envíos llegarán a 2 millones y medio de toneladas de aceite de soja, lo que representaría unos 2.000 millones de dólares.

No cabe duda: por múltiples motivos, se trata de un mercado valioso. Hoy destinamos casi la mitad de nuestras exportaciones de aceite de soja a China y ello es naturalmente un factor de vulnerabilidad. Pero es un camino de doble vía. China también es dependiente de la Argentina. Las compras a la Argentina no pueden ser suplantadas fácilmente. Tanto Brasil (el segundo proveedor) como los Estados Unidos (el tercer proveedor) destinan buena parte de su producción de aceite a la fabricación de biodiesel y también tienen el componente de solvente por arriba de lo estipulado por la norma estipulada en el aviso 78 del 2004. Aun sabiendo que no hay por el momento proveedores alternativos, y que el freno sea temporario, la movida obliga a abrir una mesa de negociaciones de amplio espectro. La negociación es de rigor. Dicha negociación deberá ser enfocada puntual y sectorialmente, es decir, sin concesiones que conlleven proyectar el interés de un sector por sobre otro, y se resuelva con elecciones que privilegien mantener la rentabilidad de un sector a costa de la supervivencia de otro.

Uno puede imaginar que como ha sido el caso con Brasil se negocie que las diferencias queden relegadas a una pequeña parte del comercio y que dichas diferencias puedan ser negociadas sin escaladas políticas, con los anuncios del caso y con mecanismos de consultas previas.

Una vez terminado el inevitable tire y afloje de toda negociación y se acuerdo un mecanismo apropiado, hay que levantar la mirada mas allá de la mesa de negociación e iniciar el camino de armar una nueva relación; pensar dicha relación estratégicamente y empezar a construirla como política de largo plazo. La puja con China no es meramente un problema inherente a nuestra peculiar pauta de exportaciones. Ahí puede estar la raíz pero aun dentro de esta pauta hay herramientas que faltan construir. ¿Cómo se trata a un gigante con masiva intervención gubernamental? , Desde su ingreso en la Organización Mundial del Comercio a fines del 2001 China ha conseguido triplicar su participación en el comercio mundial de manufacturas, saltando del 4% al 12% en 2009. La intensidad de la intervención gubernamental china se refleja particularmente en su política cambiaria. Al atar el yuan a los movimientos del dólar estadounidense y desvalorizar la moneda artificialmente, China desplaza otros exportadores en terceros mercados. Según algunos cálculos la tasa de cambio de la moneda china tiene un retraso de cerca de un 40%. Dicha política afecta especialmente a la industria, ya que las exportaciones provenientes de China sustituyen cada vez más los bienes nacionales.

China ya es el primer socio comercial para buena parte de los países de la región y en particular, para algunos de nuestros socios más cercanos como Brasil y Chile. Se trata de un drástico cambio estructural y de extrema relevancia para la matriz de comercio regional. De hecho sacude y jaquea muchos de los acuerdos de integración que surgieron en los noventa; entre ellos el mismo Mercosur. La Comisión Económica para América Latina proyecta que a mediados de la próxima década, China podría ocupar el segundo lugar como destino de las exportaciones de la región, pasando de captar el 8% del total de ventas de la región en 2009, a 19% en 2020,

La presencia de China causa importantes mudanzas en el mapa económico sudamericano. Un cambio de tal magnitud no es un problema del pasado sino un problema del futuro y por ello amerita la construcción de nuevas estrategias para este escenario. No se resuelve con herramientas del pasado: más ferias, más misiones, más cumbres, En el camino al pensamiento estratégico, hay mucho conocimiento y muchos instrumentos que hacen falta incorporar. Las autoridades chinas, por ejemplo, basan sus

relaciones bilaterales en el concepto de equilibrio positivo o positivo, al margen de quien tenga déficit o superávit. El equilibrio positivo se da cuando el comercio bilateral muestra una tendencia creciente. La presencia de restricciones al comercio y la caída del comercio bilateral marcan un "equilibrio negativo", en otras palabras, una espiral descendenteⁱ que merece trato equivalente y el cual amerita usar el poder de negociación.

Hoy China es nuestro segundo mercado de destino, al cual enviamos el 9% de nuestras exportaciones; mientras China provee el 11% de nuestras importaciones. Para evitar caer en la espiral negativa no es necesario desgarrarnos las vestiduras; es necesario pensar en el largo plazo. Más allá de la agitación con múltiples ferias y gestos diplomáticos, más allá de reclamos puntuales (y sin duda necesarios), es necesario comenzar a pensar como modular la nueva tracción que ejerce China sobre la economía y en ese camino de calma y cautela ver cómo nos insertarnos en las cadenas productivas que puedan ampliar nuestra canasta exportadora.

Alzando la vista más allá de las políticas inmediatas que son necesarias para acomodarse al cambio de escenario, la Argentina hoy está obligada a pensar cómo construir el camino de largo plazo: cómo incorporar en nuestros hábitos, en nuestros usos y costumbres, este cambio estructural que se perfila marcadamente a nivel global, y crecientemente, ya sin ningún disimulo en nuestra inserción externa.

ⁱ Agradezco a Eduardo Daniel Oviedo la nota sobre este punto.