

¿CÓMO REACCIONAN LAS EXPORTACIONES A LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS? ANÁLISIS DEL VÍNCULO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR E INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DE ARGENTINA EN TIEMPOS DE “CRISIS DE GLOBALIZACIÓN”

Autor: Julieta Zelicovich

Fuente: Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 15 Vol 23 (noviembre 2021), pp 69-106

Publicado por: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

RESUMEN

Esta investigación busca reunir evidencia empírica que, a la luz de lo acontecido durante la “crisis de globalización” (2015-2020), permita discernir si las exportaciones de Argentina resultan afectadas por una mayor conflictividad o tensión en las relaciones política bilaterales. A través del análisis de los vínculos de Argentina con Brasil, EEUU y China, se busca contribuir con datos que permitan estimar, de mejor manera, los márgenes de política (y eventuales costos) que un país en desarrollo puede afrontar en sus relaciones externas. Para ello se vale de un diseño mixto que articula el análisis estadístico con el estudio en profundidad de episodios significativos.

Palabras clave: política exterior, exportaciones, conflicto, crisis de globalización, Argentina.

Julieta Zelicovich (2021) ¿CÓMO REACCIONAN LAS EXPORTACIONES A LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS? ANÁLISIS DEL VÍNCULO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR E INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DE ARGENTINA EN TIEMPOS DE “CRISIS DE GLOBALIZACIÓN”. Revista de Economía Política de Buenos Aires, (23), 69-106. Recuperado a partir de <http://ojs.econ.uba.ar/index.php/REPBA/article/view/2166>



Esta revista está protegida bajo una licencia Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International. Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

¿CÓMO REACCIONAN LAS EXPORTACIONES A LOS
CAMBIOS EN LAS RELACIONES POLÍTICO-DIPLOMÁTICAS?
ANÁLISIS DEL VÍNCULO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR E
INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA DE ARGENTINA EN
TIEMPOS DE “CRISIS DE GLOBALIZACIÓN”

HOW DO EXPORTS REACT TO POLITICAL AND
DIPLOMATIC CHANGES IN BILATERAL RELATIONS?
ANALYSIS OF THE LINK BETWEEN FOREIGN POLICY AND
INTERNATIONAL TRADE OF ARGENTINA IN TIMES OF
“CRISIS OF GLOBALIZATION”

Recibido 28/03/2021. Aceptado 6/09/2021

Julieta Zelicovich*

RESUMEN

Esta investigación busca reunir evidencia empírica que, a la luz de lo acontecido durante la “crisis de globalización” (2015-2020), permita discernir si las exportaciones de Argentina resultan afectadas por una mayor conflictividad o tensión en las relaciones política bilaterales. A través del análisis de los vínculos de Argentina con Brasil, EEUU y China, se busca contribuir con datos que permitan estimar, de mejor manera, los márgenes de política (y eventuales costos) que un país en desarrollo puede afrontar en sus relaciones externas. Para ello se vale de un diseño mixto que articula el análisis estadístico con el estudio en profundidad de episodios significativos.

Palabras claves: política exterior, exportaciones, conflicto, crisis de globalización, Argentina.

ABSTRACT

This paper aims to gather empirical evidence in order to discern, in the context of the “globalization crisis” (2015-2020), whether Argentina’s exports have been affected by the development of bilateral political conflict or tension with its main partners. Through the analysis of Argentina’s ties with Brazil, the United States and China, the goal of the paper is to contribute to estimate, in a better way, the policy space

* *Universidad Nacional de Rosario, CONICET, Argentina*

orcid es <https://orcid.org/0000-0002-8524-9002>

julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

JEL: F13; F51; F6

(and possible costs) that a developing country can face in its external relations. To do this, it uses a mixed design that articulates statistical analysis with in-depth study of significant episodes.

Keywords: foreign policy, exports, conflict, globalization crisis, Argentina.

La configuración del orden internacional en posible clave bipolar ha puesto en la discusión pública la preocupación –o necesidad– para países como Argentina de “balancear” sus vínculos con China y EEUU. Propuestas conceptuales recientes, como el “no alineamiento activo” (Fortín, Heine, & Ominami, 2020); la “autonomía líquida” (Actis & Malacalza, 2020) o la “Diplomacia de Equidistancia” (Tokatlian, 2021), son ejemplos de esas discusiones y de sus implicancias para las políticas públicas. Un punto en común entre estos posicionamientos es que asumen que efectivamente hay costos que los países (en particular, los países en desarrollo) enfrentan en un orden internacional bipolar, especialmente si este se configura con bajos niveles de cooperación. No obstante, cuáles son esos costos ha sido presentado de forma difusa.

Este trabajo se propone abordar de manera específica una de las áreas de relaciones externas potencialmente vulnerables ante una mayor tensión, polarización y politización de los vínculos externos: la del comercio exterior. Nos preguntamos si, en el contexto de crisis de globalización y de reconfiguración del orden internacional pueden verse afectadas las exportaciones por el incremento en las tensiones políticas bilaterales. En tal sentido, se trata de un trabajo que problematiza la vinculación de cuestiones en las relaciones internacionales. Dilucidar si el acceso a los mercados externos puede verse afectado por una mayor conflictividad en la relación bilateral con uno u otro socio parece ser un imperativo en los tiempos que corren. A tales fines, este trabajo analiza la relación entre conflictividad bilateral y exportaciones, para el caso de Argentina y sus tres principales socios China, Brasil y EEUU, durante el período 2015-2020.

Brasil, China y EEUU son los principales socios comerciales de Argentina, destinándose a dichos mercados un tercio de las exportaciones del país durante el período estudiado. Además de su relevancia comercial, son países con los que Argentina mantiene una agenda extensa e intensa de cooperación y vinculación. Esto no significa que las relaciones sean armoniosas, sino que –probablemente por la misma naturaleza de dicha agenda– han existido algunos momentos de incremento de tensiones y de mayor conflictividad, y otros momentos de mayores sintonías donde la cooperación se ha expandido. A partir de indagar en si dichas interrupciones políticas en la re-

lación bilateral acaecidas a lo largo de los últimos 6 años se han reflejado en la variación de las exportaciones de Argentina, esperamos poder comenzar a precisar cuáles son los posibles “costos” –en términos de mercados– de una mayor o menor cooperación o conflicto bilateral. Estas observaciones constituyen un basamento para pensar las políticas para la inserción comercial Argentina en el contexto de la bipolaridad en ascenso.

En el siguiente apartado, se presentan las hipótesis de trabajo, y los mecanismos causales que la sustentan, a la luz del abordaje de la tensión entre relaciones bilaterales y comercio en la literatura de la economía política internacional. Posteriormente, se presenta la metodología desarrollada para la investigación. En el tercer apartado se detallan los resultados del relevamiento de datos y se discuten los alcances de las inferencias que los mismos sugieren. Finalmente, se presentan las reflexiones finales y caminos futuros de la investigación.

I ¿Cómo se vinculan la conflictividad y tensiones de la política externa con el comercio internacional?

Cuándo y cómo las relaciones políticas bilaterales influyen en los flujos de comercio internacional es una pregunta que la economía política internacional ha abordado de manera recurrente. El contexto de la “guerra comercial” entre EEUU y China volvió a poner en discusión esta literatura, a la luz de nuevos fenómenos. Existe bastante consenso en torno a la idea de que a partir de mediados de los 2010s se produjo una mayor politización de las relaciones comerciales internacionales, sugiriendo una vinculación de cuestiones entre política y comercio (VanGrassteck, 2017, De Bievre, 2020 y Harding & Harding, 2020), siendo éste uno de los rasgos de la “crisis de globalización”. Sin embargo, en la literatura específica no parece haber una única respuesta respecto a cómo tal vinculación se traduce en los mercados. Se identifican casos en los que el conflicto político en efecto deprime el comercio, y otros en los que, a pesar de existir tensiones o conflictos en el vínculo bilateral, el comercio se expande. Las distintas formas de definir conflicto, los casos de estudio, el recorte temporal, y la metodología parecen ser las variables centrales entre las distintas explicaciones en la literatura académica.

Dado que el objetivo de este trabajo es estudiar el impacto de la conflictividad en tiempos de paz, no referiremos a los estudios que se centran en la relación entre guerra (disputas interestatales militarizadas) y comercio, sino que centraremos la atención en aquellos trabajos que buscan identificar el nexo entre los flujos comerciales y los conflictos de baja intensidad o fricciones en las relaciones bilaterales. Por su parte, solo revisaremos el mecanismo causal conflicto político-comercio, y no su versión inversa en la que el comercio actúa como condicionante del nivel de conflictividad. En ese marco, encontramos dos argumentos prevalecientes: aquellos que sostienen que, a mayor conflicto político, menor comercio, dando cuenta de una relación negativa entre las variables; y, por otro lado, quienes encuentran que el nexo entre conflictividad y comercio, no resulta directo, y que ahondan en variables más específicas tanto de las políticas públicas como de las conductas empresariales.

Sustentado la hipótesis que haría esperable un vínculo entre crisis políticas-bilaterales y restricción de comercio se encuentran dos mecanismos. Poniendo el foco en la capacidad de acción del Estado, se reconoce que éste dispone de una serie de instrumentos a través de los cuales podría dar lugar a una contracción de sus importaciones como resultado de una mayor tensión política. Puede mencionarse el establecimiento (o remoción) de restricciones (o preferencias) arancelarias, por ejemplo, a través del sistema general de preferencias o de otros acuerdos por fuera del régimen de nación más favorecida; la aplicación transitoria de medidas antidumping o compensatorias (aludiendo a posibles daños por dumping o subsidios distorsivos), medidas no arancelarias (medidas fitosanitarias y normas técnicas), así como excepciones de tipo ambientales o de "seguridad nacional" (artículos XX y XXI del GATT).

En segundo lugar, puede identificarse un segundo conjunto de mecanismos al poner la carga agencial en el sector productivo y/o en el consumidor. Desde el sector privado pueden producirse cambios en las preferencias de importaciones que afecten entonces la relación entre las variables bajo estudio. Una creciente enemistad o tensión política puede afectar las preferencias de los consumidores y del sector empresario, que elegirán comprar o vender hacia otros socios comerciales, acentuando entonces al

mercado como mecanismo causal entre la conflictividad política-bilateral y la evolución de las exportaciones.

De qué depende que estos mecanismos se presenten o no, ha tenido varias respuestas. Reuveny y Kang señalan que la relación depende del tipo del tipo de bienes involucrados; siendo más sensibles a que efectivamente una crisis política se traslade a los mercados en el caso del comercio de minerales, acero y aluminio, combustibles, manufacturas básicas, equipamiento científico (Reuveny & Kang, 1998).

Kastner (2007), por su parte, encuentra que el hecho de que la existencia de relaciones políticas conflictivas afecte el comercio depende parcialmente de la política doméstica de los estados involucrados: en particular, de la capacidad de influencia sobre los gobiernos de aquellos sectores que se benefician de la integración con los mercados globales. Sostiene que en los casos en los que los intereses económicos internacionales son débiles, es esperable un impacto marginal sobre el comercio mucho mayor que en aquellos donde estos grupos son más poderosos. Esta interpretación se nutre del intergubernamentalismo liberal, asumiendo que los políticos toman decisiones sobre política comercial externa dependiendo de las preferencias de sus bases electorales.

Davis y Meunier (2011) analizan la incidencia de la interdependencia en el contexto de globalización en el nexo comercio-conflictos políticos. Según Davis y Meunier, la globalización, a través de una mayor interdependencia, ha reducido los impactos entre crisis política y comercio bilateral. En el contexto de la globalización los costos hundidos en un mercado absorben el conflicto político, y desdibujan o reducen el impacto de una crisis en los vínculos comerciales. Si bien argumentan que hay mecanismos causales para que una crisis política derive en una contracción de comercio, no encuentran evidencia empírica robusta para ello en el período 1990-2006. Añaden que los enfoques que priorizan la variable política, tienden a sobreestimar la capacidad de control del Estado sobre los actores económicos. Por su parte, los que enfatizan las dinámicas de mercados, tienden a acentuar la capacidad del sector privado de influenciar a los líderes políticos. (Davis & Meunier, 2011).

Otra variable interviniente es propuesta por Davis, Fuchs y Johnson

(2017). Las autoras se preguntan si la existencia de empresas estatales (SOE, en inglés) puede modificar las relaciones entre comercio y crisis políticas, siendo entonces que el tipo de empresa resulte significativo como variable interviniente en el vínculo. En concreto, indagan en si estas empresas harían las relaciones comerciales más permeables a objetivos políticos. Para ello, toman casos como India y China donde las SOE tiene un papel importante, y otros como EEUU, donde no. Concluyen que el estado tiene mayor capacidad de incidir en las preferencias de importación de las empresas de propiedad estatal pero no así de las exportaciones (especialmente en el caso China) (Davis, Fuchs, & Johnson, 2017).

Los trabajos más recientes ponen a China como *hub* de los análisis. Su, Song, Tao y Hao, centrados en las relaciones de EEUU y China, llegan a la misma conclusión que Kastner, acentuando la variable explicativa en el *trade off* entre los actores con intereses comerciales y los *policy-makers*. Argumentan que el efecto de una crisis bilateral sobre el comercio dependerá de las coaliciones domésticas y también de las conductas del sector privado. En el contexto de globalización, afirman, los gobiernos raramente interfieren en las actividades económicas por razones políticas. Asimismo, estos autores agregan una observación relevante sobre la variable temporal. Indican que, mientras que los conflictos frecuentemente generan una declinación temporaria en el comercio bilateral, en la mayoría de los casos no se registran impactos en las relaciones comerciales de largo plazo. Afirman además que los actores del sector privado tienden a anticiparse a los cambios en el clima político generando mecanismos de adaptación en el flujo de negocios (Su, Song, Tao, & Hao, 2020).

Witten, Dai, Fan y Pang también se centran en las relaciones de China con otros 12 países, y argumentan que los determinantes centrales de este vínculo entre crisis y variación de exportaciones son las emociones de los consumidores y de las empresas comerciales. A diferencia del estudio de Su, Song, Tao, & Hao (2020), Witten, Dai, Fan y Pang (2020) sostienen que los shocks sobre las relaciones políticas causan con frecuencia cambios en el comercio. Para estos autores el nacionalismo, el sentimiento nacionalista puede afectar la preferencia de los consumidores en un contexto de conflicto (Whitten, Dai, Fan, & Pang, 2020).

Este recorrido sucinto por la literatura nos permite concluir dos aspectos: por un lado, que los trabajos antecedentes reconocen que hay un vínculo entre las variables que proponemos estudiar, aunque este no tiene una correlación directa y está sujeto a la intervención de un conjunto de variables específicas. Por otro lado, que los países en desarrollo, y especialmente los países latinoamericanos como Argentina, no han sido incluidos en los estudios previos; y que no resulta obvio cuál será en efecto la tendencia observada en el marco de la crisis de globalización para las exportaciones de este país.

II. Diseño de investigación y métodos

El trabajo se basa en el estudio de un caso: el de las exportaciones de Argentina con tres socios claves: EEUU, Brasil y China, en el período 2015-2020. Para su desarrollo hemos construido una base de datos para sistematizar las variaciones en las relaciones político-bilaterales de Argentina y hemos recurrido a un método mixto para su análisis, combinando el análisis estadístico con la observación de episodios significativos.

Una de las mayores dificultades señaladas en la literatura que ha investigado la relación entre conflictividad o crisis políticas y comercio exterior ha sido la definición y operacionalización de “conflicto político”. En los trabajos reseñados se identifican cuatro estrategias: Davis, Fuchs, & Johnson (2017) y Kastner (2007) utilizan como *proxy* de conflictividad política bilateral un índice de disimilitud de intereses, basado en los patrones de votación de la Asamblea General de Naciones Unidas. Su, Song, Tao, & Hao, (2020) así como Whitten, Dai, Fan, & Pang (2020) recurren a una base de datos del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Tsinghua, “*Relationship between China and Major Nations Database*” la cual a partir de documentos del gobierno de China y de la observación de noticias en la prensa, establece 6 niveles de vínculo para China y socios seleccionados: rivalidad, tensión, desacuerdo, normalidad, buenas, y amistosas, y en el índice que se vuelve en la base de datos registra la variación mensual en una escala de -9 a 9. Por su parte, Davis & Meunier (2011) elaboran una base de datos basada en la observación de “eventos”, usando el modelo de Goldstein, (1992). Su trabajo

incorpora, además, el análisis en profundidad de episodios teóricamente significativos.

Siguiendo esa línea, para este trabajo decidimos elaborar una base de datos basada en la observación de noticias mensuales que sistematice las relaciones político-diplomáticas entre Argentina y los socios seleccionados (EEUU, Brasil, China). Para ello, hemos recurrido a tres tipos de fuentes: por un lado, hemos basado el registro en los informes del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) de la Universidad Nacional de Rosario,¹ y por otro, hemos complementado esa fuente con los boletines de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, y con la consulta a noticias en diarios locales e internacionales. Se construyó una escala de 0 a 4, donde:

0	ejecución de acciones que contrajeran los espacios de cooperación entre los países
1	anuncio de acciones que contrajeran los espacios de cooperación entre los países o bien la manifestación en discursos y declaraciones públicas de desacuerdos en la relación bilateral
2	desarrollo "normal" de la relación bilateral;
3	anuncio de acciones que expandieran los espacios de cooperación entre los países o bien la manifestación en discursos y declaraciones públicas de las buenas relaciones entre éstos
4	ejecución de acciones que concretaran una ampliación de los espacios de cooperación entre los países.

Para cada mes hemos clasificado los hechos registrados en las fuentes consultadas de acuerdo a esta escala, dando lugar a una nueva base de datos para las relaciones externas de Argentina. A modo de ejemplo, un mes en el que Argentina y Brasil celebraban un nuevo acuerdo de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico se le asignaba un 4; en tanto que otro mes en el que las cancillerías presentaban notas de reclamo por algún dicho por parte de una autoridad refiriendo a asuntos internos del Estado, se asignaba un 1. La ruptura de un acuerdo o la implementación de sanciones comerciales o no comerciales fueron acciones tipificadas como 0. Puesto que es interés de este trabajo indagar acerca de la vinculación de cuestiones, en el relevamiento de datos no discriminamos entre aquellos que se centraban directamente en temas comerciales de otros que tuvieran un alcance más amplio de problemas.

En cuanto a la variable dependiente, para las exportaciones se conside-

ró el registro mensual de exportaciones totales por socios seleccionados, a partir de los reportes de “Intercambio Comercial Argentina” elaborados por el INDEC durante los años estudiados. Para la composición de las exportaciones hemos recurrido tanto a los datos en la base del “Sistema de consulta de comercio exterior de bienes” del INDEC, como a la información incluida en el Trade Map del International Trade Center, y del World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial, dependiendo del nivel de desagregación de los datos.

En cuanto al recorte temporal, esta investigación se centró en la primera etapa de la “crisis de globalización”, abarcando desde enero 2015 hasta diciembre 2020. La literatura tiende a coincidir en señalar que para ese momento comienzan a acumularse una serie de tensiones sobre el funcionamiento de la globalización que afectaron las dinámicas de las relaciones comerciales internacionales, en el marco de la crisis del orden liberal internacional (Sanahuja, 2018; Zelicovich, 2018)². En el período tienden a presentarse una mayor tensión en las relaciones comerciales internacionales, así como una mayor tendencia a la politización de la política comercial externa y securitización de la agenda, especialmente en EEUU (Van-Grasstek, 2017; Harding & Hading, 2020). Ello da al período características diferentes a la de los estudios previos de “globalización” puesto que al factor “interdependencia económica” se le suman otras variables como las de “riesgo político” y de “incertidumbre” (Baker, Bloom, & Terry, 2020; UNCTAD, 2020); a la vez que se relativiza la robustez del marco normativo internacional que regula la política comercial externa. En el marco de 2020 también se observan medidas tanto de tensión política como de restricción de comercio asociadas a la pandemia por covid-19 (Baldwin & Evenett, 2020). Así entonces el rasgo del período estudiado es que si bien hay reglas internacionales que acotan el espacio de políticas en materia de comercio e inversiones, el sistema de gobernanza del comercio internacional está en un momento de crisis, por lo que hay mayor politización de las relaciones comerciales, incluso por fuera de esos marcos, dando lugar a mayor incertidumbre.

² La literatura, no obstante, difiere en las implicancias de largo plazo de esas transformaciones.

En cuanto al diseño de investigación, el trabajo combinó análisis estadístico descriptivo e inferencial, con un abordaje cualitativo de episodios significativos dentro de la muestra. La unidad de observación para la construcción de la base de datos fue la de meses, puesto que esta es la unidad más chica en la que se dispone información de acceso público en el registro de variación de las exportaciones. Si bien puede llevar a sobreestimar los efectos de estacionalidad inherentes al comercio de algunos productos, también permite medir las reacciones a los cambios en las dinámicas político diplomáticas. En total se trabajó sobre una base de 216 unidades de observación, compuestas por el par “relación bilateral”-“mes”.

Con el análisis de correlación y regresión se buscó dar un panorama general de la existencia o ausencia de una vinculación entre las variaciones en los vínculos político-diplomáticos y las variaciones exportaciones de Argentina. En esa primera etapa se consideraron tanto los momentos de cooperación como de conflicto. Respecto de las exportaciones consideró el aplazo o rezago de un mes en los datos comerciales, tomando como supuesto una posible demora de 30 días en la respuesta de los mercados al anuncio y/o implementación de medidas (esta precisión se toma de los diseños metodológicos de los estudios antecedentes mencionados en la revisión de literatura, los cuales coinciden en esa media de tiempo). Así, por ejemplo, en el análisis de los efectos de un incremento de tensiones en el mes de abril de 2017, se observó la variación de exportaciones de dicho mes y de mayo 2017. Por su parte, hemos buscado diferenciar entre meses cuya variación era menor al 5% respecto del mes anterior, y meses en los que esta oscilación superaba tal guarismo.

Estas observaciones, a su vez, se complementaron con el análisis en profundidad de los meses que por los resultados de vinculación se presentaban como teóricamente significativos. Es decir, aquellos pares en los que se presentaba la doble condición de reducción de la cooperación o mayor conflictividad político diplomático y variación del comercio mayor al margen del 5%. En esta etapa, nos centramos sólo en casos en los que se observe un empeoramiento del vínculo político diplomático. Allí se prosiguió un método de “rastreo de procesos” a través del cual se buscó identificar la existencia de alguno de los mecanismos causales mencio-

nados supra a partir de los cuales, desde una variación en las relaciones político-diplomáticas, le siguiera la implementación de medidas de restricción al comercio, o de cambio en las preferencias de los importadores, que resultase entonces en una vinculación de cuestiones con impacto en las exportaciones de Argentina. El camino seguido fue entonces desde la variable independiente (variación en la relación político-diplomática) hacia adelante (variación en las exportaciones como variable dependiente), a través de los eslabones causales (cambios en las regulaciones del comercio en los mercados de destino, o cambios en las preferencias de los importadores), que afectasen aquellas posiciones arancelarias en las que tuvo lugar la contracción de las exportaciones.

Como instancia adicional, en el análisis en profundidad se incluyó también el rastreo de proceso invertido para aquel mes que presentase la mayor contracción de las exportaciones de Argentina y para aquel con la mayor expansión, intentando vislumbrar si en los mismos se identifica la incidencia de las variables político-diplomáticas.

En este desarrollo del diseño de tipo mixto ha resultado clave tener una cantidad de observaciones lo suficientemente amplio como para hacer algunas observaciones basadas en la descripción estadística e inferencial, pero a la vez lo suficientemente chica como para conocer los casos e identificar los episodios significativos que permitan un análisis más detallado de la vinculación de variables bajo estudio.

Por último, es necesario mencionar algunas limitaciones del estudio. En primer término, en la construcción de la base de datos hemos encontrado meses en los que, dado a la extensa agenda de temas que componen las relaciones bilaterales estudiadas, hubo áreas en las que se produjo un incremento de las tensiones a la vez que en otras se expandió la cooperación. Dichos meses terminaron siendo calificados como "normalidad" pero luego re-evaluados desde una aproximación más detallada a los casos. Cuando correspondió con un mes teóricamente significativo fue aclarado e incluido en la segunda etapa del trabajo. En segundo lugar, debe reconocerse como limitación la adopción del supuesto de rezago de 30 días. El relevamiento cuantitativo depende de la plausibilidad de este supuesto. Finalmente, otro problema encontrado y del que no se pudo dar

cuenta de manera diferenciada con la codificación utilizada en la base de datos fue el que se sucedió en las ocasiones en las que el comercio era la causa subyacente al incremento de tensiones político-diplomáticas. Como mencionamos, se incluyeron en el relevamiento de relaciones político-diplomática todas las áreas de cuestiones de las relaciones bilaterales. Sin embargo es menester reconocer que en los casos en los que el problema tiene un origen comercial resulta más probable que se presente una correlación con variaciones en el comercio exterior, y esto no ha sido posible de diferenciar en el relevamiento cuantitativo (aunque sí se ha controlado en la etapa de estudio de casos significativos).

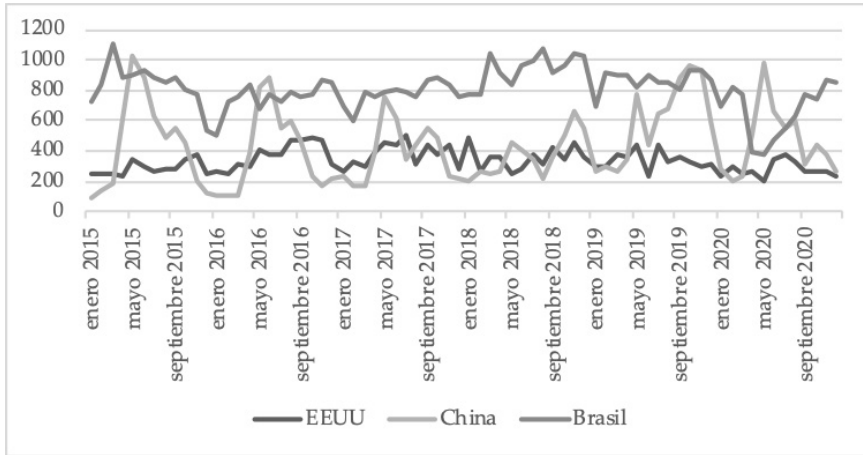
Cabe aclarar que el estudio al centrarse en el efecto de las relaciones político-diplomáticas sobre las exportaciones focaliza en una variable que *a priori* es marginal entre los condicionantes del perfil exportador del país. Una explicación exhaustiva del desempeño de las exportaciones ha de considerar, además de la incidencia de esta variable político diplomática, otros indicadores macroeconómicos y de competitividad, así como de logística y financieros (Lugones, 2012).

III. Análisis de la inserción comercial externa de Argentina en Brasil, China y EEUU a la luz de sus vínculos político-diplomáticos

La inserción comercial internacional de Argentina ha permanecido relativamente estable en la última década. Explica el 0,3% del comercio mundial, ocupando el puesto 31º en el ranking de los principales exportadores del mundo de la OMC, con una participación más destacada del comercio de bienes agropecuarios (Zelicovich & Zack, 2020). Las exportaciones se componen en un 23% de productos primarios, 37% de manufacturas de origen agropecuario, 33% de manufacturas de origen industrial y 7% de combustible y energía, de acuerdo a valores de 2018.

Brasil, EEUU y China constituyen los tres principales destinos de las exportaciones de Argentina, acumulando un 30% del total de las ventas de bienes. Si bien los tres destinos se asemejan en el volumen de intercambio, difieren en la evolución y composición de los flujos comerciales de manera notoria (gráfico 1)

Gráfico 1: Exportaciones de Argentina, según país de destino, en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC

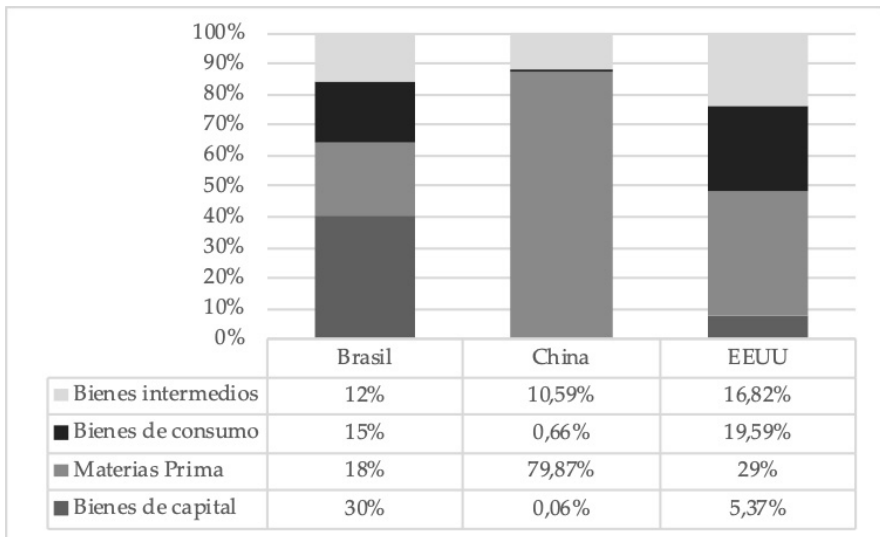
En el período 2015-2020 las ventas a Brasil acumularon un valor promedio anual de US\$ 9400 millones, lo que implica un estimado de US\$ 807 millones mensuales. Esto ubica al mercado brasilero como el primer socio comercial de la Argentina del período. En segundo lugar, se encuentra China, mercado al cual se destinaron mercaderías por un valor de US\$ 438 millones mensuales en promedio (totalizando US\$ 4900 millones anuales). Finalmente, los Estados Unidos fueron el tercer mercado para las exportaciones nacionales con US\$ 335 millones mensuales, en promedio. Una evaluación de la evolución de los flujos permite apreciar en este período el incremento de las ventas a China, que pasaron de ser el 9% de las ventas anuales totales de Argentina en 2015 al 11% en 2019 para bajar a 10% en 2020; y el declino de las ventas a Brasil, cuyos valores fueron 18% en 2015, 16% en 2019 y 14% en 2020.³ EEUU se mantuvo en un 6% de las exportaciones totales anuales de Argentina.

En cuanto a la estabilidad de las exportaciones a nivel mensual, observamos que las ventas a China fueron las que presentaron mayor variación mensual, con meses con incrementos de más de 200% y caídas de hasta -55% respecto del mes anterior. Los intercambios con Brasil y con EEUU

fueron más estables. No obstante, también tuvieron episodios con variaciones significativas en términos de volumen de comercio. Las ventas a Estados Unidos, tuvieron meses con máximos de incremento del 85% y contracciones de -44%; y las destinadas a Brasil, meses de expansión de 43% y contracciones de -48%.

La composición de las exportaciones a cada socio es otro aspecto a considerar en el análisis (Gráfico 2). Por un lado, las canastas exportadoras difieren sustancialmente. Por otro lado, mientras que las ventas a Brasil mantuvieron la composición de la canasta de exportaciones relativamente estable, tanto China como EEUU mostraron cambios en los principales productos en el período analizado.

Gráfico 2. Composición de las exportaciones de Argentina a destinos seleccionados, según etapas de procesamiento (2018). En porcentaje



Elaboración propia en base a datos de WITS 2018

Las ventas a China se concentran en productos primarios y manufacturas de origen agrícola. Los 10 principales productos exportados comprenden semillas de soja, carne de bovinos congelada (con una evolución notoria entre 2015 y 2019 pasando de US\$ 173 millones a US\$ 2066 millo-

nes las ventas argentinas de este producto; llegando a cubrir 26% de las importaciones de carne de bovino de China de dicho año). En tercer lugar, Argentina exporta a China camarones, langostinos y calamares congelados, seguido de aceite de soja, cuero, lana, tabaco, lactosuero, leche concentrada, y madera de pino.

En el caso de Brasil, en cambio, las exportaciones tienen un fuerte contenido de manufacturas de origen industrial, concentrado en el sector automotriz, y una parte también de manufacturas de origen agropecuario. Componen las exportaciones argentinas a este mercado, en primer lugar, vehículos y automóviles, seguido por trigo, autopartes (motores de émbolo) maquinarias, malta, harina de trigo, conservas de hortalizas, Leche en polvo, queso, plásticos (polímeros de propileno), materiales para el transporte, placas y láminas de plástico.

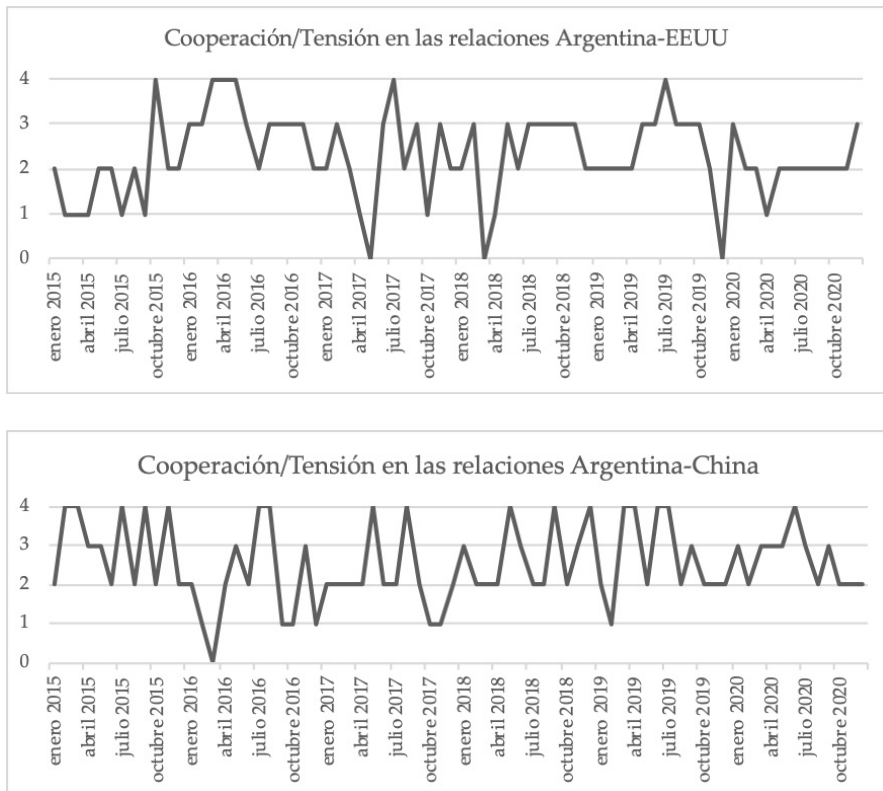
Las exportaciones a EEUU entre 2015 y 2020, por su parte, tuvieron como principal producto exportado el aceite crudo de petróleo, seguido por vinos, minerales (plata/oro), otros aceites, miel, poroto de soja, aviones y aeronaves, vehículos automóviles, incluso partes y accesorios de tractores, motocicletas y bicicletas; también frutas como manzanas, peras, fresas, frambuesas, damascos, limón (a partir de 2018), así como preparados de alimentos (jugos y conservas). Hasta 2017, el Biodiesel alcanzaba casi un 30% de lo exportado a ese mercado, con US\$ 1138 millones en 2016, a la vez que el Aluminio rondaba los US\$ 400 millones.

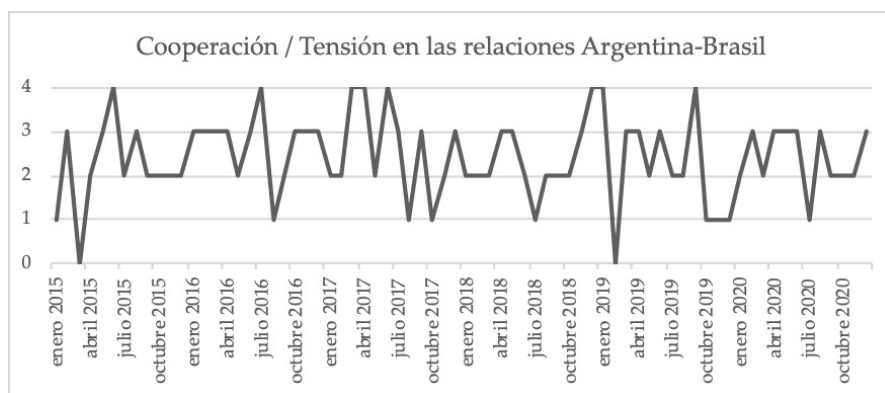
La pregunta que se busca responder a continuación es si hay una vinculación entre los cambios referidos que experimentaron las exportaciones hacia los socios seleccionados con las variaciones en los distintos niveles de cooperación o tensión en las relaciones político diplomáticas bilaterales.

Como mencionamos supra, los vínculos con los tres países se desarrollan en una agenda amplia e intensa de cooperación, pero que no ha estado exenta de tensiones (grafico 3). En total, de las 216 observaciones, compuestas por el par "relación bilateral"- "mes", encontramos que primaron situaciones de cooperación, con 96 casos; seguidas de 89 casos considerados como "normalidad"; y 31 casos de tensión, ya sea de discursos públicos y amenazas de contracción de los espacios de cooperación, como de efectivamente acciones obradas en dicha línea.

La distribución entre países muestra una mayor propensión a concretar acciones que expandan los espacios de cooperación con China (17 meses, vis a vis 8 con Brasil y 6, con EEUU) mientras que con Brasil y EEUU priman más las declaraciones y diálogo en el vínculo –probablemente porque el andamiaje institucional de cooperación y acuerdos con estos socios ya está constituido–. En cambio, no hay variaciones sustantivas en los casos de tensión: los 31 se reparten 12 EEUU, 8 China y 11 Brasil, de los cuales a su vez solo 3 en el caso de EEUU, 1 en China y 2 en Brasil implicaron acciones que restringieran la cooperación.

Gráfico 3: Relaciones político-diplomáticas de Argentina con socios seleccionados





Fuente: Elaboración propia

Al vincular estos cambios con los del comercio encontramos que en el caso argentino hay ocasiones en las que tras un incremento en las tensiones político diplomáticas se sigue un incremento en las exportaciones, y ocasiones en las que aún en incremento de la cooperación las exportaciones se contraen. Del mismo modo, hay ocasiones donde efectivamente una mayor tensión sí ha implicado contracciones de las exportaciones y otras donde la buena cooperación se vio seguida de una expansión de los intercambios (Tabla 1).

Si se pone el acento además en aquellos meses en los que la variación del comercio fue significativa (mayor al 5%), el número de casos se reduce. En dicho sentido, el análisis de los datos empíricos del período 2015-2020 no permite establecer una correlación entre nivel de conflictividad o tensión en las relaciones político diplomáticas y una variación de las exportaciones que tenga significación estadística. Los test de hipótesis aplicados, por el contrario, tienden a confirmar la hipótesis nula ($X^2=0,864528259$). No se confirma que, en términos agregados, haya una relación sólida entre crisis diplomáticas y reducción de las exportaciones para el caso argentino durante el período estudiado, sugiriendo que el comercio no suele quedar preso de una vinculación de cuestiones en las relaciones internacionales en dichos años.

Tabla 1: Distribución de casos (relación bilateral-meses) en la articulación entre conflictividad político-diplomática y evolución de las exportaciones.

	Crecimiento inter-mensual de las exportaciones mayor al 5%	Reducción inter-mensual de las exportaciones mayor al 5%	Variación de las exportaciones menor al 5%
Cooperación	39	35	20
Tensión	11	12	8
Normalidad	30	35	23

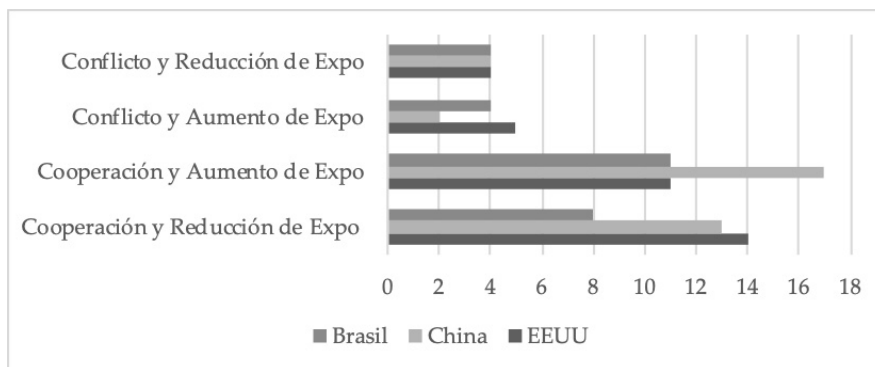
Los meses están desplazados en 1. Fuente: Elaboración propia

Del total de situaciones de crisis (31 pares relación bilateral-mes), el 38% se vieron seguidas de una contracción en las exportaciones de Argentina al país socio. En total fueron 12 episodios, repartidos 4 en cada socio. Para las exportaciones hacia China, esto representa la mitad de los meses en los que hubo crisis política. En las exportaciones hacia EEUU y Brasil los valores indican que solo en el 33 y 36% de las crisis político diplomáticas estas se vieron seguidas de una reducción de las exportaciones.

Si bien no es meta de este artículo analizar los efectos de la cooperación sobre las exportaciones, los datos agregados mostraron que en las relaciones comerciales con China, a episodios de buenas relaciones políticas le han seguido expansiones significativas de las relaciones comerciales, con mayor acento que en los casos de EEUU y Brasil (gráfico 4).

Estas observaciones, no obstante, y como señalamos, no tienen significancia estadística, no pudiendo afirmarse que haya una tendencia robusta para las relaciones entre Argentina-Brasil, Argentina-EEUU o Argentina-China a que un incremento en las tensiones político-diplomáticas se vea seguido de una reducción de las exportaciones. Dado que la relación no es lineal, es preciso analizar los episodios en los que acontece e identificar, si procede, los mecanismos causales obrantes.

Gráfico 4: Interacción entre conflictividad política bilateral y la evolución de exportaciones, según países socios*.



**En este gráfico no se incluyen los meses "normales" ni cuando la variación del comercio es mayor o menor al 5%.*

Fuente: Elaboración propia

IV. ¿Qué pasa cuando a una crisis en la relación bilateral le sigue una contracción de las exportaciones? Análisis de episodios significativos.

IV.1. Conflictividad política y exportaciones en la relación argentina-EEUU.

Durante el último año de la administración de Cristina Fernández de Kirchner, las relaciones con EEUU tuvieron varios episodios de tensión. Tanto en la agenda de derechos humanos como en la económica comercial se sucedieron situaciones que llevaron a declaraciones de "preocupación" entre las partes, elevando las fricciones en la relación bilateral. Los meses de febrero, marzo y abril de 2015 son uno de los episodios en los que una variación de este tipo se vio seguida de una contracción del comercio.

Conforme los reportes de prensa consultados, tres cuestiones afectaron la relación bilateral. Por un lado, el gobierno de EEUU, a través de la figura del embajador y del vocero presidencial, manifestaron preocupación por el "caso Nisman", a través de comunicaciones oficiales. Por otro lado, dentro de los reportes de la autoridad comercial, el United States Trade Representative (USTR) se incluyó a la Argentina en la lista de países en los

que hay violación a la propiedad intelectual.⁴ También, el USTR señaló en otro de sus reportes, en el mes de marzo, la persistencia de trabas comerciales y limitaciones para operar con divisas en el país, lo que motivó que Argentina fue listado como país de vigilancia prioritaria. Argentina, por su parte, desde la Cancillería emitió un comunicado crítico de la postura de EEUU por Venezuela, a la vez que también tuvo un cruce de declaraciones relativo al rol de EEUU en el desarrollo de la crisis económica global.

Al observar la composición de la variación en las exportaciones, encontramos que las ventas de bienes argentinos a este mercado pasaron de US\$ 254 millones en febrero 2015 a US\$ 251 millones en marzo y US\$ 224 millones en abril. Esta reducción tuvo en realidad pocos productos como protagonistas, y difícilmente vinculados a las tensiones políticas. La principal reducción tuvo lugar en el rubro de combustibles. En particular las exportaciones de “aceites crudos de petróleo y mineral bituminoso” (capítulo 2709), pasaron de US\$ 24.176 mil a 0, para registrar luego un importe muy superior en el mes de mayo US\$ 98.551 mil. Cabe señalar que las exportaciones hacia EEUU llegan a explicar el 46% de las ventas totales de este producto, pero para EEUU Argentina es apenas el 0,3% del total importado. Y si bien las dinámicas de ventas son inestables, de acuerdo con el *International Trade Center* en la evaluación de 2015-2019 las exportaciones de Aceites crudos de petróleo de Argentina hacia EEUU tuvieron un crecimiento anual de 33%. Por otra parte, se observó una reducción de casi US\$ 6 millones en el capítulo 22 (correspondiente a vinos).

Ni vinos ni aceites de petróleo se vieron afectados por medidas de la autoridad comercial de EEUU. A la vez otros rubros, en cambio, registraron expansiones en este período, descartándose un mecanismo causal asociado a cambios de preferencias por motivos nacionalistas entre los consumidores.

La llegada de la administración Trump expuso a la Argentina a una nueva lógica de vinculación. En particular, en agosto 2017 hubo un in-

⁴ Se trata de un reporte anual que esta agencia elabora de conformidad con la Sección 182 de la Ley de Comercio de 1974. El reporte es conocido como informe 301 e incluye una revisión del estado de la protección y aplicación de los derechos de propiedad (DPI) en socios comerciales de EEUU, a nivel global.

cremento de las tensiones político-diplomáticas,⁵ también seguido de una contracción en los intercambios comerciales. Este es el segundo episodio que hemos analizado en mayor profundidad.

En ese mes, en un contexto donde las partes venían abordando de manera dialogada una serie de temas en la agenda (acceso a mercados para carnes y limones, inclusión de Argentina en el Sistema General de Preferencias, apoyo al ingreso a la OECD, cooperación en la cuestión de Venezuela), la autoridad comercial norteamericana decidió aplicar derechos arancelarios al biodiesel, acusando la existencia de prácticas comerciales desleales en la Argentina. Ese mes, el comercio se contrajo un 37%, en relación a julio 2017. En el rubro de biodiesel las exportaciones pasaron de US\$ 162 millones en julio a US\$ 10 millones en agosto, quedando suspendidas las ventas de Argentina de este producto a partir de entonces.

Los reclamos del sector biodiesel en los EEUU habían sido impulsados por un lobby doméstico, la Junta Nacional de Biodiesel, que desde marzo 2017 había iniciado gestiones para obtener un resguardo ante el incremento de las exportaciones de Argentina a ese mercado (Costa, 2019). En consecuencia, no puede imputarse a las relaciones exteriores un rol de catalizador de esta decisión, que resultó movida previamente por las condiciones de mercado, el accionar de lobbies y los cambios en las preferencias del gobierno de Trump respecto a la política comercial. En un contrapunto, podría sugerirse que el nivel de cooperación entre Argentina y EEUU no alcanzó para evitar esta medida (que también afectó las exportaciones de Indonesia).

En una lógica similar, donde la cooperación bilateral no alcanzó para disuadir las tensiones comerciales del escenario doméstico de EEUU que impactaron en las exportaciones de Argentina, se identifican los sucesos de marzo y abril de 2018.

Disparada la “guerra comercial”, en el mes de marzo 2018 EEUU incluyó a Argentina en la lista de países afectados por los aranceles extraordinarios al acero y aluminio. Hasta ese momento el aluminio era un producto relevante en las ventas hacia dicho mercado. Asimismo, se confirman por

5 Por contemplar tanto episodios de cooperación como de tensión el mes fue considerado como “normalidad” en la base de datos, pero luego re-revisado para el análisis de episodios

ese entonces los aranceles antidumping para el biodiesel argentino, entre 60,44 y 276%. Tras un diálogo presidencial entre Trump y Macri, donde se abordaron cuestiones como la crisis venezolana, finalmente se acordó la suspensión temporaria de las medidas sobre los metales. También se sucedió una reunión entre Ministro de Hacienda y el Subsecretario del Tesoro, que sirvió para obtener apoyo a las reformas económicas de Argentina y a las negociaciones con el FMI, así como en el ingreso a la OECD y la inclusión de Argentina en el SGP. Mientras que la agenda económica comercial tenía estos vaivenes, la dimensión de cooperación en tema de seguridad y narcotráfico contó con instancias positivas de diálogo.

Los mercados reaccionaron ante tal inestabilidad. En mayo de 2018, tras estos dos meses conflictos, las exportaciones mensuales cayeron 30% respecto del mes de abril, pasando de US\$ 354 millones a US\$ 248 millones. Las exportaciones de aluminio fueron las que registraron una variación más inmediata: el aluminio sin alear pasó de US\$ 53,8 millones en enero, a US\$ 19 millones en febrero, y luego dejan de registrarse exportaciones; en tanto que las aleaciones de aluminio pasan de US\$ 27,7 millones en enero, a US\$ 8,9 en febrero, y no se registraron más ventas en lo que resta del año, a pesar de anunciarse la suspensión de las medidas. Las exportaciones registradas como “Resto de productos del capítulo 76 confidencializadas” (76999999) –práctica que obedece al secreto estadístico– comenzaron a cobrar presencia desde marzo con exportaciones de US\$ 32 millones, seguidas de US\$ 31,8 en mayo y US\$38,6 en junio. No obstante, la principal caída de exportaciones del período se dio en el rubro de Aceites de petróleo (2709). En enero las exportaciones habían alcanzado US\$161 millones, en febrero registraron US\$ 17 millones, sin otro movimiento de marzo a julio, cuando volvieron a exportarse US\$ 59 millones, de acuerdo a los registros del INDEC.

Así, en este episodio vemos que Argentina sufrió costos por una mayor politización del comercio en los EEUU y por la implementación de una política más proteccionista por parte de la administración Trump. Las acciones bilaterales no se presentan como mecanismo causal directo, aunque –tal como mencionamos anteriormente– tampoco fue la cooperación existente suficiente para evitar las medidas ni la contracción del comercio

posterior. No se trata de costos que la Argentina enfrente por sus acciones político diplomáticas, sino más bien por su posición vulnerable en el sistema internacional frente a los cambios y ante un actor que ha modificado las pautas de conducta dentro de la “crisis de globalización”.

En segundo término, es necesario señalar que en este caso las principales variaciones en los flujos de comercio se dieron en un capítulo que registra habitualmente oscilaciones por la dinámica propia del producto y no por cambios en las preferencias o acciones de gobierno. De tal forma el caso del episodio crítico de los meses de abril y mayo 2018, la relación entre conflictividad política y variación de las exportaciones parece tener algunos rasgos particulares y tender a rechazar la hipótesis de causalidad.

El último episodio significativo en la relación entre Argentina y EEUU tuvo lugar entre diciembre 2019 y enero 2020. En estos meses se produjo el cambio de administración en Argentina, asumiendo Fernández el 10 de diciembre. En este contexto vale la pena mencionar dos episodios. Por un lado, el anuncio de Trump de aumentar los aranceles para la importación de acero y aluminio a los países con devaluaciones monetarias, incluida Argentina. Y, por otro lado, el altercado producido en el marco del acto de jura y asunción presidencial de Fernández cuando Claver-Carone, enviado por EEUU para participar del evento, se retiró debido a la presencia de funcionarios del gobierno de Maduro. Ambos eventos configuraron un contexto de mayor tensión en la relación bilateral.

Tras este empeoramiento en el clima del vínculo bilateral, en el intercambio de bienes se produjo una reducción de US\$ 304 millones en diciembre 2019 a US\$ 290 millones en enero 2020. Las reducciones se encuentran en los capítulos 76 (aluminio y sus manufacturas), y en el capítulo 73 (manufacturas de fundición, hierro o acero) afectados por la guerra comercial. También una parte de la contracción se explica por el capítulo 27 (combustibles) que no registra exportaciones en dicho mes. Y que, como se apreció en los episodios anteriores, tiene un comportamiento volátil en los registros de las exportaciones.

De todo el período analizado, el mes con mayor contracción del comercio fue febrero de 2018. De acuerdo a los datos del *International Trade Center* esta variación está en gran parte explicada por las oscilaciones de

las exportaciones de combustibles minerales (capítulo 27) que pasaron de US\$ 48 millones a US\$ 197 millones y luego a US\$34 millones. En ese contexto, la agenda bilateral estaba signada por instancias de cooperación en el marco del trabajo conjunto que antecedió a la celebración de la cumbre del G20 en Buenos Aires, así como el apoyo de los EEUU para el ingreso de la Argentina a la OCDE y “la asistencia técnica y de equipamientos tecnológicos que EEUU, como país amigo, dispuso para la búsqueda del submarino ARA San Juan”, entre otros.

Por su parte, el mes que registró una mayor expansión de las exportaciones fue julio 2019. En ese momento se anunció la reducción de los derechos compensatorios en biodiesel, aunque la continuación de los derechos antidumping. Por su parte, funcionarios argentinos expresaron su interés por el acuerdo de libre comercio. Y, entre otros Faurie recibió a Pompeo dando lugar al Establecimiento de un Diálogo Estratégico de Alto nivel. En ese mes las exportaciones subieron de US\$ 241 millones a US\$ 449 millones. En este caso, también fueron los productos del capítulo 27 los protagonistas de la variación.

IV.2. Conflictividad política y exportaciones en la relación argentina-China

Las relaciones sino-argentina siguieron mayormente canales de cooperación y las exportaciones, por su parte, se incrementaron en volumen y crecieron en diversificación de bienes. No obstante, identificamos 4 episodios en los que se suscitaron crisis político-diplomáticas seguidas de una contracción de las exportaciones.

La primera tuvo lugar en septiembre y octubre de 2016. En el mes de septiembre el embajador Guelar hizo declaraciones respecto de que el gobierno de Macri no tenía una posición definida relativa al reconocimiento de China como “Economía de Mercado”.⁶ Asimismo, hubo expresiones de preocupación respecto de la reducción de compra de soja argentina por parte de China. Ante ello, el gobierno chino manifestó que la reducción de las importaciones no obedecía a medidas de política argentina, sino a

6 Ello influiría, entre otros, en el procedimiento para el establecimiento de medidas antidumping, conforme las reglas de la Organización Mundial de Comercio

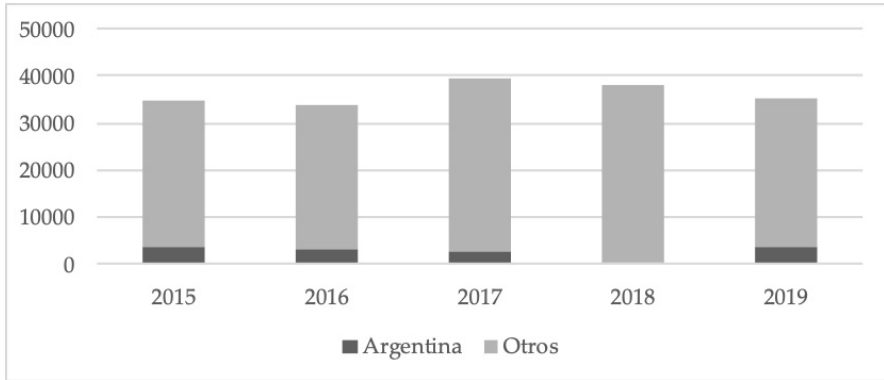
una lógica de mercado. Respecto de este punto, la Cámara de la Industria Aceitera de la Rep. Argentina, sugirió una vinculación de la caída con el mayor procesamiento en chino. En efecto, puede constatarse el desarrollo de una serie de programas del gobierno chino destinados a incentivar la producción doméstica en la cadena de valor de la soja, modificándose en este período precios mínimos, subsidios, y otros instrumentos impositivos (OECD, 2018)

De los US\$ 599 millones registrados en agosto 2016 como exportaciones argentinas al mercado chino, las ventas bajaron a US\$ 472 millones en septiembre, US\$ 228 millones en octubre y US\$ 169 millones en noviembre. Las exportaciones de porotos de soja fueron (1201) los más afectados: pasando de US\$ 451 en agosto, a US\$ 327 en septiembre, US\$ 65 en octubre y ninguna operación en noviembre. Cabe señalar que las importaciones globales de china de porotos de soja durante estos meses tuvieron una tendencia a la baja, pasaron de US\$ 3282 millones en agosto, a US\$ 2240 en octubre. Los porotos de soja de argentinas pasaron del 11% del total al 10% (gráfico 5).

El hecho de que el comercio con China fuera un comercio concentrado en grandes jugadores y con participación de empresas estatales, como China Oil and Food Corporation (COFCO)⁷ (Turzi, 2017; Jamet & Chumet, 2016), haría esperable una relación más estrecha entre crisis políticas y variación de las exportaciones, especialmente según los hallazgos del trabajo de Davis, Fuchs, & Johnson (2017). Sin embargo, los datos disponibles no permiten sugerir una discriminación en los orígenes de las importaciones de porotos de soja que afectara de manera intencional a Argentina, vinculándose con los sucesos políticos.

⁷ *Acorde a Xie & Grant (2018) las empresas estatales explicaban alrededor del 20% de las importaciones totales del sector agrícola en 2016*

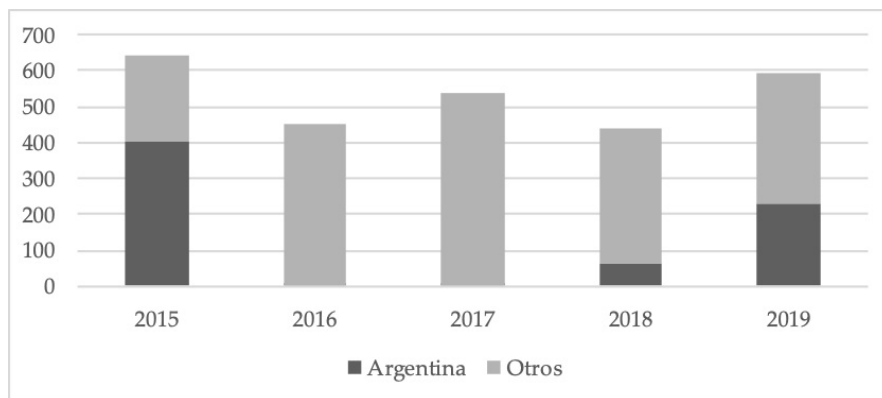
Gráfico 5: Importaciones Chinas de porotos de soja, según origen (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade

Por otra parte, ha sido referido por algunos actores una vinculación entre crisis políticas y las exportaciones de aceite de soja. Las exportaciones de Argentina, otrora muy relevantes para el mercado chino, fueron suspendidas en octubre de 2015 (no estando vinculados entonces al malestar de los meses estudiados en este episodio, sino a los antecedentes de los mismos), si bien China argumentó en razón de las transformaciones domésticas impulsadas en su política agrícola; actores locales argentinos y los antecedentes en la relación bilateral (Oviedo, 2015) permiten sugerir que efectivamente hubo algún vínculo. Como puede verse en el gráfico 6 en este rubro argentina pasó de proveer el 63% en 2015 a ser reemplazado por otros proveedores en 2016 y 2017.

Gráfico 6: Importaciones chinas de aceite de soja (1507) por orígenes (en millones US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade

Entre octubre y diciembre de 2017 nuevamente hubo un episodio crítico. En este caso, Argentina abrió investigaciones de antidumping a varios productos chinos (anteojos de sol, globos de caucho). Si bien esto puede asumirse como normalidad en una relación comercial madura, también puede dar lugar a tensiones, especialmente si afecta a sectores económicos con capacidad de incidencia en las políticas públicas. De allí el interés de mirar en mayor detalle la evolución de las exportaciones que siguieron a las medidas.

En estos meses las exportaciones se redujeron primero un 11% en el mes de noviembre, en relación a octubre, y luego un 53%. Sin embargo, hubo un solo componente en la canasta de exportaciones que tuvo una variación significativa: nuevamente, se produjo una contracción en las exportaciones del capítulo 12. Las exportaciones de porotos de soja pasaron de US\$ 383 millones en septiembre, a US\$173 millones en octubre y se redujeron a US\$ 1 millón para noviembre de 2017. En contraposición se registró un incremento de las exportaciones de aceite crudos de petróleo (2709) de US\$ 114 millones, que amortiguó el efecto de la contracción de la soja en el mes de octubre, pero que, al caer nuevamente en noviembre, terminó acentuando las variaciones de esos meses.

Considerando la dinámica inherente a la comercialización de la soja, y la estacionalidad del producto,⁸ resulta difícil asociar la contracción de tales ventas a una reacción ante las medidas antidumping; no identificándose además rastros empíricos de los posibles mecanismos causales que pudieran dar lugar a tal conexión.

Uno de los momentos de mayor tensión en la relación sino-argentina fue cuando a comienzos de marzo de 2019 Prefectura Naval Argentina puso en fuga un buque pesquero chino que se encontraba dentro de la zona económica exclusiva del mar argentino. Ello suscitó intercambios de declaraciones de preocupación entre las cancillerías y elevó las tensiones. Esta coyuntura, no obstante, no impidió el desarrollo de otras instancias de cooperación, como las negociaciones referidas a la construcción de la planta nuclear Atucha III y la firma de un protocolo sanitario para el ingreso de miel al mercado Chino.

Las exportaciones de esos meses se redujeron de US\$ 273 millones a US\$ 247 en el mes de abril. La caída se da en capítulo 99, "Materias no especificadas," que pasaron de US\$ 66 millones a US\$ 10 millones. La opacidad de esta clasificación dificulta el análisis del episodio. Además de esta, hay también una caída de US\$ 4 millones en pieles, y de US\$ 2 millones en pescados y crustáceos; en el mes de abril 2019 relación al mes anterior. El capítulo 12, correspondiente a semillas de soja, por su parte observa una reducción los meses de febrero y marzo, volviendo a incrementarse en abril. Como puede verse en el gráfico 5, para fin de 2019 Argentina había recuperado la participación en el mercado de porotos de soja, equivalente a la del año 2016.

El mes con mayor expansión de los flujos comerciales se produjo en abril de 2016, pasando las exportaciones de US\$112 millones en marzo a US\$397 millones. En ese contexto las relaciones estaban afectadas por el hundimiento de un buque pesquero chino por parte de prefectura, y por el anuncio, por parte del Ministro de Energía y Minería, de la decisión de llevar adelante la revisión de los compromisos asumidos con china en la administración anterior para el financiamiento de obras de energía.

8 Abril, mayo y junio son los principales meses de cosecha en la región centro de Argentina

Fue uno de los episodios con crisis en la relación bilateral pero que se vio acompañado de una expansión del comercio.

Por su parte, la principal contracción mensual tuvo lugar en noviembre 2015, en el marco de altos niveles de cooperación, cuando la estatal Nucleoeléctrica y su par china CNNC acordaron los términos de los contratos técnicos y comerciales que permitirán avanzar con la construcción de la cuarta central nuclear, Atucha III. La caída de las exportaciones se concentró en el rubro de porotos de soja (capítulo 12), que pasó de US\$ 384 millones a US\$ 299 y en el de grasas y aceites (capítulo 15) que pasó de US\$ 61 millones a US\$ 2. En particular, el producto principal de esta caída fue el aceite de soja (posición 150710).

IV.3. Conflictividad política y exportaciones en la relación Argentina-Brasil

Las relaciones comerciales de Argentina con Brasil difieren de las de China y de EEUU por su composición: presentan una menor participación de *commodities* en la canasta comercial. Por su parte, es preciso señalar que ambos países comparten la pertenencia al Mercosur y poseen una agenda de cooperación con la especificidad que involucran las fronteras físicas entre uno y otro país.

De los episodios en los que se combinaron incremento de tensiones político-diplomáticas con contracciones del comercio dentro del recorte temporal elegido, el primero fue el de marzo de 2015. La naturaleza de agenda que dio lugar al incremento de las tensiones fue eminentemente comercial. Por un lado, Brasil impuso barreras fitosanitarias a peras, manzanas y membrillos por la identificación de una plaga (Carpocapsa). Por otro lado, la devaluación del real alteró las condiciones de competitividad regionales. Ello implicó manifestaciones de desacuerdo y redujo los espacios de cooperación.

A continuación, en abril de 2016, las exportaciones cayeron un 20% en relación al mes de marzo, pasando de US\$ 1103 millones a US\$ 882 millones. A pesar de que la medida directa sobre el comercio fue en frutas, el rubro con mayor contracción fue el del sector automotriz, donde las exportaciones se redujeron de US\$ 561 millones en el mes de marzo a US\$

363 millones en abril (capítulo 87). También las máquinas y aparatos (capítulo 84) registraron una baja de US\$ 46 millones a US\$38 millones; los combustibles (capítulo 27) pasaron de US\$ 31 millones a US\$ 16 millones y los productos de la molinería, malta, etc., de US\$ 30 millones a US\$ 27 millones. Las frutas que habían sido objeto de las medidas fitosanitarias anunciadas en marzo, comienzan a contraerse en el mes de mayo y no en abril, reduciéndose a un 50% de su valor anterior.

En este caso, las tensiones en la agenda bilateral tuvieron como origen a la dimensión comercial en un sector específico. Las principales contracciones de las exportaciones no estuvieron asociadas a este malestar en la agenda, sino a otros factores que exceden este trabajo. En el caso de la fruta es menester notar además que la medida tuvo un efecto de corto plazo, recuperándose las ventas prontamente. En tal sentido, no se encuentra evidencia que respalde la idea de que un incremento en las tensiones bilaterales con Brasil, causen una contracción de las exportaciones.

En octubre 2017 volvió a sucederse una secuencia de meses con mayor tensión en las relaciones bilaterales seguidos de una contracción de comercio. Al igual que en el caso anterior los elementos subyacentes a las manifestaciones de preocupación entre las partes fueron comerciales. El presidente Macri envió una carta a su par brasileño expresando su descontento y preocupación por las barreras existentes en el comercio bilateral.

Las exportaciones en ese tiempo registraron una caída del 5% en noviembre y de 9% en diciembre (respecto del mes anterior). La contracción tuvo lugar en el capítulo 87 de vehículos, que bajaron de US\$ 400 millones a US\$ 373 millones en noviembre y US\$ 323 millones en diciembre. En noviembre se produjo también una reducción en las exportaciones de cereales, y en las de plástico y sus manufacturas, y aluminio y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas. Salvo en el capítulo 87 (sector automotriz) Brasil incrementó o mantuvo sus importaciones al resto del mundo, dando un lugar a un desplazamiento de Argentina como socio comercial.

Mientras que no se evidencia la implementación de nuevas medidas de restricción al comercio asociadas a la menor sintonía política en la relación bilateral; no puede descartarse el cambio de preferencias en los importadores y consumidores brasileños. En ese punto, no obstante, las condi-

ciones de mercado parecen ser el factor prevaleciente en ese cambio de preferencias y no un sentimiento “nacionalista” del tipo sugerido en el mecanismo causal de Whitten, et. Al. (2020).

Entre diciembre 2019 y febrero 2020 nuevamente se sucedieron episodios de mayor tensión en las relaciones bilaterales, seguidos de contracción del comercio. Al igual que en los demás, el registro de noticias de los boletines consultados da cuenta del peso relevante de la dimensión comercial en las tensiones que atraviesan la agenda. Sin embargo, no es el único. El cambio de administración en la Argentina se vio seguido de mayores tensiones en la relación bilateral debido a la polarización ideológica entre Bolsonaro y Fernández.

Tras la elección de Fernández, Bolsonaro hizo manifestaciones contrarias al proceso electoral argentino, lo que ameritó el envío de una nota de protesta por parte del embajador Faurie. En el contexto de fricciones, además Brasil autorizó la importación de trigo sin arancel por fuera del Mercosur, siendo EEUU el principal beneficiario de esta medida. En el mes de diciembre, las tensiones volvieron a incrementarse cuando Brasil indicó que ningún representante de alto nivel iría a la asunción presidencial de Fernández; aunque luego las relaciones volvieron a encausarse en el marco de la visita del canciller brasileiro a la Argentina, donde pudo abordarse una variada agenda en clave de cooperación bilateral.

En el flujo de bienes estos vaivenes de la política se vieron acompañados por una contracción de las ventas de Argentina al mercado brasileiro. Las exportaciones cayeron 7% en diciembre y 19% en enero. Las exportaciones del sector vehículos pasan de US\$ 400 millones a US\$ 353 millones y luego a US\$ 93 millones en enero 2020 (recuperándose a US\$ 200 millones en febrero 2020). Las exportaciones de combustibles (capítulo 27) pasaron de totalizar en el mes de noviembre US\$ 47 millones a US\$ 31 millones en diciembre, ningún registro enero y US\$ 12 millones en febrero. El plástico y sus manufacturas cayó de US\$ 43 millones a US\$ 33 millones y posteriormente a US\$ 6 millones. Entre noviembre y diciembre, caen también los productos de molinería de US\$ 43 millones a US\$ 22 millones a la vez que aumentó lo que Brasil importa del mundo, de US\$ 54 millones a US\$ 73 millones. Máquinas y aparatos cayeron en un valor de US\$ 4 millones

entre noviembre y diciembre; aluminio y manufacturas, por su parte, contaron con US\$ 6 millones menos de exportaciones. Las ventas externas de las industrias químicas pasaron de US\$ 19 millones a US\$ 200 mil, y el caucho y sus manufacturas de US\$ 11.8 millones a US\$ 4.7 millones (en estos rubros Brasil reduce sus importaciones del resto del mundo). Asimismo, cabe señalar que a partir de mayo 2020 se observa una reducción en los niveles de exportaciones de trigo de Argentina hacia Brasil, y el incremento del trigo importado desde EEUU.

Salvo en este último punto, donde puede rastrearse una lógica política detrás de las decisiones política comercial externa de Brasil, en el resto de los rubros no parece existir evidencia de mecanismos que permitan asociar el movimiento de la variable comercial con la variable política. La diversidad de rubros afectados, la ausencia de medidas específicas, y la evolución global de otras variables intervinientes contribuyen a tal argumento.

En el período analizado, el mes de mayor expansión del comercio fue el de febrero 2016,⁹ signado por una agenda de cooperación extensa en el marco de una reunión de alto nivel entre los cancilleres de ambos países. En contraste, abril 2020 fue el período con mayor variación intermensual negativa de las exportaciones. Acorde a los datos del INDEC, las exportaciones cayeron de US\$ 767 millones a US\$ 394 millones en mayo 2020. La principal reducción se produjo en el sector de Vehículos (capítulo 87), cuyas exportaciones bajaron de US\$ 252 millones a US\$ 136 millones. Otros rubros también registraron bajas: máquinas y aparatos mecánicos, de US\$ 65 millones a US\$ 83 millones; minerales, de US\$ 34 millones a US\$ 14 millones; Productos químicos (capítulo 28) de US\$ 22 millones a US\$ 6 millones. Las relaciones político diplomáticas de este momento están marcadas por la gestión conjunta del covid 19, activándose un mecanismo de diálogo semanal. A lo que se suman además negociaciones entre funcionarios técnicos por caudal del río Paraná. La dinámica comercial, por su parte, fue fuertemente afectada por las medidas sanitarias de aislamiento preventivo por la pandemia.

9 En este período las exportaciones subieron un 43% luego de haber pasado 4 meses en las que las exportaciones se reducían. Los totales mensuales pasaron de US\$ 500 millones a US\$ 723 millones.

V. Conclusiones

El recorrido realizado en este trabajo nos permite afirmar que durante la etapa temprana de la “crisis de globalización” Argentina no ha tenido que afrontar mayores costos, en términos de acceso a mercados, por tensiones en las relaciones político-diplomáticas bilaterales. No se observa en este período una tendencia hacia la vinculación de cuestiones en las que las exportaciones se vean restringidas por diferencias en la dimensión político-diplomática.

Entre 2015 y 2020 se sucedieron pocas crisis en los vínculos con Brasil, EEUU y China, y solo algunas pocas de estas crisis se trasladaron a contracciones de las exportaciones. No hemos encontrado una relación estadísticamente relevante entre las dos variables estudiadas. Por su parte, al observar los episodios que resultaban teóricamente significativos por la correlación de variables que exhibían, y al indagar en los posibles mecanismos causales entre la presentación de un fenómeno y otro, hemos terminado reduciendo aún más los episodios en los que efectivamente las exportaciones de Argentina se redujeron como consecuencia de reacciones provocadas por su accionar en el vínculo político-diplomático bilateral.

Estos hallazgos resultan relevantes para visitar las formulaciones de política exterior de cara a las transformaciones del orden internacional. No es que no existan mecanismos causales posibles a través de los cuales disputas políticas se traduzcan en pérdidas de mercado, pero lo que este trabajo demuestra es que éstas no han sido de uso recurrente y que la política exterior reciente no ha generado costos para las exportaciones. Las tensiones político-diplomáticas no tendieron en este período a traducirse en medidas de política comercial que restringieran el acceso a mercados de las exportaciones argentinas, o a cambios en las preferencias de los consumidores que obedecieran a tales disputas. Estas observaciones resultan compartidas para las tres relaciones estudiadas.

Una observación que deriva del análisis de los datos que sustentan esta investigación; –pero que excede a los objetivos planteados en este artículo– es que, mientras que una mayor conflictividad en las relaciones político-diplomáticas no presenta costos directos observados para las exportaciones, las relaciones político-diplomáticas cooperativas sí sugieren una

vinculación con beneficios: hemos identificado que a mayor cooperación, mayor propensión a expandir la agenda de concertación de políticas en relaciones comerciales internacionales, y de la mano de ello, a expandirse las exportaciones. El caso chino es el más evidente en esta línea. Resulta relevante testear en mayor profundidad esta hipótesis en trabajos siguientes. De ser así, más que sugerir una política exterior que prevenga costos en términos de acceso a mercados, las inferencias del trabajo conducen a imaginar para el contexto de transformación del orden internacional políticas exteriores que por medio de la cooperación expandan posibilidades para las exportaciones argentinas.

Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Malacalza, B. (26 de 10 de 2020). Autonomía líquida: América Latina y la política exterior en el siglo XXI. *Perfil*. Obtenido de <https://www.perfil.com/noticias/internacional/esteban-actis-bernabe-malacalza-autonomia-liquida-america-latina-y-la-politica-exterior-siglo-xxi.phtml>
- Baker, S., Bloom, N., & Terry, S. (13 de 04 de 2020). COVID-induced economic uncertainty and its consequences. *VOX CEPR Policy Portal*. Obtenido de <https://voxeu.org/article/covid-induced-economic-uncertainty-and-its-consequences>
- Baldwin, R., & Evenett, S. (2020). *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward won't work*. Londres: VoxEU eBook; CEPR Press.
- Costa, V. (2019). *La política exterior argentina ante la restricción externa de UE y EEUU a las exportaciones de biodiesel (2012-2018)*. Tesina para la obtención de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Obtenido de <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/17592>
- Davis, C., & Meunier, S. (2011). Business as Usual? Economic Responses to Political Tensions. *American Journal of Political Science*, 55(3), 628-646. doi:10.1111/j.1540-5907.2010.00507.x
- Davis, C., Fuchs, A., & Johnson, K. (2017). State Control and the Effects of Foreign Relations on Bilateral Trade. *Journal of Conflict Resolution*, 63(2), 405-438. doi:10.1177/0022002717739087
- Fortín, C., Heine, J., & Ominami, C. (09 de 2020). El no alineamiento activo: un camino para América Latina. *Nueva Sociedad*. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/el-no-alineamiento-activo-una-camino-para-america-latina/>
- Goldstein, J. (1992). A Conflict-Cooperation Scale for WEIS Events Data. *Journal of Conflict Resolution*, 36(2).
- Harding, R., & Harding, J. (2020). Strategic Trade as a Means to Global Influence. En A. Klasen, *The Handbook of Global Trade Policy*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Jamet, J.-P., & Chumet, J.-M. (2016). Soybean in China: adapting to the liberalization. *OCL*, 23(6), 1-9. doi:DOI: <https://doi.org/10.1051/ocl/2016044>
- Kastner, S. (2007). When do conflicting Political Relations Affect International Trade. *The Journal of Conflict Resolution*, 41(4), 664-688. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/27638570>
- Lugones, G. (2012). *Teoría del Comercio Internacional*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- OECD. (2018). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*. OECD. doi:https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en
- Oviedo, E. (2015). Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio. *Nueva Sociedad*(259), 117-128. Obtenido de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Oviedo_259.pdf
- Paikin, D., & Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto sobre el comercio intrarregional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 395-413. doi:<https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1514>
-

-
- Reuveny, R., & Kang, H. (1998). Bilateral Trade and Political Conflict/Cooperation: Do goods matter? *Journal of Peace Research*, 35(5), 581-602.
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (págs. 37-68). Buenos Aires: CRIES - Icaria Editorial.
- Su, C.-W., Song, Y., Tao, R., & Hao, L.-N. (2020). Does political conflict affect bilateral trade or vice versa? Evidence from Sino-US relations. *Economic Research-Ekonom-ska Istraživanja*, 33(1), 3238-3257. doi:10.1080/1331677X.2019.1694559
- Tokatlian, J. G. (17 de 02 de 2021). La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica. *Clarín*. Obtenido de https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html
- Turzi, M. (2017). *The political economy of agricultural booms. Managing soybean production in Argentina, Brazil and Paraguay*. Palgrave-Pivot.
- UNCTAD. (2020). *World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic*. New York: Naciones Unidas.
- VanGrasstek, C. (2017). Back to the Future: US Trade Policy under the Trump Administration. En C. Primo Braga, & B. Hoekman, *Future of Global Trade Order* (págs. 49-80). San Domenico de Fiesole: EUI; IMD: FDC.
- Whitten, G., Dai, X., Fan, S., & Pang, Y. (2020). Do political relations affect international trade? Evidence from China's twelve trading partners. *Journal of Shipping and Trade*, 5(21), 1-24. doi:<https://doi.org/10.1186/s41072-020-00076-w>
- Xie, C., & Grant, J. (2018). *The Role of State Owned and Private Enterprises in China's Agricultural Imports*. Virginia: Center for Agricultural Trade. Obtenido de https://aaec.vt.edu/content/dam/aaec_vt_edu/tradecenter/policy-briefs/CAT_Policy-Brief_May2018.pdf
- Zelicovich, J. (2018). ¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? *Perspectivas de Ciencias Sociales*(6), 42-59. doi:<https://doi.org/10.35305/prcs.v0i6.33>
- Zelicovich, J., & Zack, G. (2020). *Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa. El caso de Argentina*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluacion-institucional-de-la-politica-comercial-externa-El-caso-de-Argentina.pdf>
-

