

Gonzalo Sebastián Sanz Cerbino
y Victoria Rodríguez Nievas

La burguesía argentina frente a China

INTERESES ECONÓMICOS Y POLÍTICA EXTERIOR
EN LA ARGENTINA RECIENTE, 2015-2019

Introducción

Uno de los ejes de la política exterior en la Argentina durante las últimas décadas ha sido la relación diplomática y comercial con China. La importancia adquirida por la potencia asiática en la economía mundial, su intento por conquistar nuevos mercados y socios comerciales y las posibilidades de integración con la Argentina a partir de la exportación de bienes agropecuarios y agroindustriales que la economía china demanda en cantidades crecientes, brindan oportunidades económicas que ningún gobierno local ha dejado pasar. La adhesión de la Argentina, en febrero de 2022, a la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (IFR) (Belt and Road Initiative, BRI), proyecto insignia en la estrategia de expansión global con la que China busca hegemonizar el escenario internacional, es el último mojón en un largo camino de acercamiento entre ambos países.

La incorporación de la Argentina al BRI, que contempla inversiones en infraestructura, acuerdos de financiamiento y fomento a las relaciones diplomáticas para consolidar las relaciones comerciales, abre el camino para una integración comercial con China mayor a la vista hasta hoy. El proceso de integración no ha resultado inocuo para la estructura productiva local. La creciente importancia económica de China para la Argentina, por las características que asume la relación comercial, impactó diferencialmente sobre la estructura productiva y afectó de distintas formas a las fracciones de la burguesía que acumula en la Argentina. Los sectores agropecuarios y agroindustriales se encuentran entre los más benefi-

ciados por la creciente integración comercial con China, dada la importancia que adquieren las exportaciones de productos primarios o las manufacturas de origen agropecuario. Por el contrario, la dinámica que adquiere la relación comercial tiende a perjudicar a las áreas industriales. La importación de manufacturas de origen chino, junto a las presiones para eliminar progresivamente las restricciones a su ingreso, afectan a las fracciones burguesas que producen bienes industriales que compiten en el mercado interno con esos bienes importados.

A la vista de los recientes acuerdos, creemos necesario echar luz sobre los impactos de la creciente integración comercial con China para el entramado económico local. Para ello, en este artículo, nos proponemos reconstruir los posicionamientos, las resistencias y el accionar de diferentes fracciones de la burguesía local frente a la intensificación de la relación diplomática con China en el período 2015-2019. Analizaremos las orientaciones en materia de política bilateral promovidas por las diferentes fracciones del capital local durante el período, observando las declaraciones y las acciones de las principales organizaciones empresariales, así como su incidencia en la política exterior argentina durante este período. De esta manera, creemos aportar a una evaluación integral de los posibles impactos sobre la estructura productiva de la profundización de la relación comercial con China, y, en particular, de la firma de acuerdos como el BRI.

Las relaciones comerciales y diplomáticas con China en la Argentina reciente

A lo largo de las últimas dos décadas las relaciones comerciales y diplomáticas entre la Argentina y China se han intensificado. La potencia oriental se ha convertido progresivamente en un socio estratégico de la Argentina, tanto por el creciente volumen de intercambio comercial, como por los acuerdos de inversión y apoyo financiero. Aunque los vínculos argentinos con China venían intensificándose desde comienzos del siglo XXI, es durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) que la relación bilateral adquiere un carácter estratégico. Tras la asunción de Cristina Fernández de Kirchner, la “integración regional”, que caracteriza la política exterior argentina entre 2003 y 2007, pasa a segundo plano y comienzan a privilegiarse los acuerdos bilaterales (Zelicovich, 2011; Álvarez, 2019). En este contexto cobra relevancia la relación comercial y política con China (Busso, Actis y Novello, 2017; Laufer, 2020). Desde 2005, se

verifica un aumento del intercambio comercial, gracias al cual la Argentina incrementa las exportaciones de materias primarias y, como contrapartida, crece la importación de manufacturas chinas (en particular, de bienes de alta tecnología o de tecnología media), en lo que algunos autores denominan un proceso de “sustitución inversa” (Laufer, 2020: 273). También se intensificaron los vínculos financieros, mediante acuerdos de inversión en los que se buscó apoyar la reactivación económica, o créditos, cruciales en un contexto de restricción externa.

El cambio de gobierno en diciembre de 2015, cuando asumió la presidencia Mauricio Macri, produjo un *impasse* en las relaciones diplomáticas y comerciales con China. Diversos autores enfatizan que, en materia de relaciones exteriores, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, se produjo lo que se caracterizó como un “giro contundente” (Míguez, 2020: 84) o un cambio radical (Brenta, 2020: 227-230) respecto a la orientación seguida por gobiernos anteriores. Para el segundo, la “lógica neoliberal” que caracterizó a esta experiencia política impregnó la estrategia de inserción internacional de la Argentina en el período, lo que se observa en el intento de estrechar lazos con los organismos multilaterales de crédito y los mercados globales de capital, o los avances de los acuerdos comerciales que posibilitaron una “apertura importadora”. Los objetivos explícitos en materia de política exterior eran “reinsertar a la Argentina en el mundo” y “abandonar el aislamiento”, lo que llevó a adoptar medidas que buscaban recomponer los vínculos con las potencias tradicionales (sobre todo EE.UU. y Europa), al tiempo que se estimulaba la atracción de inversiones (Frenkel y Azzi, 2018; Piñero, 2019; Míguez, 2020).

En relación a China, en un comienzo la gestión de Mauricio Macri intentó “desjerarquizar” las relaciones con esta potencia (Busso, 2019: 7). De hecho, en su primer año de gobierno, con la intención de revisar adjudicaciones sospechadas de corrupción, se suspendieron obras de infraestructura y acuerdos firmados por la gestión anterior. Sin embargo, ante las amenazas chinas de retirar el apoyo financiero al país y la imposición de sanciones comerciales, la relación comenzó a reencauzarse. Hacia 2017, el gobierno de Mauricio Macri ratificó los acuerdos con China firmados durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, y renovó el *swap* que apuntalaba las reservas monetarias del país (Míguez, 2020). Por esa razón, autores como Castaño (2017), Hua (2017) o Laufer (2020) dan cuenta de una continuidad en las relaciones de Argentina con el gigante asiático durante la presidencia de Macri. En estos hechos se observa, a su vez, la existencia de orientaciones en disputa dentro de la propia gestión en materia de política exterior, que se vinculan

con la heterogeneidad de la alianza social en la que se apoyaba el gobierno, y a la coexistencia en su interior de fracciones de clase con intereses contrapuestos (Sanz Cerbino y Pelocche, 2018; Sanz Cerbino y Grimaldi, 2020). El análisis de los posicionamientos de diferentes fracciones de la burguesía argentina en relación a China durante el período 2015-2019 y su influencia sobre la Cancillería argentina, nos permitirán analizar las bases sociales de la política exterior de Cambiemos, en tanto resultado contradictorio de los intereses (muchas veces contrapuestos) de las fracciones de clase en que se apoyó el gobierno. Creemos que esta perspectiva nos permitirá comprender las oscilaciones durante el gobierno de Mauricio Macri en relación a China, dando cuenta de ciertas continuidades con el período anterior y de la primacía de determinados intereses sociales por sobre las diferencias político-ideológicas de cada gobierno.

La burguesía agropecuaria y agroindustrial frente a China

Desjerarquización de la relación bilateral y sanciones comerciales

Las fracciones agropecuaria y agroindustrial de la burguesía argentina han sido, en términos generales, las más beneficiadas por la intensificación de las relaciones comerciales con China desde 2007. Sin embargo, el aumento de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales que benefició a estas fracciones iba atado a otros acuerdos de política exterior, por lo que las posiciones adquiridas no estaban aseguradas. Ello se puso de relieve durante los dos primeros años de la presidencia de Macri, con la gestión en la Cancillería de Susana Malcorra, cuando las tensiones comerciales y políticas con China afectaron las colocaciones agropecuarias. En 2016, China dejó de comprar aceite de soja a la Argentina, dando como resultado una caída del 97% de las exportaciones de este producto a ese país. En paralelo, se produjo una caída generalizada de la exportación de granos de soja a China, rubro en el cual entre enero y mayo de 2017 hubo un retroceso del 47,9% con respecto al mismo período del año anterior.

Aunque se adujeron “razones de mercado” (los precios del aceite proveniente de Brasil eran mucho más baratos durante ese año) y estructurales (el avance en la industrialización de la soja en China, que explicaría la reducción en las colocaciones de granos), un retroceso tan marcado y en tan corto tiempo en los principa-

les rubros de las exportaciones argentinas a China debe explicarse ante todo por razones de política exterior. Lo sucedido sería una represalia por las trabas a la importación de productos chinos mediante las sanciones *antidumping* (tema sobre el que volveremos) y por la paralización de obras de infraestructura, como las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, adjudicadas al consorcio chino Gezhouba Group Company durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; o los gasoductos troncales adjudicados en la provincia de Córdoba en 2016 a constructoras locales asociadas a empresas chinas (*La Nación*, 7/10/2016, 8/10/2016 y 24/5/2017; *La Política Online*, 7/10/2016). Ya en 2010, el gobierno chino había tomado una decisión similar, cuando frenó las compras de aceite de soja en represalia por el aumento de las sanciones *antidumping* del gobierno argentino a las importaciones chinas, en el contexto de la crisis de 2008 (Burgos, 2011: 33).

Evidentemente, con las restricciones a las importaciones de aceite y granos de soja en 2016, la administración china estaba respondiendo a la política exterior impulsada por la canciller Susana Malcorra. El intento de desjerarquizar la relación con China privilegiando los vínculos con Europa y Estados Unidos, las restricciones a las importaciones, la revisión de los contratos con inversores chinos y el freno impuesto a obras que se pusieron en marcha durante el gobierno anterior, tenían un precio que se pagó con la reducción de las exportaciones con destino a China. Sin embargo, a mediados de 2017, se produjo un giro en la política exterior que permitió recomponer la relación bilateral.

La recomposición de la relación bilateral

A fines de mayo de 2017, tras una gira por China en la que se evidenciaron los problemas en la relación bilateral, renunció la canciller Susana Malcorra. Su renuncia fue un punto de inflexión en la relación con la potencia oriental, que comenzó a recomponerse con el arribo a la Cancillería de un sector del Gobierno que promovía una mayor integración. El primer síntoma de un cambio de rumbo se produjo en agosto de 2017, cuando el Ministerio de Agroindustria anunció la reapertura de las exportaciones del aceite de soja a China. Desde el Ministerio se coordinó la conformación de una delegación compuesta por funcionarios y empresarios (entre los que estuvieron el presidente de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina-Centro Exportador de Cereales, CIARA-CEC, y directivos de Dreyfus, COFCO, Cargill y Bunge) que viajó al país asiático y logró que la empresa estatal Sinograin se comprometie-

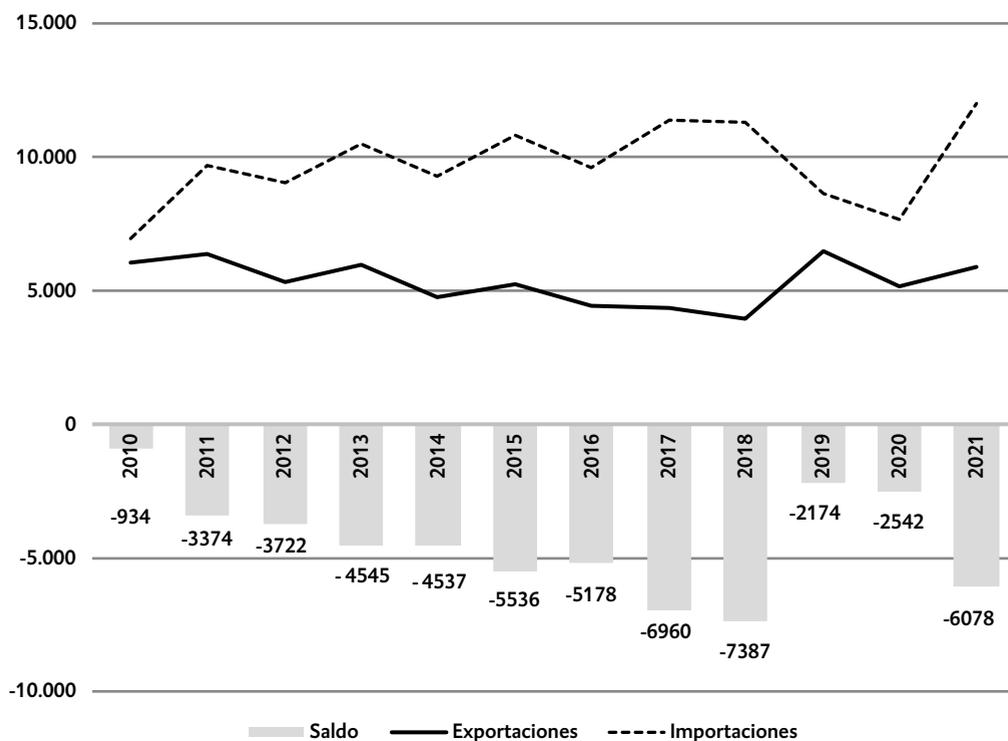
ra a importar aceite de soja argentino. Por otro lado, ese mismo año se produjo una reducción de aranceles en China que favoreció la importación de productos agroindustriales argentinos como langostinos, quesos, preparaciones alimenticias infantiles, pastas, mermeladas y bebidas alcohólicas (*El Enfiteuta*, 25/08/2017; *La Nación*, 24/08/2017; AAI, 2018a).

La relación siguió mejorando, al punto que al año siguiente se produjo un hito en las relaciones comerciales entre ambos países. En enero de 2018, China aprobó la importación argentina de cortes cárnicos congelados con y sin hueso luego de quince años de negociaciones. El Consorcio de Exportadores de Carnes (ABC) estimó que el acuerdo daría lugar a un aumento del 20 al 25% de las exportaciones de carne. Durante 2019, comenzaron a cosecharse los frutos de los nuevos acuerdos y la recomposición de la relación bilateral. Ese año, el Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires informó que en el primer cuatrimestre de 2019 las exportaciones de carne a China habían aumentado un 65% (231 millones de dólares), lo que confirmó a ese país como principal destino de las carnes de exportación de la región bonaerense. Durante 2019, también se produjo un incremento en las exportaciones de carne porcina, que en el primer cuatrimestre de ese año aumentaron un 53% en volumen y un 48% en divisas respecto de 2018, generando ingresos por 12,2 millones de dólares. Este incremento también estaba asentado en una mayor demanda china de carne porcina, merced a un nuevo acuerdo comercial y la habilitación de tres nuevos frigoríficos para abastecer ese mercado (*La Nación*, 17/01/2018, 29/4/2019, 3/06/2019 y 19/10/2019; *InfoCampo*, 18/07/2019). El impacto de los nuevos acuerdos se observa en el incremento de las exportaciones, como se puede ver en la evolución de la balanza comercial Argentina-China entre 2010 y 2021 (gráfico 1). Dentro de ese incremento se destaca la evolución positiva de las exportaciones de carne bovina, que aumentaron en un 90% entre 2017 y 2020 (INDEC, 2021).

La resistencia industrial al avance chino

La creciente integración comercial entre la Argentina y China desde mediados de la década de 2000 fue acompañada por diversos reclamos por parte de la burguesía industrial manufacturera ante el ingreso de importaciones a bajo costo que desplazaban su producción del mercado local (Crisorio, 2009; Colombo, 2011). Sin embargo, este tipo de cuestionamientos se intensificó entre 2016 y 2017 a pesar de que, como señalamos, la relación comercial con

Gráfico 1. Balanza comercial Argentina-China, 2010-2021 (en millones de U\$S)



Fuente: informes técnicos Intercambio Comercial Argentino, INDEC, años 2011-2021.

China había ingresado en un *impasse* desde el acceso de Mauricio Macri a la presidencia. Uno de los factores que explica este aumento en los reclamos industriales era el inminente ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que allanaba el terreno para que se la reconociera como economía de mercado, dificultando la aplicación de barreras *antidumping* a sus exportaciones. En 2001, China firmó un acuerdo con la OMC, que incluía una cláusula por la cual al cabo de 15 años, este país ingresaría al organismo siendo automáticamente reconocido como economía de mercado. Ese plazo vencía en diciembre de 2016.

A ello se deben sumar factores locales. El rol que había pasado a ocupar la economía china como uno de los principales destinos para las exportaciones agropecuarias locales implicaba –como contrapartida– un trato preferencial para las inversiones y las importaciones provenientes de ese país, lo que amenazaba las posiciones de los industriales argentinos en el mercado interno. Las sanciones

impuestas por el gobierno chino retrayendo las exportaciones de productos agropecuarios en 2016 ejercían presión internamente para conseguir una mayor apertura importadora. El futuro de la relación bilateral aún estaba en discusión, pero los intentos de acercamiento entre ambos gobiernos, como la reunión entre Macri y Xi Jinping en abril de 2016 en Washington, o la visita de Susana Malcorra a China en mayo de ese año, preocupaban a la burguesía industrial, que a través de sus organizaciones corporativas intentaría incidir sobre la cuestión (Hua, 2017: 231; *La Nación*, 30/8/2016).

Un caso testigo: Techint contra China

Los intentos oficiales para recomponer la relación bilateral alcanzaron un punto alto en septiembre de 2016, cuando se produjo la primera visita oficial del presidente Macri a China. Pocos días antes, en el marco de un encuentro organizado por el Atlantic Council, el presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Adrián Kaufmann Brea, solicitó al gobierno argentino que no se reconociera a China como economía de mercado. Faltaban pocos meses para que se produjera el ingreso formal de China a la OMC, lo que habilitaría su reconocimiento como economía de mercado, limitando el uso de las medidas *antidumping* para frenar el ingreso de importaciones provenientes de ese destino. La forma en que se resolviera esta cuestión preocupaba sobremanera a una de las empresas líderes en el mercado local, la productora siderúrgica Techint, cuyo mercado se veía amenazado de permitirse el ingreso sin restricciones de la producción de acero chino, que en un año superaba en más del 600% la producción latinoamericana.

A comienzos de 2016, esta empresa protagonizó un incidente ilustrativo de los intereses que se ponían en juego con la relación bilateral sino-argentina. El escándalo estalló al conocerse el resultado de una importante licitación de obra pública convocada por el gobierno de la provincia de Córdoba: la construcción de 2.300 km de gasoductos troncales a lo largo del territorio provincial. La obra fue adjudicada por tramos a tres consorcios: el primero a la constructora local Electroingeniería, asociada a la empresa China Petroleum Pipeline Bureau; el segundo, a la constructora local IECSA, asociada a China Communications Construction Company; y el tercero, a la constructora brasilera Odebrecht. Techint, que también se presentó a la licitación, terminó en séptimo lugar. Sin embargo, el mayor problema no era ese, sino que la asociación con capitales chinos implicaba que el principal insumo para realizar las obras, tubos de acero sin costura, se importaría de China, y del

cumplimiento de esa cláusula dependía el financiamiento de la obra, que provendría en un 80% de bancos chinos. Techint, a través de su empresa insignia Siderca, monopoliza la producción local de tubos de acero sin costura (*Veintitrés*, 24/05/2016; *La Nación*, 30/08/2016).

Rápidamente, Techint comenzó a operar en distintos frentes para conseguir ingresar al negocio. En abril de 2016, la UIA intercedió en favor de Techint enviando una carta tanto a las autoridades cordobesas como al gobierno nacional, que debía avalar la deuda externa que contraería el gobierno provincial. En la carta, la UIA expresaba su “profunda preocupación por la potencial destrucción del empleo que traerá la adjudicación del suministro de tuberías y accesorios de origen chino”, y señalaba que la utilización de insumos de origen nacional “permitiría el mantenimiento de miles de empleos y la reactivación de plantas [afectadas por la recesión]” (*Página/12*, 02/05/2016). Las presiones de Techint se hicieron sentir tanto en el ámbito público como en las reuniones privadas que sus ejecutivos sostuvieron con las autoridades provinciales y nacionales. La empresa logró alinear en su favor tanto a algunos diputados (del oficialismo y de la oposición), que reclamaron públicamente al gobierno cordobés que “flexibilice su postura”, como al sindicato metalúrgico, que amenazó con movilizarse en defensa de las fuentes de trabajo si no se impedía el acuerdo con los capitales chinos (*La Voz*, 28/04/2016; *Veintitrés*, 24/05/2016; *iProfesional*, 05/04/2016). El gobierno nacional también medió en favor de Techint, intentando llegar a un acuerdo con la provincia de Córdoba para que un porcentaje de los insumos fuera adquirido en el mercado local. A su vez, la Secretaría de Comercio de la Nación, ante el reclamo por *dumping* iniciado por Techint, impuso como sanción transitoria un arancel del 139% al ingreso de tubos provenientes de China (*Ámbito*, 28/04/2016; *Veintitrés*, 24/05/2016; Maradeo y Damiani, 2019).

El gobierno de Córdoba intentó resistir la ofensiva, denunciando públicamente las presiones de una “empresa monopólica” que se siente “dueña del país” y quiere “imponer sus precios y sus reglas” (*El Cronista*, 04/05/2016), pero no lo logró. Las autoridades provinciales aceptaron finalmente la propuesta que había acordado Techint con el gobierno nacional: que el 50% de los insumos para las obras se adquiriera en el mercado local. Techint accedía a vender los tubos a casi la mitad del precio originalmente ofertado que, sin embargo, seguía siendo considerablemente superior al que ofrecían las empresas chinas. Solo Odebrecht aceptó este acuerdo y fue la única que inició la construcción durante 2016. Las empresas chinas retiraron el financiamiento comprometido, con lo

que la licitación tuvo que volver a realizarse. La nueva licitación se abrió a comienzos de 2017, pero el grueso del financiamiento debió ser garantizado por la provincia de Córdoba mediante la emisión de bonos, a un costo superior al que ofrecía China (Maradeo y Damiani, 2019; *La Voz*, 15/08/2016; *El Cronista*, 24/01/2017).

Los reclamos industriales frente a las importaciones provenientes de China

Así, frente a las ambigüedades de un gobierno nacional que en sus acciones no dejaba claro el rumbo que tomarían las relaciones sino-argentinas, y ante el inminente ingreso de China a la OMC, los industriales argentinos redoblaron las presiones. En agosto de 2016, coincidiendo en el tiempo con el reclamo de Kaufmann Brea frente al Atlantic Council, la UIA presentó una nota dirigida al jefe de gabinete Marcos Peña, a la canciller Susana Malcorra, al ministro de Producción Francisco Cabrera y al ministro de Hacienda Alfonso Prat-Gay. La nota comenzaba expresando la preocupación “ante las implicancias negativas de un eventual reconocimiento de China como economía de mercado”. De avanzarse por dicha senda, continuaba la nota, la Argentina perdería la capacidad de enfrentar mediante derechos *antidumping* lo que consideraban una “competencia desleal” por parte de China, con graves consecuencias para el entramado industrial local:

En el caso de que la Argentina otorgue este reconocimiento a favor de China, se producirá un grave desvío del comercio de productos chinos hacia nuestro país. El ingreso de estos bienes en condiciones de competencia desleal y precios artificialmente bajos, impactará de forma inmediata, y desde ya negativa, sobre el entramado productivo de la industria nacional y sobre los puestos de trabajo que lo sostienen (*La Nación*, 30/06/2016).

Dos días después del pronunciamiento de la UIA trascendieron a la prensa declaraciones del embajador argentino en China, Diego Guelar, que fueron interpretadas como un respaldo a que la Argentina avanzara en el reconocimiento de la potencia asiática como economía de mercado. Guelar aclaró, mediante una carta pública, que nunca sostuvo que debía reconocerse a China como economía de mercado. Sus dichos se habrían limitado a señalar que desde hacía algunos años este país estaba viviendo una transición hacia una economía “más abierta”, con una importante participación privada en la actividad económica y que, dada la importancia del

tema, el gobierno argentino debía evaluar la situación “con China” y no “contra China”. Pero el mensaje no fue interpretado así por los industriales, que en el acto por la celebración del Día de la Industria, el 2 de septiembre de 2016, expresaron sus quejas ante las declaraciones del funcionario, que “prenden luces amarillas” (*La Nación*, 02/09/2016 y 08/09/2016).

Finalmente, en diciembre de 2016, China ingresó a la OMC. Aunque ni la Unión Europea ni Estados Unidos avanzaron en su reconocimiento como economía de mercado, la Argentina sí dio señales en ese sentido, en el contexto de un intento para recomponer las relaciones comerciales con China. A fines de mayo de 2017, y tras la segunda gira presidencial de Macri por el gigante asiático, la Secretaría de Comercio emitió la Resolución N° 396, un fallo ante una denuncia de *dumping*, en la que se modificaron los criterios con que se resolvía este tipo de denuncias. En la denuncia, iniciada por la empresa Ferrum ante el ingreso de cerámicas y sanitarios a precios que se consideraron de *dumping*, la Secretaría de Comercio decidió resolver el caso comparando los precios a los que ingresaban los productos con sus equivalentes en el mercado interno chino. Hasta este fallo no era ese el procedimiento: el *dumping* se resolvía comparando los precios denunciados con los de terceros países porque, al no tener China estatus de economía de mercado, no había garantías sobre sus precios internos. Aunque se trató de un caso particular, sentaba un precedente que preocupó a los industriales locales (*Página/12*, 03/06/2017).

Durante 2017, la cuestión china se mantuvo candente e incidió sobre las elecciones internas de la UIA. Durante el verano de ese año, los grandes industriales habían sellado un pacto con el gobierno para que la presidencia de la entidad recayera en Daniel Funes de Rioja, titular de la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la cámara que nuclea a la agroindustria. Pero entre febrero y mayo la figura de Funes de Rioja cayó en desgracia dentro de la entidad, y finalmente terminó siendo desplazado. En los meses previos a la elección en la UIA, Funes de Rioja tuvo varias intervenciones públicas insistiendo en la necesidad de estrechar lazos con China. De hecho, fue parte de la delegación de empresarios que acompañó a Macri en su segunda gira por ese país, en mayo de 2017, donde tuvo un papel relevante, y declaró en más de una oportunidad que la Argentina debía avanzar en acuerdos para la colocación de productos agroindustriales en esa plaza, pasando de ser el “granero del mundo” al “supermercado del mundo”. Por ello, las fracciones industriales que resistían el avance chino vetaron la candidatura de Funes de Rioja y eligieron una conducción donde Techint tuvo un lugar destacado, ubicando a tres de sus directivos

en el Comité Ejecutivo de la entidad. Aunque el nuevo presidente, Miguel Acevedo, también representaba a sectores agroindustriales (era presidente de Aceitera General Deheza), se alineó con los intereses proteccionistas que encarnaba Techint, al cuestionar en sus primeras apariciones públicas la relación comercial con China (Sanz Cerbino y Peloche, 2018). En su discurso de asunción como presidente de la UIA, Acevedo señaló que algunos de los acuerdos del Gobierno nacional con China generaron preocupación entre los industriales, y que pedirían explicaciones a los funcionarios: “queremos saber qué tratamiento se le dará a los productos importados de China, porque nos preocupa mucho” (*Infobae*, 30/05/2017). En una de sus primeras entrevistas televisivas tras la elección interna que lo consagró presidente de la UIA, se refirió *in extenso* a la cuestión china, dejando en claro que la nueva conducción industrial era reticente a estrechar la relación bilateral: “reconocer a China como economía de mercado profundizará los desequilibrios comerciales y de empleo, y seguirá agudizando la primarización de nuestra economía” (*Clarín*, 15/06/2017).

Las preocupaciones de los industriales argentinos frente al incremento de las importaciones chinas continuaron presentes a lo largo de toda la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, entre 2016 y 2019 cambiaron varios factores. En primer lugar, el ingreso de China a la OMC y la posibilidad de un cambio en los procedimientos internos para analizar los reclamos por *dumping*, que dejaban a los industriales argentinos en una posición más vulnerable frente a las importaciones chinas. En segundo lugar, un cambio en el gabinete nacional que daba cuenta de un giro en las relaciones exteriores, en particular en las relaciones bilaterales con China: la renuncia de la canciller Susana Malcorra en mayo de 2017 y su reemplazo por Jorge Faurie. Aun así, no se observa un incremento en los reclamos industriales frente a las importaciones chinas entre 2017 y 2019. Al contrario, su intensidad disminuye. ¿A qué se debe esto? Para encontrar una posible respuesta debemos analizar el principal mecanismo con que contaba la burguesía industrial argentina para detener el ingreso de importaciones chinas: las medidas *antidumping*.

Las medidas antidumping

Como señalamos, una de las principales herramientas defensivas de los industriales argentinos frente al ingreso de importaciones a precios inferiores a los del mercado local fueron las denuncias por *dumping*. Las investigaciones por *dumping* se inician a partir de

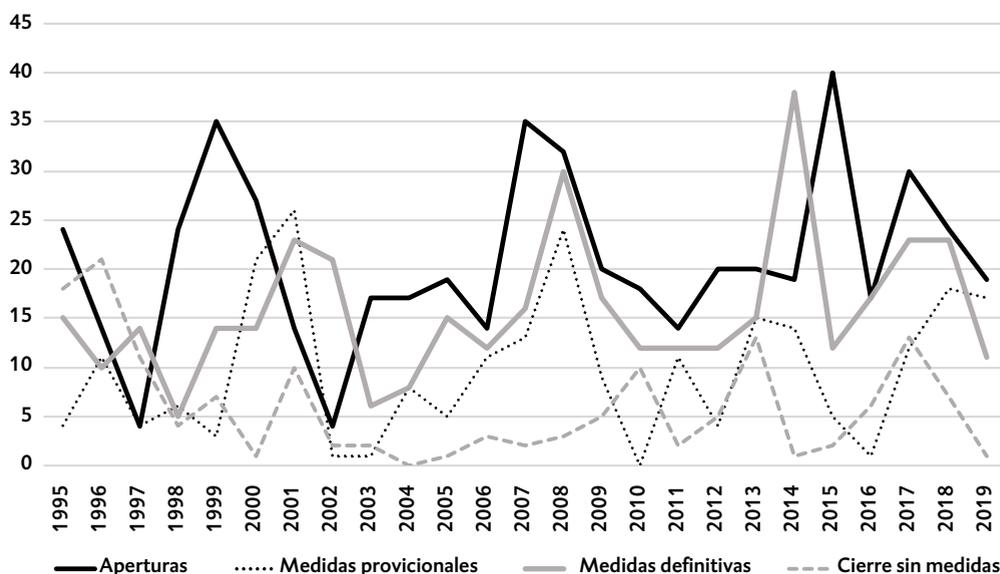
la denuncia de la empresa perjudicada a la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) y pueden dar lugar a la imposición de medidas que frenen el ingreso de esas importaciones o derivar en un cierre de la investigación sin medidas. A su vez, la CNCE tiene la potestad de aplicar medidas provisionales mientras se realiza la investigación.

Como ha demostrado Burgos (2011: 37) a partir del análisis de los datos publicados por la CNCE, desde 2003 vienen incrementándose las medidas *antidumping* contra China en la Argentina. De hecho, desde 2003 a hoy no solo crece año a año la cantidad de investigaciones llevadas adelante contra China, sino que estas ocupan sistemáticamente el primer lugar entre todos los países investigados por *dumping* en la Argentina, tanto en cantidad de casos como en el valor de las importaciones involucradas. A su vez, Burgos detecta que en los momentos de crisis las denuncias por *dumping* (y eventualmente las sanciones) aumentan notoriamente. Así identifica tres picos en su investigación, que llega hasta 2011 (gráfico 2). El primero se produce durante la Crisis del Tequila, en 1995-1996. El segundo, en torno a la crisis de 2001 (1999-2001), y el tercero se da durante la crisis de 2008 (2008-2009). Hay que destacar a su vez que, en paralelo a la creciente importancia de la relación comercial sino-argentina, en cada crisis la apertura de investigaciones por *dumping* se incrementa: en el pico de 1995-1996 la apertura de casos llegó a 25 y 24, respectivamente; durante 2001 esos valores escalaron, llegando a 24 en 1999, 35 en 2000 y 27 en 2001; en 2008 y 2009 la apertura de casos llegó a 35 y 32, respectivamente. A su vez, una diferencia notable respecto a la década de 1990 es la aplicación de medidas provisionales y definitivas, que se eleva sustantivamente en los picos de 2001 y 2008 respecto al de 1995.

Por nuestra parte hemos ampliado la investigación de Burgos, extendiéndola hasta 2020, año del último informe de la CNCE (gráfico 2). Allí observamos que en 2016 se produce el cuarto pico en la utilización de las medidas *antidumping* contra China desde los años 1990. Durante ese año, se procede a la apertura de 40 nuevos casos, un máximo histórico (cuadro 1). También observamos que durante ese año se cierran pocos casos sin medidas, y varios con medidas definitivas (15), aunque la cantidad baja considerablemente respecto del año anterior. Lo mismo puede decirse en relación a las medidas provisionales. Aunque en los años siguientes la apertura de casos tiende a bajar, se mantiene en niveles elevados, similares a los picos de momentos de crisis: 30 en 2018 y 24 en 2019. Lo mismo sucede con la aplicación de medidas provisionales y definitivas, que aumenta progresivamente de 2016 a 2019. Lue-

go de un pico histórico en la aplicación de medidas definitivas en 2015 (38), que fue acompañado de un elevado número de medidas provisionales ese mismo año (14), las sanciones decrecen. En 2016, ya con Mauricio Macri en la presidencia, se aplican solo 5 medidas provisionales y 12 definitivas, en ambos casos inferiores al promedio de medidas aplicadas entre 2003 y 2015 (9 y 16,5%, respectivamente). Sin embargo, las sanciones se elevan progresivamente entre 2017 y 2019. Las medidas definitivas pasan de 12 en 2016 a 17 en 2017, y a 23 en 2018 y 2019. Las medidas provisionales, luego de descender de 5 a 1 entre 2016 y 2017, ascienden a 12 en 2018 y a 18 en 2019. Durante estos años, tanto las medidas provisionales como las definitivas no solo se ubicaron por encima de los valores de 2016, sino que también estuvieron por encima del promedio 2003-2015. Evidentemente, la presión de la burguesía industrial local sobre el gobierno argentino resultó efectiva para mantener las sanciones *antidumping* como mecanismo de protección frente a las importaciones chinas. El contexto económico resultaba propicio para ello: el freno a las importaciones resultaba crucial para atenuar los efectos de la restricción externa y la recesión, fenómenos que se agudizaron desde 2018.

Gráfico 2. Evolución de las medidas antidumping (apertura de casos, medidas provisionales, cierre sin medidas y con medidas definitivas), 1995-2020



Fuente: Burgos (2011: 35) y CNCE (2020).

La política exterior de Cambiemos y las presiones de la burguesía

La creciente preocupación industrial por el rumbo de la relación con China a comienzos de 2017 no resultaba infundada: la gestión de Susana Malcorra en la Cancillería recibía cuestionamientos internos y se avizoraban cambios. Las presiones que estaba ejerciendo China, mediante el cierre de la importación de aceite, la reducción en la compra de granos o la amenaza de dar de baja el *swap* de monedas contraído durante la gestión de Cristina Fernández para apuntalar las reservas del Banco Central, obligaban al gobierno a hacer concesiones. Durante el viaje de Macri a China en mayo de 2017, esas presiones se hicieron sentir: empresarios y funcionarios chinos se negaron a suscribir nuevos acuerdos de inversión, o poner en marcha los que ya estaban vigentes (como la remodelación del Ferrocarril Belgrano Cargas) hasta que no se resolvieran los escollos que habían frenado la construcción de las represas Kirchner-Cepernic, un caso testigo.

Tras el viaje, comenzaron a producirse cambios que daban cuenta de la intención del gobierno argentino de mejorar la relación con China. El primero, y más importante, fue la renuncia de la canciller Susana Malcorra, quien estuvo al frente de la política exterior en el momento en que la relación bilateral se deterioró. Aunque oficialmente se adjudicó la renuncia a razones de índole personal, trascendió la existencia de una disputa interna dentro de la Cancillería, y que la salida de Malcorra respondía a una serie de “fracasos”, entre los que se contaba el reciente viaje a China. La renuncia, de hecho, se consumó algunos días después del retorno de la gira oriental de mayo de 2017.

Sus rivales en la disputa interna tenían lazos más sólidos con China. A la cabeza de este grupo se encontraba Fulvio Pompeo, Secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación. Detrás de él se alineaban Jorge Faurie, quien terminó reemplazando a Malcorra al frente de la Cancillería, y Diego Guelar, que mantuvo su puesto como embajador en China hasta el final del mandato de Macri. Los tres compartían un origen político común: habían sido funcionarios de Carlos Ruckauf mientras se desempeñó como gobernador bonaerense entre 1999 y 2001, y luego lo acompañaron cuando asumió como Canciller en 2002. Entre 2016 y 2019, Pompeo ocupó en los hechos la función de asesor de Macri en asuntos exteriores, y tomó el comando de la Cancillería cuando se designó en ella a Faurie. Por su cargo, acompañó a Macri en cada viaje al exterior y en cada reunión importante con mandatarios extranjeros. Hasta la salida de Malcorra parece haber puesto en marcha una suerte de

“diplomacia paralela”, que se ocupó especialmente de la relación con China. Entre 2016 y 2017, Pompeo tuvo múltiples reuniones con funcionarios y empresarios chinos, y estuvo detrás de cada reunión importante de Macri con representantes de este país. Entre estas reuniones se destaca la recepción que organizó Macri en la Casa Rosada para miembros del Buró Político del Partido Comunista Chino (PCCH) en abril de 2016. La relación tuvo continuidad en un viaje relámpago a China realizado en julio de 2016, por una delegación del PRO, encabezada por Fulvio Pompeo, que se reunió con dirigentes del PCCH. Entre 2014 y 2015, Pompeo escribió diversos artículos en los que señalaba la necesidad de estrechar lazos con China. No es casualidad que en el reparto de poder en el terreno de las relaciones exteriores, Pompeo haya reservado para un miembro de su grupo la embajada argentina en China, ni que el embajador Diego Guelar se haya pronunciado (aunque sea ambiguamente) por el reconocimiento de China como economía de mercado en medio de la disputa con la UIA (*La Nación*, 18/07/2016; *La Política Online*, 29/05/2017, *Letra P*, 30/05/2017 y 28/07/2018).

El cambio en Cancillería dio paso a un giro en las relaciones diplomáticas con China, y comenzaron a destrabarse progresivamente muchos de los conflictos que la Argentina mantenía con ese país. En julio de 2017, el gobierno renovó el *swap* de monedas con China. En agosto de 2017, se aprobó el reinicio de las obras en las represas Kirchner-Cepernic. Ese mismo mes, China reanudó las importaciones de aceite provenientes de la Argentina. En 2018, se firmó un acuerdo para ampliar el *swap* de monedas, ante las dificultades financieras que atravesaba la Argentina. Ese año también se suscribió el acuerdo para la exportación de carnes.

¿Cómo afectó el giro en la política exterior a la evolución de las medidas *antidumping*? Como señalamos, la apertura de casos baja, entre 2017 y 2019, en relación a 2016, pero aumentan las medidas provisionales y definitivas. Aún así, la cantidad de medidas tomadas es baja en relación al último año de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, cuando se cerraron 38 casos con medidas finales y se tomaron 14 medidas provisionales. Más bajos eran todavía en 2016, cuando se produjeron las sanciones por parte de China a las exportaciones argentinas. La reacción china parece relacionarse más con las sanciones *antidumping* implementadas en 2015 (cuando alcanzan un pico histórico) y con las perspectivas que ello dejaba para 2016, año en que la cantidad de investigaciones iniciadas se incrementa notablemente, en un contexto en que el gobierno argentino intentaba abrir su juego en materia de relaciones internacionales “desjerarquizando” la relación bilateral con China. Eso, sumado al inicio de las investigaciones por corrupción

sobre la obra pública, al freno impuesto al proyecto de las represas Kirchner-Cepernic y al conflicto por los gasoductos troncales en Córdoba, explica una reacción que parece destinada a disciplinar y realinear al gobierno argentino. Acción que tuvo su efecto, como vimos con el cambio que se produce en Cancillería y en la reorientación de las relaciones sino-argentinas, aunque no afectó sobremanera a los instrumentos utilizados por la burguesía industrial local para frenar el ingreso de importaciones chinas.

Como señalamos, la influencia de la gran burguesía industrial sobre el gobierno argentino resultó efectiva para mantener la aplicación de sanciones *antidumping* a China en un nivel elevado entre 2017 y 2019. Más aún, en un contexto económico en el que no resultaba conveniente avanzar en una apertura importadora. Esto quedó reflejado en la balanza comercial con China (gráfico 1), donde se observa que luego de un incremento en las importaciones entre 2016 y 2017, las mismas comienzan a bajar en 2018 y se derrumban en 2019. ¿Por qué esta política no afectó a las exportaciones argentinas con destino a China, que luego de caer progresivamente entre 2015 y 2018, dan un salto en 2019? Nuestra hipótesis, que exploraremos en futuros trabajos, es que Mauricio Macri (al igual que otras gestiones) logró encauzar la relación con China promoviendo la concreción de oportunidades de negocios en aquellos rubros (como la construcción de grandes obras de infraestructura) donde la burguesía local es socia del capital chino, no su competidora.

Reflexiones finales

El trabajo que aquí presentamos parte de la hipótesis de que la existencia de intereses contrapuestos entre las diferentes fracciones burguesas en las que se apoyó el Gobierno de Mauricio Macri, explica las oscilaciones en materia de política exterior durante su gestión. En particular, el giro que se observa en la relación con China entre la primera mitad de su mandato y la segunda. Hemos constatado que estas fracciones impulsan orientaciones contrapuestas en términos de relaciones internacionales, en particular con China. Mientras que la burguesía agropecuaria y agroindustrial promueve una mayor integración con este país, dado que ello la beneficia por el incremento de las exportaciones de los bienes que produce, la gran burguesía industrial resiste esa integración, en tanto ello implica una mayor apertura hacia las importaciones chinas que afectan sus posiciones en el mercado interno.

Ambas fracciones, a su vez, intervinieron en la esfera pública intentando imponer estas orientaciones sobre la Cancillería argen-

tina, operando e influyendo sobre las disputas internas que atravesaron a la gestión de Mauricio Macri en el terreno de las relaciones exteriores. Así, la política exterior argentina aparece atada a los intereses (y los eventuales negocios) de las fracciones de la burguesía local, algo que no es exclusivo de esta gestión. Durante la presidencia de Mauricio Macri verificamos la influencia cruzada de ambas fracciones burguesas sobre la política exterior del gobierno. Por un lado, la influencia de la burguesía agropecuaria y agroindustrial local, que operó, con éxito, para evitar que se deteriorara la relación comercial bilateral, consiguiendo que se levantaran las represalias impuestas por el gobierno chino al ingreso de exportaciones argentinas, y nuevos acuerdos que permitieron incrementarlas. Pero también se verifica el poder de *lobby* de la burguesía industrial que, a pesar del viraje en las relaciones bilaterales con China, logró que se mantuvieran las medidas *antidumping* como mecanismo de protección frente al ingreso de importaciones chinas.

Creemos que una reconstrucción como la hecha en este trabajo no solo resulta útil para entender los determinantes sociales de la política exterior del país, en tanto resultado de presiones cruzadas por parte de distintos intereses económicos. También nos permite entender los posibles impactos para el entramado productivo local de una profundización de la relación diplomática y comercial con China, algo que a la vista de los acuerdos recientemente firmados, se encuentra en la agenda del actual gobierno.

Referencias bibliográficas

- Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) (2018a), "Dossier: China, al a conquista del gigante asiático. Argentina Exporta", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- (2018b), "Informe País. China. Febrero 2018", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- (2020), "Informe País. China. Agosto 2020", Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Álvarez, M. V. (2019), "El regionalismo post-liberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de ALBA, UNASUR y MERCOSUR", *Relaciones Internacionales*, vol. 92, N°2, pp. 33-52, Costa Rica, Universidad Nacional, disponible en: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/12612>>.
- Ámbito Financiero*, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- BAE*, periódico de circulación nacional, varias ediciones.
- Brenta, N. (2020), "Los determinantes internos de la política de la deuda externa pública de Argentina (2015-2019)", en Míguez, M. C. y

- Morgenfeld, L. (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires, Teseo Press, pp. 227-260.
- Burgos, M. (2011), "Las medidas antidumping en la relación comercial sino-argentina", *Política Comercial, Industrializar Argentina*, pp. 33-39, disponible en: <<http://www.indargen.com.ar/pdf/16/antidumping.pdf>>.
- Busso, A. (2019), "Argentina nuevamente en crisis: reflexiones sobre las limitaciones de una política de alineamiento con Estados Unidos", *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, La Plata, UNLP, pp 1-10, disponible en: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95943>>.
- Busso, A., E. Actis y M. R. Novello (2017), "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China", en Busso, A. (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011)*, tomo 2, Rosario, UNR Editora, pp. 11-51.
- Castaño, F. (2017), "Algunas consideraciones sobre la política exterior argentina luego del ejercicio de Malcorra como canciller", *Boletín Informativo*, N° 60, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales.
- Clarín*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- Colombo, S. (2011), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*, Tandil, CEIPIL/UNCPSA.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) (2020), *Informe Anual*.
- Crisorio, C. (2009), "Relaciones bilaterales de Argentina: los casos de la Federación de Rusia y la República Popular China", *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2008*, Guadalajara, REDIALC, pp. 229-241.
- El Cronista*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- El Enfiteuta*, portal de noticias, varias ediciones.
- El País*, periódico internacional, varias ediciones.
- Frenkel, A. y D. Azzi (2018), "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)", *Colombia Internacional*, N° 96, Bogotá, pp. 177-207, disponible en <<https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>>.
- Hua, L. (2017), "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri", *Revista Relaciones Internacionales*, N° 53, La Plata, pp. 229-237, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S2314-27662017000200014&script=sci_abstract&tlng=en>
- INDEC (2021), "Exportaciones por complejos exportadores. Revisión 2018. Años 2017-2020".
- Infobae*, portal de noticias, varias ediciones.
- InfoCampo*, portal de noticias, varias ediciones.
- iProfesional*, portal de noticias, varias ediciones.
- La Nación*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- La Política Online*, portal de noticias, varias ediciones.

- La Voz*, periódico de circulación regional, varias ediciones.
- Laufer, R. (2020), “China en América Latina: clases dirigentes y asociaciones estratégicas”, en Míguez, M. C. y L. Morgenfeld, L. (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires, Teseo Press, pp. 261-296.
- Letra P*, portal de noticias, varias ediciones.
- Maradeo, J. e I. Damiani (2019), *Lobby: Cómo se construye (el verdadero poder detrás del poder)*, Buenos Aires, Ediciones B.
- Míguez, M. C. (2020), “De Macri a Fernández: dilemas de la Política Internacional Argentina”, *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, N° 13, Mar del Plata, pp. 80-110, disponible en: <<http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4659/4898>>
- Página/12*, diario de circulación nacional, varias ediciones.
- Piñero, M. T. (2019), “Neoliberalismo periférico en relaciones internacionales: Macri y su política de inserción internacional”, en *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, Córdoba, Brujas, pp. 375-394.
- Sanz Cerbino, G. y N. Grimaldi, (2020), “Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015”, *Estado & Comunes*, vol. I, N° 10, Quito, IAEN, pp. 73-93, disponible en: <https://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/150>
- Sanz Cerbino, G. y N. Pelocche (2018), “¿Una estrategia económica alternativa entre los grandes industriales?”, en *Realidad Económica*, N° 318, Buenos Aires, IADE, pp. 29-57.
- Veintitrés*, revista de actualidad política, varias ediciones.
- Zelicovich, J. (2011), “El lugar del Mercosur en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner”, *Relaciones Internacionales*, vol. 20, N° 41, La Plata, UNLP, pp. 179-195, disponible en: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1192>>

[Recibido el 13 de julio de 2022]

[Evaluado el 25 de julio de 2022]

Autoras

Gonzalo Sanz Cerbino es doctor en Historia, docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con lugar de trabajo en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Publicaciones recientes:

Sanz Cerbino, G. (2022), “Los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA): intervención política y corporativa en la Argentina, 1957-1976”, *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, México, Colegio de Posgraduados Ciencias Agrícolas, en prensa.

— y V. Rodríguez Nievas (2022), “La burguesía argentina frente a la política exterior. Relaciones polí-

- ticas y económicas con China durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)”, XVIII *Interescuelas / Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo.
- y N. Grimaldi (2020), “Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015”, *Estado & Comunes*, Quito, IAEN, N° 10.

Victoria Rodríguez Nievas es estudiante avanzada de la carrera de Historia en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), becaria del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) e integrante del PICT “La burguesía argentina frente a la política exterior y las relaciones comerciales internacionales, 2011-2019”.

Publicaciones recientes:

- Sanz Cerbino, G. y V. Rodríguez Nievas (2022), “La burguesía argentina frente a la política exterior. Relaciones políticas y económicas con China durante el gobierno de Cambiemos (2016-2019)”, XVIII *Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 10 al 13 de mayo.
- (2021), “Las bases sociales de la política exterior de Cambiemos: la burguesía argentina frente a China, 2016-2019”, V *Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, 27, 28 y 29 de octubre.

Cómo citar este artículo

Sebastián Sanz Cerbino, Gonzalo y Victoria Rodríguez Nievas, “La burguesía argentina frente a China. Intereses económicos y política exterior en la Argentina reciente, 2015-2019”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, N° 42, primavera de 2022, pp. 199-219, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/661-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-42.html>>.