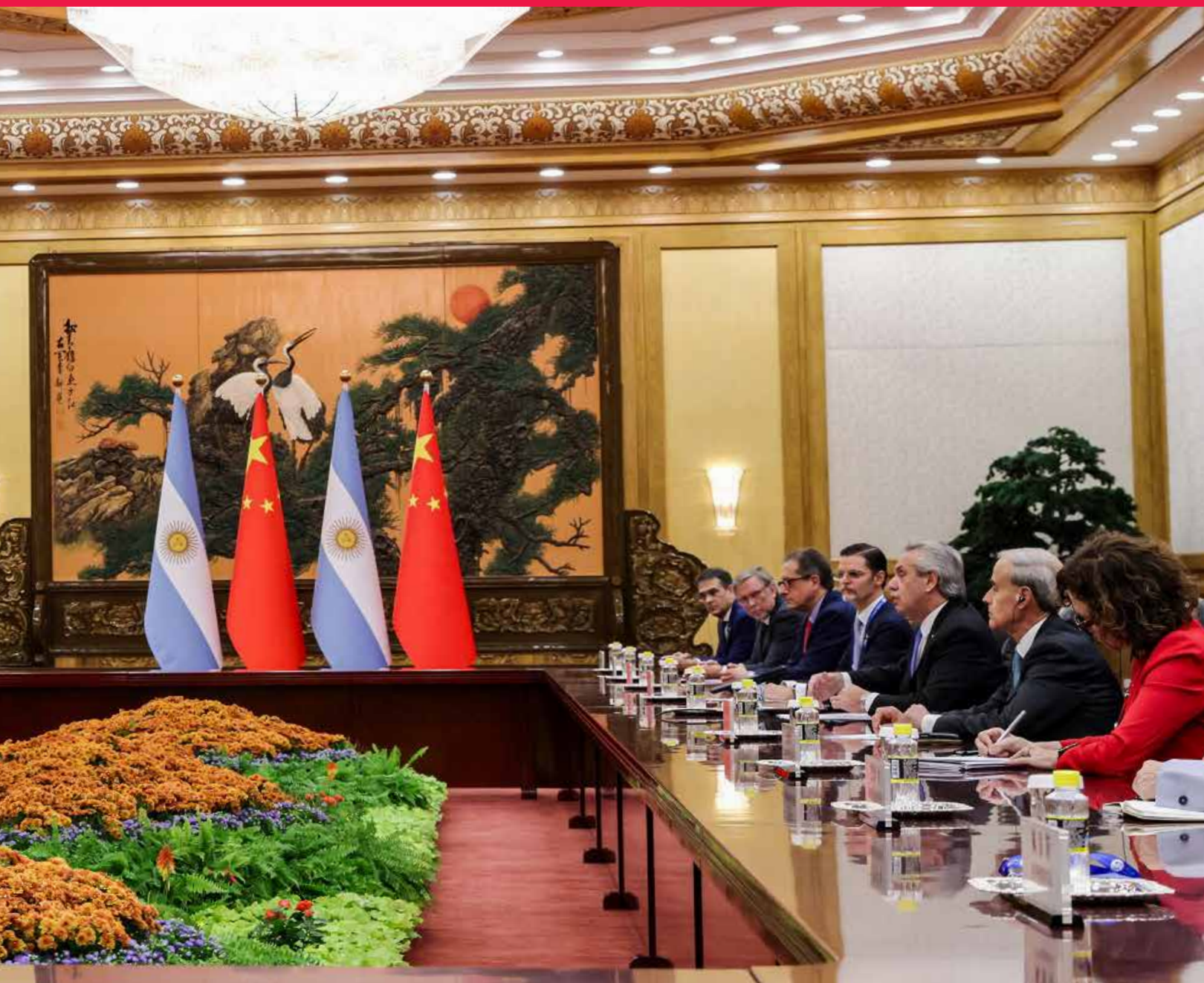


LA ARGENTINA EN UN CONTEXTO GLOBAL EN TRANSICIÓN: LOS DESAFÍOS DEL VÍNCULO ECONÓMICO CON CHINA



EL TRABAJO ABORDA EL PRESENTE DE LAS LAS RELACIONES COMERCIALES CON CHINA Y LOS POSIBLES ESCENARIOS A FUTURO.

por **JULIANA GONZÁLEZ JÁUREGUI**. *Licenciada en Relaciones Internacionales. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por FLACSO Argentina y la Universidad San Andrés; y doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Investigadora y coordinadora de la Cátedra de Estudios sobre China en el Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Investigadora asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.*



La vinculación económica entre la Argentina y China se cimentó, inicialmente, a partir del intercambio comercial. Los flujos de comercio bilateral fueron más bien incipientes desde la instauración de la República Popular China en 1949 hasta los años ochenta.

E

l ascenso de nuevas potencias, y el consecuente declive relativo de las que, hasta ser desafiadas, se posicionan como hegemónicas, ha sido histó-

ricamente relevante para el devenir de las relaciones internacionales. En primer lugar, porque conllevan reconfiguraciones del sistema internacional y, en ciertos momentos de la historia, incluso, la emergencia de nuevos órdenes mundiales. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, porque implican diversas adaptaciones a escala doméstica. El actual escenario de competencia estratégica entre China y Estados Unidos está teniendo diversos efectos en los países de América Latina y el Caribe (ALC), modificando sus dinámicas internas y, a su vez, sus estrategias de inserción internacional. El vínculo de la Argentina con China es un reflejo de estas tendencias.

En un contexto de múltiples transiciones globales, con diversas implicaciones para las relaciones económicas entre la Argentina y China, este artículo analiza las trayectorias del intercambio comercial con el país asiático, y las inversiones y el financiamiento provisto por entidades chinas a la Argentina. Se identifican las principales características de dichos canales de relacionamiento y los hitos más relevantes. En base a ello, se plantean los desafíos que enfrenta la Argentina en sus futuros lazos económicos con China. Si bien los retos son múltiples, este trabajo pone énfasis en identificar aquellos que tienen implicaciones directas para el proceso de desarrollo económico y, en esa línea, para la inserción económica internacional de la Argentina.

Las relaciones económicas con China: trayectorias históricas y desafíos pendientes

La vinculación económica entre la Argentina y China se cimentó, inicialmente, a partir del intercambio comercial. Los flujos de comercio bilateral fueron más bien incipientes desde la instauración de la República Popular China en 1949 hasta los años ochenta. Cabe señalar que estas dinámicas no solo se observaron en la Argentina. El contexto internacional de Guerra Fría y los cambios internos que se estaban promoviendo en China impulsaron que los lazos con otros países en desarrollo fueran comparativamente más estrechos en el ámbito político-ideológico que en el económico-comercial.

Luego del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la Argentina y China en 1972, pero en especial a partir de la política de la "Reforma y la Apertura" que Deng Xiaoping puso en práctica desde 1978, China aceleró su proceso de industrialización y dio inicio a una progresiva apertura al exterior, que incluyó nuevos lazos con el resto del mundo, incluida la Argentina. El intercambio comercial entre nuestro país y China se incrementó y, con él, los envíos de materias primas al país asiático. Como resultado, la Argentina presentó saldos comerciales superavitarios hasta entrada la década de los noventa. Es importante destacar que, más allá del aspecto económico, fue durante esta década que se profundizaron los lazos bilaterales; en ese sentido, el apoyo de la Argentina a China luego de los sucesos de Tiananmen fue crucial para profundizar las relaciones.

Hacia fines de los años noventa, la rápida industrialización de China comenzó a tener consecuencias para sus patrones de intercambio comercial con el resto del mundo. Para aquel entonces, la Argentina, como muchos países latinoamericanos, no solo se había convertido en un importante proveedor de alimentos, energía, minerales y otros recursos estratégicos sino también en un mercado de destino clave para los productos industriales chinos. Ese patrón de intercambio comercial se consolidó durante el siglo XXI, con consecuencias particulares para nuestro país. Desde 2008 en adelante, la Argentina pasó a registrar déficit constante en su comercio bilateral con China, situación que prevalece hasta el presente.

En la actualidad, China es el segundo socio comercial de la Argentina. En 2022, el 9% de las exportaciones argentinas tuvieron como destino al país asiático, luego de Brasil, que representó el 14,2% de las ventas externas argentinas. La agroindustria ocupa un rol central en las exportaciones que la Argentina destina a China: en 2022, ese país adquirió el 92% de las ventas externas de porotos de soja, el 57% de las de carne y el 59% de las de cebada forrajera. En conjunto, los productos de los complejos sojero y cárnico representaron el 66% de las ventas a China en 2022. Cabe agregar que, en los últimos años, el carbonato de litio se ha convertido en otro producto destacado dentro de la canasta exportadora a China: en 2022, el 41,6% de las exportaciones argentinas de ese producto tuvieron como destino el país asiático. Por su parte, el 21,5% de las importaciones argentinas provinieron de China y, a diferencia de nuestras ventas externas, las adquisiciones se compusieron por productos terminados e insumos de origen industrial: maquinarias y artefactos, productos químicos, fertilizantes, e insumos de la industria automotriz y vehículos. Si consideramos el comercio según las provincias argentinas, China es el principal socio comercial de Chaco, Santiago del Estero, Entre Ríos, San Luis, La Pampa y Catamarca. Además, es el segundo socio comercial de las tres provincias que más exportan: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Luego de quince años de déficit comercial bilateral constante, que registró un récord histórico de 9.500 millones de dólares en 2022, el patrón de intercambio comercial es, sin dudas, uno

de los principales dilemas de la relación económica con el país asiático. La Argentina se enfrenta, hace tiempo, al desafío de diversificar su canasta exportadora hacia China y, en ese marco, de impulsar la colocación de productos con mayor valor agregado en dicho mercado.

China también ha logrado consolidarse como un importante origen de las inversiones extranjeras que recibe la Argentina. La internacionalización de las empresas chinas, en especial de las denominadas *State-Owned Enterprises* (SOEs, por sus siglas en inglés), fue impulsada desde 2001 mediante estrategia de “Salida al Exterior” y, a partir de 2013, ha sido reforzada en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La Argentina, como otros países en desarrollo, se convirtió en un foco de atención de las firmas chinas. Entre 2000 y 2022 se registraron inversiones de empresas chinas en la Argentina por un monto mayor a los 18.200 millones de dólares; solo entre 2020 y 2022, las inversiones totalizaron casi 4.800 millones de dólares.

Las inversiones chinas en nuestro país comprenden múltiples sectores. En el complejo sojero, abarcan todas las etapas de la cadena de producción: desde el suministro de insumos (incluidos agroquímicos, fertilizantes y semillas, entre otros) hasta el almacenamiento, el control de plantas de prensado y procesamiento, el transporte (que comprende la propiedad de puertos ubicados en la provincia de Santa Fe) y la comercialización. Las firmas chinas también han concretado inversiones en la industria cárnica, el sector automotriz, el comercio minorista (supermercados), el pesquero, el de entretenimientos, los bienes raíces, las telecomunicaciones, y el sector digital. A su vez, han invertido en hidrocarburos, minería (incluida la extracción de minerales críticos como el litio), e infraestructura de logística y transporte. Asimismo, se han registrado inversiones en el sector de energías renovables, como la eólica y solar, y en energías alternativas, como los grandes emprendimientos hidroeléctricos. Como se detalla más adelante, muchos de los proyectos que involucran inversiones en los sectores de infraestructura energética y de transporte y logística han recibido financiamiento de parte de entidades financieras chinas. A pesar del auge de inversiones de origen chino en la Argentina, estas transacciones

aún se ubican por detrás de las provenientes de empresas de origen estadounidense y europeo. Cabe destacar que las empresas chinas han logrado posicionarse como inversores clave en sectores estratégicos donde las firmas de otros orígenes están prácticamente ausentes; entre ellos, sobresalen la infraestructura energética (incluida la de energías renovables) y de transporte y logística, junto con telecomunicaciones.

Tal como se anticipó, los bancos de desarrollo y comerciales chinos también han provisto de financiamiento a la Argentina. El otorgamiento de préstamos a diversos países en desarrollo responde a una búsqueda de posicionamiento internacional de parte de China, que complementa y, a la vez, amplía la vinculación promovida mediante el intercambio comercial y las inversiones. La Argentina se ubica como cuarto receptor del financiamiento de bancos de desarrollo chino en ALC. Los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Exportaciones e Importaciones de China, y el Grupo CITIC sumaron 17.000 millones de dólares entre 2005 y 2019. Ese fue

el último año en que estas entidades otorgaron financiamiento a nuestro país, a raíz de las reconfiguraciones internas que se iniciaron en China luego de la crisis económica como consecuencia de la pandemia del Covid-19. El financiamiento provisto hasta 2019 se destinó, principalmente, al desarrollo de proyectos de infraestructura energética y de transporte en nuestro país. Los bancos comerciales chinos también han logrado posicionarse como importantes financiadores de los países en desarrollo. En ALC, la Argentina se ubicó como principal receptor de los préstamos provistos por estos bancos entre 2007 y 2021. Durante ese período, el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el Banco de China financiaron, en especial, proyectos de infraestructura energética y de transporte, junto con proyectos en el sector de minería. Cabe señalar que la mayor parte del financiamiento otorgado por entidades chinas, tanto comerciales como de desarrollo, se ha efectuado por medio de contratos “llave en mano”. Esto implica que la provisión de financiamiento se efectúa con la condición de que los proyectos incluyan tec-



nología y/o utilización de maquinaria china, y que estos emprendimientos sean desarrollados por las empresas chinas. De esa manera, la contraparte china promueve el posicionamiento global de sus empresas líderes en determinados segmentos industriales y/o tecnológicos.

He aquí otro desafío importante para la Argentina: incorporar requisitos de transferencia tecnológica y/o desarrollo tecnológico conjunto, al igual que participación conjunta de empresas argentinas y/o del sistema científico-tecnológico argentino en todos aquellos proyectos que se consideren estratégicos. Por ejemplo, en los proyectos vinculados a la transición energética, es decir aquellos que involucren la promoción de las energías alternativas y/o renovables, y/o aquellos que impulsen la industrialización del litio en territorio argentino.

Además de la recepción de financiamiento de parte de entidades chinas, la Argentina también se ha incorporado a bancos multilaterales de desarrollo donde China tiene un papel protagónico. En 2021, nuestro país se convirtió en miembro no regio-

Además de la recepción de financiamiento de parte de entidades chinas, la Argentina también se ha incorporado a bancos multilaterales de desarrollo donde China tiene un papel protagónico.

nal del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), luego de realizar el aporte de capital para el ingreso. El primer proyecto financiado por el BAII en la Argentina se aprobó a fines de septiembre de 2023. Se trata de un parque eólico en Río Grande, Tierra del Fuego, cuyo costo total está previsto en 71,5 millones de dólares, de los cuales 64 millones serán aportados por el BAII, y los 7,5 millones restantes por el gobierno argentino.

En esa línea, durante su visita a China en octubre de 2023, el presidente Alberto Fernández entregó la carta formal para solicitar el ingreso de la Argentina al Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) de los BRICS. Previamente, en el marco de la 15ª Cumbre de los BRICS en agosto de 2023, se había acordado avanzar en la ampliación del grupo a “BRICS Plus” y se anunció que la Argentina fue seleccionada para convertirse en miembro pleno a partir del 1º de enero de 2024, junto con Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

La vinculación financiera entre la Argentina y China también incluye acuerdos de intercambio de divisas o *swap*. Estos convenios forman parte de una estrategia que el Banco Popular de China ha desplegado en base a tres objetivos: primero, promover la internacionalización de su moneda, el *renminbi*; segundo, impulsar la participación de otras monedas en las transacciones comerciales y en el sistema monetario internacional, y tercero, dar apoyo a las empresas exportadoras e inversoras chinas.

El primer acuerdo *swap* entre la Argentina y China fue firmado en 2009; este acuerdo finalizó sin haber sido activado. El segundo, que fue firmado en 2014, fue activado en varias ocasiones, y renovado en 2017 y 2020; en 2015 y 2018 se firmaron, además, acuerdos suplementarios. Luego de la reunión de los líderes Alberto Fernández y Xi Jinping en la Cumbre del G20 en Bali, Indonesia, a fines de 2022, se anunció la activación especial de 5.000 millones de dólares que la Argentina podría disponer para ampliar sus reservas netas. En abril de 2023, el ministro de Economía argentino, Sergio Massa, anunció la posibilidad del pago de importaciones de origen chino con yuanes. Posteriormente, en el marco de la visita del ministro Massa a China en junio de 2023, se confirmó la renovación anticipada del *swap*, que vencía en agosto, por tres años más. En la visita de Alberto Fernández a China, en octubre de 2023, se anunció la ampliación del monto de libre disponibilidad del *swap* a 11.500 millones de dólares.

La activación del acuerdo de intercambio de monedas con China implica el pago de una tasa de interés que no ha sido dada a conocer oficialmente pero que se ubicaría entre el 6 y 7% en la actualidad, con posibilidad de variaciones en el futuro. He aquí otro desafío crucial para la Argentina: los acuerdos *swap* operan como créditos. En un contexto de alto endeudamiento externo, cabe preguntarse, por un lado, acerca de la capacidad de repago de la Argentina y, por otro, sobre las condicionalidades que impondrá China en caso de que nuestro país no pueda cumplir con los plazos establecidos. Hasta el momento, el país asiático ha funcionado como prestamista de última instancia para la Argentina, en un

contexto de crisis macroeconómica. De forma similar al caso de las inversiones, las entidades chinas han otorgado financiamiento para el desarrollo de proyectos en sectores estratégicos, donde las instituciones financieras tradicionales han estado prácticamente ausentes y/o se han mostrado reticentes a brindar créditos.

En resumen, la vinculación económica entre la Argentina y China durante el siglo XXI se ha sustentado en base a tres canales complementarios. El intercambio comercial se posiciona como la vía de relacionamiento de mayor trayectoria histórica, mientras las inversiones y el financiamiento son más recientes en el tiempo, pero no menos importantes en tanto motores de impulso de la relación económica bilateral. En esa línea, cabe destacar tres hitos que pueden ser interpretados como “momentos bisagra” y que están en estrecha relación con las trayectorias previamente descritas.

El primero, en 2004, tuvo lugar con la firma de la “asociación estratégica”, en el marco de la visita de Estado de Hu Jintao a la Argentina. Junto con Argentina, solo tres países en ALC, Brasil, México y Venezuela, ostentarían esa categoría en sus relaciones con China por varios años. En el plano económico, el reconocimiento mutuo como socios estratégicos implicó darle mayor impulso al intercambio comercial; rápidamente, China logró ubicarse como segundo socio comercial de la Argentina. Un dato no menor es que, ese año, la Argentina abrió la Consejería Agrícola en su Embajada en Beijing. Hasta entonces, nuestro país solo tenía consejerías agrícolas en Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea, es decir en mercados que habían sido históricamente relevantes para sus exportaciones. La apertura de esta oficina reflejó la importancia que había adquirido China para el comercio exterior argentino.

El segundo hito tuvo lugar en 2014, cuando la Argentina y China establecieron la “asociación estratégica integral”, en el marco de

la visita de Estado de Xi Jinping a la Argentina. Hasta entonces, pocos países de la región habían logrado ese ascenso de categoría en el relacionamiento con el país asiático. El establecimiento de la asociación estratégica integral significó, en el plano económico, no solo dar mayor impulso al intercambio bilateral y a las inversiones de las empresas chinas en la Argentina, sino, además, promover la provisión de financiamiento para proyectos de infraestructura.

El tercer hito se registró en 2022, cuando la Argentina firmó el memorando de entendimiento para adherirse a la IFyR. La Argentina había participado de las dos primeras instancias del Foro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, en 2017 y 2019, respectivamente, y había anunciado su interés en conformar la IFyR, pero no concretó su incorporación hasta principios de 2022. Además del memorando, se establecieron trece acuerdos en diferentes áreas. En junio de 2023, se firmó el Plan de Cooperación de la IFyR, con seis proyectos prioritarios, que incluyen construcción de infraestructura de energías alternativas y renovables, redes de transmisión eléctrica, construcción de puentes y adquisición de vehículos para ferrocarriles. A su vez, el Plan abarca dieciocho proyectos cuya factibilidad será explorada. El ingreso de la Argentina a la IFyR significa un paso más hacia adelante en la cooperación con China, tanto a escala bilateral como multilateral.

Los tres “momentos bisagra” en la relación económica entre la Argentina y China dan cuenta de una cooperación con fuertes cimientos en el plano bilateral y, a la vez, un apoyo de la Argentina a las instancias multilaterales creadas por China. Ese apoyo se refleja tanto en el ingreso de nuestro país al BAI y a la IFyR, como también en la solicitud de incorporación al BRICS Plus y al NBD de los BRICS.

Se precisan líneas de acción que contemplen cómo, en las diversas instancias de cooperación económica que se establezcan a futuro, el vínculo con las contrapartes chinas puede impulsar el proceso de desarrollo y el mejoramiento de las capacidades nacionales y, a la vez, fortalecer las capacidades de definir las formas de inserción externa.

Reflexiones finales: aportes para repensar los lazos económicos bilaterales

A medida que China ha profundizado sus lazos económicos con los países del Sur Global, incluida la Argentina, ha promovido el incremento de los intercambios comerciales, la colocación de inversiones y la provisión de financiamiento en múltiples sectores que son considerados estratégicos para su desarrollo. A través de los canales bilaterales de vinculación, China promueve la internacionalización de sus empresas y tecnologías y, al mismo tiempo, el posicionamiento global de sus entidades financieras. En simultáneo, tracciona la creación y el fortalecimiento de una arquitectura internacional que ofrece incentivos, pero que, al mismo tiempo, plantea desafíos para los países receptores.

En 2024, la Argentina y China celebrarán una década como socios estratégicos integrales. Esa estrecha vinculación económica presenta, al menos, tres desafíos. En el comercio bilateral, está pendiente la diversificación de la canasta exportadora argentina, y la incorporación de mayor valor agregado en las ventas externas que tienen como destino a China. En las inversiones que realizan las empresas chinas, junto con el financiamiento que, en algunos casos, se acuerda para desarrollar proyectos en sectores estratégicos, está pendiente la creación de esquemas de transferencia tecnológica y/o desarrollo industrial y/o tecnológico compartido, al igual que de participación conjunta entre empresas de ambos orígenes. Finalmente, y en línea con el financiamiento provisto por China mediante préstamos y *swaps*, la Argentina enfrenta el desafío de analizar su capacidad de maniobra en un contexto de elevado endeudamiento externo, y establecer mecanismos de respuesta.

En base a los desafíos señalados, se desprende una cuenta pendiente central para la Argentina: el diseño de un plan nacio-

nal de vinculación a mediano y largo plazo que contemple la cooperación en el marco de la IFyR y más allá de ella, que sea transversal en términos institucionales y técnicos (aunando diversas entidades y organismos, públicos y privados) y abarque múltiples escalas de implementación (nacional, provincial y local, respectivamente). En concreto, se precisan líneas de acción que contemplen cómo, en las diversas instancias de cooperación económica que se establezcan a futuro, el vínculo con las contrapartes chinas puede impulsar el proceso de desarrollo y el mejoramiento de las capacidades nacionales y, a la vez, fortalecer las capacidades de definir las formas de inserción externa. Los diez años de asociación estratégica integral pueden significar una oportunidad para planificar una estrategia de relacionamiento con China en clave autonómica. En dicha estrategia, es importante incluir lineamientos específicos sobre el diseño e implementación de los proyectos de infraestructura ya acordados en el marco de la IFyR, y los que se acuerden a futuro con el BAI y/o el NBD. En esa línea, resulta primordial que la planificación contemple el financiamiento de proyectos de transformación digital; un área prioritaria dentro de los préstamos que otorgan dichas instituciones y que, dada su relevancia, puede aportar al proceso de desarrollo de la Argentina. Es importante que esa planificación desglose los proyectos que son estratégicamente prioritarios y evalúe las capacidades de repago para cada uno de los créditos solicitados, sea vía IFyR, u otras instituciones como el BAI y/o el NBD, de forma de garantizar la estabilidad financiera de la Argentina. Finalmente, en el marco de la estrategia de relacionamiento, resulta crucial incorporar requisitos de transferencia tecnológica y/o desarrollo de procesos científico-tecnológicos conjuntos, de manera de impulsar el aprendizaje del *know-how* tecnológico chino, pero, esencialmente, de contribuir a la innovación y al desarrollo de nuevas capacidades tecnológicas propias en la Argentina.

