

## ARGENTINA Y CHINA: CAUSAS DE LA DISPUTA EN TORNO AL ACEITE DE SOJA

EDUARDO DANIEL OVIEDO

*Universidad Nacional de Rosario  
y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*

La disputa entre Argentina y China en torno al aceite crudo de soja introduce nuevas variables para entender la dinámica del intercambio comercial chino-latinoamericano. Este intercambio se caracteriza por el “esquema Norte-Sur” desde la década de los noventa del siglo pasado; es decir, exportación de materias primas latinoamericanas e importación de bienes industriales chinos. Sin embargo, varios gobiernos de la región buscan revertir este tradicional modelo con la des-primarización;<sup>1</sup> política asociada a la modernización interna y, dentro de ésta, particularmente a la industrialización. Así, la disputa bajo estudio es un caso testigo que muestra cómo la tensión emerge en la relación con China a medida que el gobierno argentino des-primariza su economía, agregando valor al poroto de soja y desarrollando la industria de *crushing*.<sup>2</sup> Al contrario, la cooperación predomina sobre la tensión cuando este país se adapta

---

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 25 de abril de 2011 y aceptado para su publicación el 7 de junio de 2011.

<sup>1</sup>Pierre Salama afirma que “No hay una definición científica de la primarización; sin embargo se puede decir que una economía es primarizada si sus exportaciones de productos primarios predominan en las totales, y que está en curso de primarización si este segmento tiende a aumentar de manera significativa”. Pierre Salama, “Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, ¿una oportunidad?”, *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 58, núm. 12, México, diciembre de 2008, p. 836. En sentido inverso, se puede aseverar el concepto de des-primarización, cuando el predominio de los productos primarios disminuye respecto a su participación en las exportaciones totales en relación con periodos anteriores.

<sup>2</sup>El *crushing* es el proceso industrial de molienda, por extrusión o extracción con solvente, por el cual de la soja se obtienen harinas proteicas, pellet de fibra y aceite.

al “esquema Norte-Sur” planteado por China y acepta la nueva división internacional del trabajo.

Fuentes argentinas y chinas coinciden en que la prohibición ha sido una retorsión<sup>3</sup> a las medidas *antidumping*<sup>4</sup> y licencias no automáticas aplicadas por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a productos de origen chino. Otros especialistas entienden que la decisión de Beijing fortalece su propia industria de procesamiento de soja para elaborar harinas y aceites, para lo cual la protección de la competencia externa sería vital, buscando importar más porotos y menos materias primas semielaboradas.<sup>5</sup> Otros observadores consideraron que el manejo del petróleo jugaría un papel importante en la disputa,<sup>6</sup> así como el mantenimiento del *superávit* de su balanza comercial. Mientras que entre las causas políticas aparece el postergado viaje de la presidente Kirchner a China, de enero de 2010;<sup>7</sup> así como la aplicación de una sanción económica a la orden emitida por un juez argentino, quien solicitó la captura internacional de Jiang Ze Min y Luo Gang, a fin de comparecer en la causa iniciada en 2005 por imposición de torturas y genocidio a practicantes de Fa Lun Gong (法轮功) en China.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Las retorsiones “son medidas lícitas (esto es, no prohibidas por el derecho internacional), aunque calificables de perjudiciales e inamistosas, adoptadas por un Estado en respuesta a lo que considera actos ilícitos previos de otro Estado”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona, Ariel, 2008, pp. 220-221.

<sup>4</sup> El *antidumping* es el conjunto de medidas de protección adoptadas por un Estado con el objeto de proteger la economía nacional frente a las distorsiones provenientes de la política de *dumping* realizada por terceros Estados.

<sup>5</sup> Juan Diego Wasilevsky, *Biodiesel, la llave para abrir el cerrojo que China le impuso a Argentina a la exportación de aceite de soja* [consultado en [www.iProfesional.com](http://www.iProfesional.com), Buenos Aires, 10 de abril de 2010].

<sup>6</sup> En marzo de 2010, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) compró 50% de las acciones de la empresa petrolera Bridas Energy Holding. En noviembre, la British Petroleum vendió el 60% que poseía en Pan American Energy, adquirido por Bridas y CNOOC en 7 059 millones de dólares. A fin de 2010, la empresa estatal Sinopec anunció la compra de los bienes de la petrolera estadounidense Occidental Petroleum en Argentina, por 2 450 millones de dólares. A estas operaciones financieras se agregó el traspaso de la minera Andean y su yacimiento Cerro Negro por 3 450 millones de dólares y las inversiones chinas en producción de urea en la isla de Tierra del Fuego.

<sup>7</sup> Matías Longoni, “China levanta la prohibición y vuelve a comprar aceite de soja”, *Clarín*, Buenos Aires, 12 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Buenos Aires, Dunken, 2010, pp. 466-469 y 476-478.

Las diversas interpretaciones de los hechos llevan a la pregunta de fondo: ¿Por qué China, en el contexto de una relación histórica sin conflictos fundamentales y de constante amistad, decidió prohibir la importación del aceite crudo de soja desde Argentina? Su respuesta requiere evaluar las causas que motivaron la medida. Éste es, precisamente, el objeto de estudio del presente artículo. Entendiendo que, como crisis reciente y aún en pleno desarrollo, los resultados son provisionales y sujetos a revisión de los historiadores, quienes contarán a futuro con documentación diplomática para desentrañar los entretelones de esta compleja trama de intereses. Sin embargo, es dable aclarar el impacto que ha tenido este contencioso comercial en el gobierno y la opinión pública argentinos respecto a la imagen que ambos tenían de China. Esto lleva a pensar, como expresa Bernal-Meza, que el ascenso de China no significó un cambio en la concepción de las relaciones internacionales y que China, al igual que otras naciones en el pasado, sigue sujeto a la tradicional *realpolitik*.<sup>9</sup>

En efecto, la decisión china de suspender las importaciones argentinas de aceite crudo de soja (motivo que dio origen a la crisis que se analiza) buscó “disciplinar” al país sudamericano. Es decir, cambiar un comportamiento determinado del gobierno argentino exhibiendo la fuerza de atracción de su mercado. Dicho accionar tuvo como destinatario a este país, pero ofrece una dimensión más amplia cuando se piensa en la semejanza de las estructuras económicas latinoamericanas y la composición de sus exportaciones hacia China. En tal sentido, la medida aparece como “hecho ejemplificador” de la capacidad china para “disciplinar” a otros países de la región si éstos no se avienen a mantener relaciones Norte-Sur o tienen comportamientos políticos o económicos adversos al régimen. Es decir, China utiliza su mercado de importaciones como fuente de poder (definido por Keohane como uno de los cuatro componentes de la hegemonía)<sup>10</sup> abriendo o cerrando el mismo a la reciprocidad

<sup>9</sup> Raúl Bernal-Meza, “China-Mercosur and Chile Relations”, en *Seminario Internacional “Regionalismo y Relaciones Internacionales: Sudamérica, China y Europa”*, Tandil, Argentina, Universidad Nacional del Centro, 2011, p. 2.

<sup>10</sup> Keohane considera que un país hegemónico debe sostener: 1) un gran mercado de importaciones; 2) controlar fuentes de capitales principales; 3) acceso a materias

de los actos de la contraparte, ya sea en el mismo régimen internacional o vinculando agendas de distintos regímenes.<sup>11</sup> Este comportamiento chino ha sido una verdadera política de prestigio,<sup>12</sup> de exhibición de poder y raigambre hegemónica, la cual parte del supuesto de que la reciprocidad en una relación asimétrica siempre es favorable al más fuerte. El gobierno chino esgrime el principio de igualdad entre quienes no lo son<sup>13</sup> y obra en consecuencia, especialmente para crear otro factor constitutivo de la hegemonía: el acceso a las materias primas esenciales.

## Los hechos

El 30 de marzo de 2010, una reunión convocada por el ministerio de Comercio de China y celebrada en la sede de la Cámara de Comercio de Importación y Exportación de Productos Alimenticios, ubicada en el barrio de Dongcheng de Beijing, adoptó la decisión de realizar, a partir del 1° de abril de ese

---

primas esenciales, y 4) ventajas competitivas en la producción de bienes de valor agregado. En Robert Keohane, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL, 1988, pp. 50 y 52.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la reacción ante la designación de Liu Xiaobo como Premio Nobel de la Paz 2010. La presión china ante el gobierno de Noruega y la amenaza a la inestabilidad futura de la relación ha sido anunciada por la Cancillería china: "El Gobierno de Noruega públicamente apoyó al Comité Nobel y su errónea decisión, destruyó la atmósfera de cooperación y la base política de las relaciones bilaterales. Pienso que si entre China y Noruega se quiere mantener las buenas relaciones del pasado será difícil, este obstáculo ha sido puesto por la parte noruega, lo que la responsabilidad por completo es del lado noruego". En 中华人民共和国外交部、2010年12月7日外交部发言人姜瑜举行例行记者会。Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, *Conferencia de Prensa de la vocera del Ministerio de Relaciones Exteriores Jiang Yu*, Beijing, 7 de diciembre de 2010 [consultado en: [www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t775065.htm](http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t775065.htm)].

<sup>12</sup> La finalidad de la política de prestigio "consiste en impresionar a otras naciones con el poder que nuestra propia nación realmente posee o con el poder que cree o que quiere que otras naciones crean que la nuestra posee". En Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, GEL, 1984, p. 100. Si bien esta política utiliza como instrumento el ceremonial diplomático y el despliegue de la fuerza militar, en la actualidad es recurrente el uso de las presiones y sanciones económicas.

<sup>13</sup> La igualdad entre los Estados es funcional, es decir en cuanto a las funciones que desarrollan las unidades políticas, pero se diferencian en términos de capacidades de poder. Estas últimas son fundamentales para el despliegue de las anteriores.

año, estricto control a las importaciones de aceite crudo de soja provenientes desde Argentina.<sup>14</sup> En dicha reunión, en la cual participaron más de una decena de representantes de empresas aceiteras nacionales y extranjeras, también se dispuso que los gobiernos provinciales detuvieran la emisión de los permisos de importación, retornando dicha facultad al Buró de Permisos y Cuotas del ministerio de Comercio (商务部配额许可证事务局).<sup>15</sup> En la práctica, dicho control derivó en la prohibición total de las importaciones de aceite crudo de soja argentino.

Ante la imposibilidad de descargar los embarques de aceite en puertos chinos, el canciller Jorge Taiana convocó a una reunión de urgencia al embajador chino en Argentina, Zeng Gang, a quien expresó “el malestar y la preocupación del gobierno argentino”<sup>16</sup> por la medida adoptada. El embajador Zeng tomó nota del problema y se comprometió a transmitir el pensamiento de la Cancillería argentina a su gobierno.<sup>17</sup> Inmediatamente, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Alfredo Chiaradía, viajó a China para negociar la liberación de la prohibición con funcionarios del ministerio de Comercio. Si bien, Chiaradía no resolvió la cuestión de fondo, el gobierno chino aceptó que los barcos que ya estaban en tránsito pudieran descargar el aceite que llevaban a puertos chinos.<sup>18</sup> En medio de la búsqueda por resolver la controversia, renuncia el canciller Taiana y asume Héctor Timerman, quien acompañará a la presidente Cristina Fernández de Kirchner en su visita de Estado a China, en julio de 2010.

El gobierno chino confirmó la prohibición y solicitó, a las empresas de propiedad estatal, importar mayor cantidad

<sup>14</sup> 米娜、中阿贸易纠纷升级，利好豆油、中国食用油信息网、北京 2010 年 4 月 3 日。Mi Na, *Elevación de la controversia comercial argentino-china, beneficios del aceite de soja*, en Red de Información de Aceites Comestibles de China, Beijing, 3-4, 2010 [consultado en [www.oilcn.com/article/2010/0403/article\\_13313.html](http://www.oilcn.com/article/2010/0403/article_13313.html)].

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> “Malestar oficial con China por la crisis de la soja: citan al embajador”, *Clarín*, Buenos Aires, 3 de abril de 2010.

<sup>17</sup> “En plena tensión por las trabas a la soja, Taiana reclamó al embajador chino que se suspenda la medida”, *La Nación*, Buenos Aires, 5 de abril de 2010.

<sup>18</sup> “Gesto de China por el aceite de soja: abre la puerta a embarques parados en sus puertos”, *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 7 de abril de 2010.

desde Estados Unidos y Brasil para suplir el faltante del aceite argentino.<sup>19</sup> No obstante, algunos empresarios chinos resistían comprar aceite brasileño, por razones de precio más alto que el argentino, e incluso, con Estados Unidos existían obstáculos técnicos para la provisión del producto, debido a que ese país no podía proveer las certificaciones oficiales solicitadas por el gobierno chino, pero que, en aras de obtener otro canal de provisión y continuar la sanción a Argentina, el gobierno chino estaba dispuesto a obviar y estimular la importación desde la superpotencia.<sup>20</sup>

La crisis continuó aun después de la visita de Estado de la presidente.<sup>21</sup> El embajador argentino en China, César Mayoral, dio a conocer detalles de las reuniones que mantuvieron los miembros de la comitiva que acompañó a Cristina Fernández. Dijo que ante la pregunta de los argentinos acerca de cuándo volvería China a comprar aceite de soja, los funcionarios chinos respondieron que “pronto”.<sup>22</sup> Por su parte, el 17 de agosto, el vocero del ministerio de Comercio, Yao Jian, expresó que:

El ministerio de Comercio y los ministerios pertinentes de Argentina están trabajando a nivel de consulta, realizando profundo estudio y debate sobre este tema, llegando ambas partes a un consenso básico. Las dos partes van a establecer un mecanismo de trabajo para promover el desarrollo bilateral incluyendo el aceite de soja y otros productos, y bajo este acuerdo marco, las dos partes pueden hacer consultas amistosas y promover aún más a la resolución de este problema.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> 冯易尘、阿根廷大豆油禁令持续中国寻求更多巴美供应、网易财经、2010年5月5日。Feng Yi Chen, *La prohibición del aceite de soja argentino continúa con la búsqueda china de la provisión de Brasil y Estados Unidos*, Wangyi Caijing, 5 de mayo de 2010 [consultado en: [www.money.163.com/10/0505/17/65UFP6D000252G50.html](http://www.money.163.com/10/0505/17/65UFP6D000252G50.html)].

<sup>20</sup> *Idem*. El gobierno chino flexibilizó los requisitos para la importación desde Estados Unidos. Solicitó que las importaciones de aceite de soja desde ese país anexas la certificación sanitaria del cultivo, debido a que el USDA provee dicha certificación, pero no la certificación de producción industrial. En *China probablemente elimine las limitaciones a la importación de aceite de soja de Estados Unidos*, 5 de julio de 2010.

<sup>21</sup> “Sin avances concretos por las trabas a la soja, la Argentina y China buscan bajar la tensión”, *La Nación*, Buenos Aires, 25 de julio de 2010.

<sup>22</sup> “Se fortalece el vínculo comercial. El aceite de soja vuelve a China”, *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2010 [consultado en: [tiempo.elargentino.com/notas/aceite-de-soja-vuelve-china](http://tiempo.elargentino.com/notas/aceite-de-soja-vuelve-china)].

<sup>23</sup> Centro de Información Financiera del Mundo Chino, *China establecerá con*

De la misma manera que surgió la controversia, es decir sin anuncio oficial por parte del gobierno chino, el 12 de octubre de 2010, un funcionario de COFCO<sup>24</sup> reveló que los importadores chinos habían reiniciado las compras de aceite crudo de soja argentino.<sup>25</sup> Las autoridades chinas eliminaron la prohibición luego de que el gobierno argentino aceptó establecer un grupo de trabajo para resolver los problemas económicos-comerciales.<sup>26</sup> Al mismo tiempo, la información daba cuenta de que el gobierno chino estaba preocupado por el proceso inflacionario interno y el precio del aceite de soja argentino resultaba ser más bajo que el importado desde Brasil y Estados Unidos.<sup>27</sup> No obstante, el funcionario de COFCO mencionó que “la eliminación de la prohibición radicó en causas políticas y no en el factor precio”.<sup>28</sup> La reanudación de los embarques a China fue confirmada por autoridades del Ministerio de Agricultura argentino; mientras que la revista *Oil World* informó sobre compras por 70000 toneladas en la primera semana a la eliminación de la prohibición, y por entre 200 y 250 mil toneladas en diciembre de 2010.<sup>29</sup>

Todo hacía pensar que las partes habían puesto punto final a la controversia. Los gobiernos reemplazaron a los embajadores César Mayoral y Zeng Gang por Gustavo Martino y Yin Hengmin,<sup>30</sup> respectivamente, con el fin de relanzar la re-

---

*Argentina un mecanismo de trabajo para resolver la controversia sobre el aceite de soja*, 18 de agosto de 2010.

<sup>24</sup> COFCO es una de las empresas importadoras de aceite de soja desde Argentina. China National Cereals, Oils and Foodstuffs Import and Export Corporation devenida en la China National Cereal, Oils, Foodstuffs Import and Export.

<sup>25</sup> 中国恢复进口阿根廷豆油、中国食品科技网、2010年10月14日。China recobró la importación de aceite de soja argentino, Red Científica y Técnica de Alimentación, 14 de octubre de 2010 [consultado en: [www.tech-food.com/news/2010-10-14/n0436531.htm](http://www.tech-food.com/news/2010-10-14/n0436531.htm)].

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> 中粮东海粮油工业(张家港)有限公司、中国可能解除阿根廷豆油进口“禁令”、2010年10月13日。COFCO Eastcoast Oils & Grains Industries (Zhangjiagang) Co. Ltd., China probablemente elimine la “prohibición” de importación de aceite de soja argentino, 13 de octubre de 2010 [consultado en: [www.eogi.com.cn/market/readnews.php?id=2018](http://www.eogi.com.cn/market/readnews.php?id=2018)].

<sup>29</sup> “China compró casi 250 mil toneladas de aceite de soja argentino”, *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2010 [consultado en: [www.ambito.com/noticia.asp?id=559938](http://www.ambito.com/noticia.asp?id=559938)].

<sup>30</sup> Acreditado el 25 de enero de 2011.

lación bilateral. Sin embargo, la tensión continuó cuando en enero China nuevamente interrumpió la compra de aceite argentino. Por su parte, durante la visita de mayo de 2011 a la Argentina, el ministro de Comercio Cheng De Ming afirmó que “en el corto plazo se irán comprando 500 000 toneladas métricas de aceite de soja” y que las operaciones comerciales continuarán “siempre que mejore el ambiente comercial en la Argentina y la calidad de producto”.<sup>31</sup> También sostuvo que “en su nuevo plan quinquenal, el gobierno chino dispuso que la Argentina sea uno de los dos países prioritarios en su comercio con Latinoamérica”.<sup>32</sup>

### **Análisis de las causas de la decisión china**

Introducido el tema y visto el desarrollo de los hechos que originaron la disputa, es necesario analizar las causas de la prohibición china. Para ello, éstas son clasificadas en cinco ejes: *a)* saber si la prohibición china ha sido una cuestión técnica o para-arancelaria; *b)* explicar la puja por el *crushing* del poroto de soja; *c)* entender cómo la crisis económica mundial orientó a los Estados a la búsqueda de *superávit* comercial; *d)* la percepción china del “ganador” argentino en el comercio bilateral, y *e)* la reacción ante el comportamiento de la justicia argentina frente al problema de derechos humanos en China.

#### *a) ¿Problema técnico o medida para-arancelaria?<sup>33</sup>*

El argumento chino para realizar el “estricto control” fue la aplicación de la norma BT 1535/2003. Esta medida del gobierno

<sup>31</sup> “China volverá a comprar aceite de soja argentino”, *Clarín*, suplemento *iEco*, Buenos Aires, 12 de mayo de 2011.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> Se entiende por barreras no arancelarias o para-arancelarias las “leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un país que restringen el acceso de productos importados a su mercado”. Por lo tanto, incluyen tanto normas legales como procedimientos administrativos no basados en medidas explícitas, sino en directivas informales de instituciones y gobiernos. En Miguel Ángel Galindo Martín, *Diccionario de Economía Aplicada*, Madrid, Editorial del Economista, 2008, p. 106.

chino estableció un límite máximo de 100 partes por millón de residuos de hexano<sup>34</sup> para los embarques de aceite crudo de soja. Este estándar nacional chino entró en vigor a partir de 1° de octubre de 2004. Es decir, un mes antes de la visita de Hu Jin Tao a la Argentina, cuando la delegación china mencionó por primera vez este tema. El 27 de enero de 2005, representantes de la Administración General de Calidad, Supervisión, Inspección y Cuarentena de China (AQSIQ, por sus siglas en inglés) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina firmaron un acuerdo, por el cual China se comprometió a que la norma mencionada, cuestionada por Argentina, no afectaría el flujo de exportaciones de aceite de soja a ese país.<sup>35</sup> La situación pareció superada hasta que el 29 de marzo de 2010, una nota de la AQSIQ consignaba que entre 2008 y 2009 habían llegado a China 214 lotes de aceites de soja con niveles de hexano por encima de los estándares sanitarios chinos.<sup>36</sup>

El gobierno y los empresarios argentinos consideraron que China deseaba comprar aceite extremadamente refinado y pagar por aceite crudo. Como expresa un funcionario público: “En principio, parecería que las demandas de China son demandas para que el producto tenga una fineza y sofisticación, y para que se produzca la eliminación de ciertos solventes que naturalmente están presentes en el aceite de soja crudo y no en el aceite que es finalmente refinado para consumo humano”.<sup>37</sup> Con fundamento técnico, Marcelo Schang afirma:

El Estándar de la República Popular China para la importación de aceite crudo de soja (GB 1535-2003) es más exigente que el estándar de calidad aceptado por las normas internacionales para el comercio internacional de aceite de soja crudo. Lo que China está exigiendo para todos los

<sup>34</sup> El hexano es un químico utilizado para la extracción del aceite de las semillas oleaginosas.

<sup>35</sup> Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, *Exportaciones de aceite de soja a China*, Buenos Aires, 31 de mayo de 2010.

<sup>36</sup> “Argentina admite que China había alertado sobre la calidad de la soja”, *Clarín*, suplemento *iEco*, 9 de abril de 2010 [consultado en: [www.ieco.clarin.com/economia/Argentina-admite-China-alertado-calidad\\_0\\_120300022.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/Argentina-admite-China-alertado-calidad_0_120300022.html)].

<sup>37</sup> “El Gobierno pedirá a China que evite las trabas a la soja”, *La Nación*, Buenos Aires, 5 de abril de 2010.

aceites (crudos o refinados) es compatible con el estándar de un aceite comestible (aceite refinado).<sup>38</sup>

En efecto, el estándar chino es más exigente que el parámetro establecido por la norma del CODEX para aceites vegetales especificados<sup>39</sup> y “no tiene justificación científica, debido a que el aceite crudo es una materia prima no apta para el consumo humano”.<sup>40</sup> El estándar argentino es de entre 150 a 300 ppm de residuos de solvente en aceites crudos, a diferencia de la regulación GB 1535/2003, que establece igual o menos de 100 ppm.<sup>41</sup>

La diferencia técnica no fue resuelta en el acuerdo de 2005, pero estableció que “China permitirá las importaciones de aceite crudo de soja desde Argentina, aunque los residuos de solvente superen lo estipulado en la norma GB 1535-2003, debiendo cumplir con los estándares luego de ser refinado”.<sup>42</sup> Como anticipándose a los hechos, Schang afirmaba:

Si bien las condiciones de ingreso del aceite crudo al mercado chino están regidas por el acuerdo mencionado anteriormente, las condiciones dispuestas en su regulación (GB 1535-2003) son desproporcionadas para el ingreso de aceite crudo. La existencia de una regulación vigente con requisitos desproporcionados pone en riesgo las condiciones de ingreso del aceite de soja crudo exportado desde nuestro país, ya que en caso que China deje sin efecto el acuerdo, el comercio de este producto se regirá por la reglamentación de referencia y se generará así una barrera al comercio de este producto.<sup>43</sup>

Tal como sucedió desde abril de 2010.

Un comunicado emitido por la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) expresó que: “Argentina vende bajo condiciones de calidad acordes con el estándar mundial y avalada por los contratos internacionales que regulan las

<sup>38</sup> Marcelo Schang, *Detección de barreras no arancelarias para el comercio internacional de productos del complejo cerealero y oleaginoso en países seleccionados*, Fundación INAI, diciembre de 2009, p. 18.

<sup>39</sup> CODEX-STAN 210-1999, “Appointed Vegetable Oil Code Standard”.

<sup>40</sup> Marcelo Schang, *op. cit.*, p. 19.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Idem.*

operaciones comerciales y sus embarques son aprobados por las agencias de control establecidos por los compradores internacionales".<sup>44</sup> Según la Cámara, "el aceite de soja crudo desgomado no es un producto de consumo humano directo y necesariamente debe ser sometido a refinamiento que lo convierte en apto para consumo".<sup>45</sup> Destacando que "la tecnología de mollienda de grano y extracción de aceite instalada en el país es de última generación y probablemente la más eficiente del mundo".<sup>46</sup> La norma BT 1535/2003 del gobierno chino "podría considerarse como un obstáculo técnico al comercio y es eventualmente recurrible ante la OMC"<sup>47</sup>.<sup>48</sup> Más directamente, Raquel Caminoa, gerente de Estudios Económicos de CIARA, consideró que China "plantea una cuestión de calidad, cuando en realidad es una medida para arancelaria".<sup>49</sup>

Contradictoriamente con la medida aplicada a los embarques argentinos, el embajador Zeng Gang, en el momento más álgido de la crisis, expresó que "cerca del 70 por ciento del aceite de soja argentino cumple con este requisito aunque no se lo solicite".<sup>50</sup> El problema, abundó el embajador, sería con 30 por ciento del total de los envíos.<sup>51</sup> Si éste hubiese sido el problema, China podría haber seguido aceptando los embarques que correspondían con su criterio sanitario. Al contrario, desde abril de 2010, interrumpió todas las importaciones desde Argentina, promoviendo la compra desde Brasil y Estados Unidos sin aplicar la norma BT 1535/2003, violando los principios rectores de la OMC en cuanto a trato nacional y nación más favorecida. Sin embargo, el gobierno argentino optó por una estrategia diplomática que trata de resolver el problema en

<sup>44</sup> Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, *Exportaciones de aceite de soja a China*, Buenos Aires, 31 de mayo de 2010.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> Siglas de la Organización Mundial del Comercio.

<sup>48</sup> Fundación INAI, Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, *Boletín núm. 95*, 21 de junio de 2010.

<sup>49</sup> "La soja es cuento chino: Los fuertes intereses que oculta el conflicto", *Urgente*, núm. 24, 7 de abril de 2010 [consultado en: [www.urgente24.com/index.php?id=ver&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=139497&cHash=fdd3ddfaa2](http://www.urgente24.com/index.php?id=ver&tx_ttnews%5Btt_news%5D=139497&cHash=fdd3ddfaa2)].

<sup>50</sup> Lucas Colonna, "Taiana pidió a China que levante las trabas a la soja", *La Nación*, Buenos Aires, 6 de abril de 2010.

<sup>51</sup> *Idem*.

forma bilateral con China. Cabe aclarar que mientras China restringió las importaciones de aceite crudo de soja argentino, Argentina siguió exportándolo al mundo sin tener restricciones en otros mercados más allá de las cuotas que aplica la Unión Europea.

*b) Puja por la molienda del grano de soja*

Argentina es el tercer productor mundial de soja, después de Estados Unidos y Brasil. China es el cuarto productor, pero su demanda interna excede ampliamente la producción, siendo el primer importador mundial. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés) estimó la producción china para la campaña 2010-2011 en más de 14 millones de toneladas, y el consumo interno supera los 68 millones de toneladas. La diferencia es provista por el mercado internacional.

Producción mundial de soja.  
Estimación 2010/2011  
(en millones de toneladas)

<i>Países</i>	<i>Producción</i>	<i>Consumo interno</i>	<i>Exportación</i>
Estados Unidos	91,85	45,31	43,27
Brasil	67,50	34,50	31,40
Argentina	52,00	39,30	13,00
China	14,40	57,80	0,45
Total	257,35	225,78	98,00

Fuente: USDA, *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, diciembre de 2010.

China es el primer productor mundial de aceite de soja, pero toda su producción no alcanza para abastecer el mercado interno, siendo también el principal importador mundial. Ar-

gentina es el tercer productor, con 7,53 millones de toneladas, equivalentes al 17.9 por ciento de la oferta global y próxima a la producción de Estados Unidos, segundo productor mundial. Sin embargo, dados los niveles internos de consumo en China y Estados Unidos, Argentina se posiciona como primer exportador mundial. Exporta aproximadamente 25 por ciento de las necesidades chinas de aceite de soja, cubriendo el país asiático el resto con la oferta doméstica y las importaciones desde Estados Unidos y Brasil. En 2009, China importó 2,39 millones de toneladas, de las cuales 1,84 millones (76.81%) fueron de Argentina, y el resto de Brasil (20.8%) y de Estados Unidos (2.2%).<sup>52</sup>

Producción mundial de aceite de soja.  
Estimación 2010/2011  
(en millones de toneladas)

<i>Países</i>	<i>Producción</i>	<i>Consumo interno</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>
Estados Unidos	8,61	7,76	1,23	0,80
Argentina	7,53	2,27	5,25	0,00
Brasil	6,62	5,17	1,54	0,05
Unión Europea	2,45	2,67	0,30	0,75
China	10,32	12,20	0,07	2,00
India	1,47	2,87	0,00	1,30
Total	41,96	41,67	9,65	9,17

Fuente: USDA, *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, diciembre de 2010.

En Argentina, el bajo consumo interno de la oleaginosa, el desarrollo de la industria de *crushing* en la región del puerto de Rosario y la intervención del gobierno (aplicando mayores derechos a la exportación del poroto de soja que a sus derivados

<sup>52</sup> Conserjería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, *República Popular China. Aceite de Soja*, DOC-CAP-009-2010, Beijing, 22 de noviembre de 2010, p. 1.

industrializados) orientaron la producción sojera hacia el procesamiento industrial y la exportación de aceite, pellets y harina de soja, así como de biocombustible. Según estimaciones del USDA, sólo 13 de los 52 millones de toneladas de la producción de soja están orientados directamente al mercado externo. La industrialización del poroto de soja convirtió a la Argentina en el primer exportador mundial de aceite y harina de soja.

En las últimas tres campañas, la capacidad de molienda de porotos de soja permaneció estable en Brasil, declinó en Estados Unidos y creció rápidamente en Argentina y China. Por eso, para satisfacer su demanda industrial, la política comercial china estuvo orientada más a la compra del grano que del aceite, aunque la oferta argentina fue mínimamente creciente en las dos últimas campañas, por desvío hacia la industrialización. En medio de la crisis, un informe del Instituto para la Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) recordaba que China: *a)* continúa con la tendencia a aumentar las importaciones de poroto de soja para satisfacer su creciente capacidad de molienda local; *b)* ha aumentado su capacidad instalada en gran parte por los subsidios que facilitan la construcción de instalaciones fabriles, y *c)* puede disfrutar de un alto margen de molienda en gran medida por las dificultades que enfrentan las importaciones de harina de soja.<sup>53</sup> Las siguientes tablas muestran las importaciones chinas de porotos de soja por campaña (USDA) o año (Aduana China).

Estimaciones de las importaciones chinas de porotos de soja  
(en millones de toneladas)

<i>Campaña</i>	<i>Toneladas importadas</i>
2008/09	41,1
2009/10	49,5
2010/11	57,0

Fuente: USDA, Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

<sup>53</sup> Fundación INAI, *op. cit.*

### Importaciones chinas de porotos de soja 2005-2010 (en millones de toneladas)

<i>Año</i>	<i>Toneladas importadas</i>
2005	26,59
2006	28,24
2007	30,82
2008	37,44
2009	42,55
2010	54,80

Fuente: Aduana de la República Popular China.

Al cerrar su mercado al aceite argentino, China amplió las compras de porotos de soja desde Argentina, Brasil y Estados Unidos, estimada por el USDA en 57 millones de toneladas para la campaña 2010/11, volumen ampliamente mayor a las 49,5 millones de la campaña anterior. En efecto, de acuerdo con datos de la Aduana de China, la potencia asiática importó 54,6 millones de toneladas de poroto de soja en 2010, representando un incremento de 29% respecto al año anterior, siendo *record* histórico.<sup>54</sup> Su capacidad de molienda en 2010 alcanzó entre 80 y 90 millones de toneladas y se estima que en 2011 superará los 100 millones, para llegar a 160 millones de toneladas en dos años, conforme a las inversiones que está realizando el sector.<sup>55</sup>

Los datos estadísticos muestran la competencia por el *crushing* del grano de soja entre Argentina y China. Es claro que donde se industrializa el poroto de soja, es donde queda empleo, valor agregado y los impuestos percibidos por los gobiernos. Argentina podría haber establecido cuotas a la exportación de soja en grano al país asiático como contramedida a la decisión china, pero una retorsión de esta índole habría sido perjudicial

<sup>54</sup> 豆油 2010 年进口量减少刺激大豆进口创纪录、2011 年 01 月 11 日。Reducción de la cantidad importada de aceite de soja en 2010 para estimular el registro de las importaciones de soja [consultado en: <http://www.cnnl.tv/news/11/cnnlcon54689.html>].

<sup>55</sup> *Idem*.

Tendencia del *crushing* de soja  
(en millones de toneladas)

<i>Países</i>	2008/09	2009/10	2010/11
Estados Unidos	45,23	47,63	45,31
Argentina	31,24	33,53	39,30
Brasil	31,87	33,28	34,50
China	41,04	48,48	57,80
Unión Europea	12,86	12,05	13,60
Otros países	30,47	32,68	35,27
Total	192,71	207,65	225,78

Fuente: USDA, Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

a los intereses del sector y del gobierno a corto plazo (especialmente cuando están previstas elecciones nacionales en 2011). Si los chinos no compran aceite de soja para producirlo localmente, ¿por qué Argentina debería vender la materia prima con la cual éste se fabrica? En realidad, el gobierno argentino adoptó una política más real para enfrentar la crisis, como se verá al analizar el impacto en Argentina y las contramedidas adoptadas. Sin embargo, las estimaciones chinas sobre su futura capacidad de *crushing*, avizoran que el tema colocado por el país asiático en la agenda bilateral perdurará en los próximos años.

*c) Crisis económica y búsqueda de superávits en las balanzas comerciales*

La crisis económica mundial contrajo las exportaciones chinas hacia Estados Unidos y la Unión Europea. Por tal motivo, Beijing implementó una agresiva política comercial en otras regiones, con el objeto de colocar excedentes que ya no podrían ser vendidos en dichos mercados, incluso a precios menores del valor internacional (*dumping*).<sup>56</sup> Esta situación preocupó

<sup>56</sup> El *dumping* es una práctica desleal que consiste en la exportación de productos por parte de un Estado hacia otro país a un precio sumamente inferior a su valor en

al gobierno argentino, porque el masivo ingreso de productos chinos podría distorsionar el mercado local (motor para afrontar la crisis) y provocar *déficit* comercial, deteriorando la política gubernamental de *superávits* gemelos: es decir, balances positivos en cuentas fiscales y el comercio exterior. A fin de mitigar la embestida, el ministerio de Industria abrió varios expedientes *antidumping* y aplicó restricciones administrativas generales que contuvieron el desvío de la corriente comercial de los productos chinos hacia Argentina.

La crisis internacional y las consecuentes medidas aduaneras adoptadas incidieron en el intercambio bilateral. En el año 2009, el comercio argentino-chino cayó 36.9% respecto al año 2008, afectando tanto las exportaciones, que decrecieron 42.2%, como las importaciones, cuya caída fue de 32.1%. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), las ventas argentinas disminuyeron de 6.397 a 3.698 millones de dólares; mientras que las compras bajaron de 7.104 a 4.823 millones. Esta contracción del intercambio bilateral tuvo correlación con la disminución del comercio exterior argentino, donde las ventas totales pasaron de 70.021 millones en 2008, a 55.750 en 2009, decreciendo 20%; mientras que las importaciones cayeron de 57.423 a 38.771 millones, representando una disminución de 32% respecto del año anterior. La caída mayor de las compras permitió alcanzar *superávit* por 16.980 millones, aunque las restricciones a las importaciones no impidieron *déficit* en la balanza comercial con China, que pasó de 707 millones en 2008 a 1.125 millones en 2009. De no haber sido aplicadas dichas medidas, el *déficit* podría haber sido aún mayor, por exceso de oferta de productos chinos en el mercado internacional.

El comercio exterior argentino de 2009 también mostró la eliminación abrupta de los tradicionales y abultados *déficits*

---

el país de origen. Del protocolo de acceso de China a la OMC de 2001 se infiere que China no es una economía de mercado y, en consecuencia, estableció que los precios internos no podrían ser tomados como referencia para determinar el *dumping*, a menos que el país receptor reconociera a China como economía de mercado, como sucedió con el caso argentino. El resto de los países, especialmente Estados Unidos, la Unión Europea, Japón e India, comparan el precio de las exportaciones chinas con terceras economías semejantes para definir si existe o no *dumping*.

con Brasil, que en 2008 alcanzó 4.312 millones de dólares y en 2009 cayó a sólo 299 millones. En paralelo, aumentaron los *déficits* con Estados Unidos (1.698 millones) y China (1.125 millones), generando tensión entre los principales socios del Mercosur. Tensión resuelta con el acuerdo entre los gobiernos de Argentina y Brasil del 19 de noviembre de 2009, tendente a evitar la desviación comercial y la no emisión automática de permisos de importación, acordando un monitoreo estricto para evitar que China aproveche la puja comercial entre ambos socios del Mercosur.<sup>57</sup> Situación seguida de cerca por la Consejería Económica-Comercial de China en Buenos Aires.<sup>58</sup> Precisamente, el argumento de la decisión china ha sido una retorsión a las medidas adoptadas por Argentina, que fuentes chinas sintetizan de la siguiente manera:

1. La serie de medidas de control de importaciones aplicadas por el gobierno argentino desde octubre de 2008, por ejemplo, los llamados “precios de referencia”, los cuales implicarían una desviación del precio del producto en el mercado internacional.
2. Argentina reconoció a China como economía de mercado en 2004 y declaró que no aplicaría ningún trato discriminatorio a los productos chinos. Sin embargo, el gobierno argentino incrementó las investigaciones por *dumping* a productos chinos y en dicho proceso no reconoció el estatus de economía de mercado y adoptó el parámetro de un tercer país, ampliando el margen de *dumping*, estableciendo medidas de castigo a los productos chinos. Además, el gobierno argentino decidió establecer medidas compensatorias, solicitando a las empresas exportadoras que equilibren las compras con las exportaciones, incrementando las dificultades para los productos importados.

<sup>57</sup> Oliver Galak, “El gobierno dice que no perdió con Brasil”, *La Nación*, Buenos Aires, 20 de noviembre de 2009. Dicha medida tuvo impacto en 2010, cuando Brasil recobró el nivel de 2008, con un *superávit* comercial que ascendió a 4.095 millones de dólares.

<sup>58</sup> Conserjería Económico-Comercial de la República Popular China en Argentina, *Argentina y Brasil fortalecerán la reglamentación comercial de las importaciones de productos chinos*, 24 de noviembre de 2009 [consultado en: [www.ccn.mofcom.gov.cn/swxw/show.php?eid=31702](http://www.ccn.mofcom.gov.cn/swxw/show.php?eid=31702)].

3. Los empresarios argentinos distendieron sus relaciones comerciales con los empresarios de Brasil apuntando a los productos chinos, considerados como una amenaza al mercado de los países sudamericanos. El gobierno argentino decidió que los problemas comerciales con Brasil deben ser resueltos mediante la consulta y la negociación, pero adoptó una posición dura respecto a los productos chinos, creando un régimen de protección del Mercosur. Ambos gobiernos establecieron medidas conjuntas de investigaciones por *dumping*, por ejemplo, el establecimiento de medidas *anti-dumping* a cubiertas de automotores realizado por Brasil, seguido por Argentina.<sup>59</sup>

No menos oportuno ha sido que la prohibición china apareció cuando la tendencia de *superávits* que la economía china venía manteniendo constante en su comercio global se contrajo en el primer trimestre de 2010, conduciendo al *déficit* comercial en marzo.<sup>60</sup> Si bien el país asiático no implementó medidas proteccionistas en forma general, sí aplicó medidas sanitarias y parasitarias que afectaron a productos de América Latina.<sup>61</sup> Por otra parte, recuérdese que los limones, peras, manzanas y carnes frescas argentinos todavía no habían podido acceder al mercado chino,<sup>62</sup> a pesar del compromiso que China

<sup>59</sup> 阿根廷为何突然对中国下如此狠手?、2009年9月22日。¿Por qué Argentina de repente aplica mano dura a China?, 22 de septiembre de 2009 [consultado en: junmeng.blog.hexun.com/37698351\_d.html].

<sup>60</sup> China registra déficit comercial en marzo por primera vez en seis años, en Xinhua, Beijing, 10 de abril de 2010 [consultado en: spanish.news.cn/economia/2010-04/10/c\_13245176.htm].

<sup>61</sup> INTAL, *Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la República Popular China*, Carta Mensual, núm. 166, junio de 2010, p. 3.

<sup>62</sup> El protocolo de peras y manzanas, previsto en el acuerdo de marzo de 2000, recién fue firmado en 2004, debido a las diferencias de interpretación técnica, sobre los estándares internacionales para el tratamiento del área libre de Moscas de los Frutos, implementándose la propuesta argentina de la apertura bilateral de los mercados. Sin embargo, el acceso no fue inmediato, debiendo esperar hasta que la parte china acuerde la aplicación del tratamiento de frío a las frutas, recién estipulado en la adenda al protocolo fitosanitario firmada en 2010. Caso distinto son las exportaciones de carne bovina, reguladas originariamente por el protocolo firmado en 1997, las cuales quedaron suspendidas *de facto* por ocurrencia reiterada de focos de fiebre aftosa, reanudadas luego de que la Organización Mundial de Sanidad Animal restableció el estatuto de Argentina como país libre de esa enfermedad con vacunación

firmó en el año 2000, mediante el cual el gobierno de De la Rúa concedió, como contraprestación, el apoyo al gobierno chino para el acceso a la OMC.<sup>63</sup> Incluso, hacia mediados de 2010, los problemas sanitarios y fitosanitarios seguían siendo parte principal de la agenda bilateral y, en especial, la parte argentina solicitó resolver los mismos para lograr el acceso de productos agropecuarios y alimenticios al mercado chino.<sup>64</sup> Finalmente, China revirtió esa desfavorable situación de la balanza comercial, logrando en 2010 *superávit* por 183.100 millones de dólares, 7% menor al año anterior.

No menos importante es la necesidad que tienen los funcionarios chinos de no “perder la cara” ante sus empresarios, ejerciendo retorsión a las restricciones argentinas de acceso a sus productos. Así muestra a su círculo empresarial la defensa que realiza del interés nacional, aunque en verdad el problema de las medidas *antidumping* se remonta en la historia bilateral hasta inicios de la década de los ochenta, cuando las partes celebraron las primeras rondas de la Comisión Mixta Comercial.<sup>65</sup> Según el informe del INAI, respecto a las negociaciones bilaterales realizadas por la misión *ad hoc*: “Por el lado de China se afirmó que ambas partes están preocupadas por cuestiones diferentes, puesto que al país asiático le inquietan la situación comercial general y los numerosos casos *anti-dumping* contra los productos chinos, mientras que

---

en marzo de 2007, pero, restringidas desde 2006 por disposición interna del gobierno de Kirchner.

<sup>63</sup> Refiere al acuerdo que lleva como título *Negotiations for the Accession of the People's Republic of China to the WTO*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

<sup>64</sup> El artículo sexto del *Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China para Expandir y Diversificar su relación en materia de Comercio e Inversiones*, firmado durante la visita de la presidente Fernández de Kirchner a China, establece: “Ambas partes darán impulso a las negociaciones en materia sanitaria y fitosanitaria relacionadas tanto con la inspección y cuarentena de los productos agrícolas y de alimentos, como con la evaluación y registro de los establecimientos correspondientes, asegurando a su vez que las condiciones sanitarias y de inocuidad de los productos agropecuarios exportados correspondan a los requerimientos del país importador. Ello favorecerá la diversificación e incremento del intercambio comercial de productos agropecuarios y alimentarios tales como carnes, frutas y embriones, entre otros”.

<sup>65</sup> Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, op. cit., pp. 479-480.

a la parte argentina sólo le interesa el asunto del aceite de soja”.<sup>66</sup>

Por último, a días del regreso de la presidente Fernández de Kirchner desde China, y aún en el contexto de la crisis, el ministerio de Industria estableció derechos *antidumping* a importaciones de tejidos y procesadoras de alimentos y líquidos provenientes de China.<sup>67</sup>

#### d) *La percepción china del “ganador” argentino*

En mayo de 2010, en un seminario organizado por el Conicet que reunió a investigadores argentinos y chinos, el profesor Yang Shou Guo, del Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China (现代际关系研究院), expresó que Argentina había obtenido grandes beneficios con motivo de las exportaciones de soja y sus subproductos.<sup>68</sup> Las palabras del investigador, cuyo instituto tiene la alta responsabilidad de asesorar a personalidades del gobierno chino, dejaron la sensación de que ese gobierno percibe a la Argentina como el único “ganador” en el comercio bilateral.

Esa percepción es incongruente con la realidad comercial que muestran los datos del INDEC. En efecto, desde el primer año de ejecución de la Ley de Convertibilidad<sup>69</sup> aparecen tres claras tendencias: 1) entre 1992 y 2000, la balanza comercial fue anualmente deficitaria para Argentina, cuyo saldo negativo acumuló 2.827 millones de dólares; 2) el gobierno de Fernando De la Rúa revirtió el signo negativo en 2001 y, debido a la devaluación de 2002 y los altos precios internacionales de las *commodities*, el *superávit* argentino fue constante hasta 2007, acumu-

<sup>66</sup> Fundación INAI, *op. cit.*

<sup>67</sup> *Boletín Oficial de la República Argentina*, núm. 31.949, Buenos Aires, 22 de julio de 2010, p. 10.

<sup>68</sup> Palabras del investigador en el Primer Seminario Internacional de Investigadores Argentinos y Chinos en Relaciones Internacionales, “Pensar las relaciones argentino-chinas en el bicentenario de la República Argentina. Pasado, presente y perspectivas próximas”, Buenos Aires, 21 de mayo de 2010.

<sup>69</sup> La convertibilidad refiere a la Ley de Convertibilidad sancionada en marzo de 1991 durante el gobierno de Carlos Menem que estableció una paridad fija de un peso igual a un dólar estadounidense. Mentada por el ministro Domingo Cavallo, estuvo vigente por 11 años, hasta febrero de 2002.

lando 5.735 millones, y 3) el anual decrecimiento de ese *superávit* desde el año 2004 llegó a quebrar la tendencia en 2008, y, hasta el momento del estallido de la crisis bilateral, el *déficit* argentino alcanzó 2.488 millones. En consecuencia, desde 1992 hasta mayo de 2010, el *superávit* argentino, según datos del INDEC, ha sido de sólo 420 millones de dólares. Pero si extendemos esa fecha hasta noviembre de 2010, el saldo negativo para Argentina alcanzó 450 millones de dólares.

Mientras el INDEC registró *superávit* acumulado de Argentina por valor de 5.735 millones entre 2001 y 2007, para el Bureau Nacional de Estadísticas de China (NBSC, por sus siglas en inglés) fue de 13.386 millones. Si se añade que los datos chinos registraron *superávit* argentino por valor de 5.150 millones en los años 2008 y 2009, el saldo positivo acumulado entre 2001 y 2009 ascendió a 18.536 millones, quintuplicando la cifra del INDEC en igual periodo. El año más controvertido es 2008, cuando el *superávit* argentino, según el NBSC, ascendió a 4.320 millones, mientras que el INDEC registra *superávit* chino por valor de 707 millones.

De acuerdo con las estadísticas chinas, es clara la visión de “ganador” de Argentina; pero, al observar las estadísticas del INDEC, la relación es “ganador-ganador”<sup>70</sup> desde 1992 hasta el presente, y “ganador” de 3.903 millones de dólares entre 2001 y 2009. El accionar del gobierno chino, apoyado en sus datos estadísticos, demanda establecer una relación “ganador-ganador”, algo que para Argentina, conforme a los datos del INDEC, ya existe. Por eso, resolver este dilema parece ardua tarea si no existe una visión unívoca en los datos del intercambio comercial.

Este problema histórico de datos disímiles fortalece el cúmulo de sospechas sobre la confiabilidad de las estadísticas chinas que diversos trabajos académicos han demostrado.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Un artículo de Huang Zhi Long publicado en el *Journal of Latin America Studies* en 2006, cuyo título es “Estudio de los mecanismos de defensa comercial argentinos y el problema del beneficio mutuo comercial de ‘ganar-ganar’ en la relación entre Argentina y China”, ya avizoraba también este problema. Es que los investigadores chinos observaban que, conforme a los datos chinos, esa situación resultaría insostenible en el tiempo.

<sup>71</sup> Ángel Martín, “¿Manipula China sus datos sobre crecimiento económico?”, *Libertad Digital*, 5 de octubre de 2009; Diego Dattoli, “China, sin datos confiables: estadísticas relativas”, *Tendencia Económica*, 23 de junio de 2008.

Comercio entre Argentina y la República Popular China  
2001-2010

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Total</i>	<i>Saldo</i>
2001	1.224.000.000	1.113.000.000	2.337.000.000	+ 111.000.000
2002	1.177.000.000	342.000.000	1.519.000.000	+ 835.000.000
2003	2.581.000.000	742.000.000	3.323.000.000	+ 1.838.000.000
2004	3.055.000.000	1.737.000.000	4.792.000.000	+ 1.318.000.000
2005	3.336.000.000	2.270.000.000	6.489.000.000	+ 1.066.000.000
2006	3.646.000.000	3.153.000.000	6.799.000.000	+ 493.000.000
2007	5.166.000.000	5.092.000.000	10.258.000.000	+ 74.000.000
2008	6.397.000.000	7.104.000.000	13.501.000.000	- 707.000.000
2009	3.698.000.000	4.823.000.000	8.521.000.000	- 1.125.000.000
2010 (ene.-nov.)	6.079.000.000	6.949.000.000	13.028.000.000	- 870.000.000

Fuente: INDEC, *Anuario de Comercio Exterior Argentino*, Buenos Aires, 1939-2007.

Unidad: en dólares estadounidenses.

Excluidos Hong Kong y Macao.

Comercio entre Argentina y la República Popular China  
2001-2009

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Total</i>	<i>Saldo</i>
2001	1.281.000.000	573.000.000	1.854.000.000	+ 708.000.000
2002	1.239.000.000	185.000.000	1.424.000.000	+ 1.054.000.000
2003	2.729.000.000	447.000.000	3.176.000.000	+ 2.282.000.000
2004	3.254.000.000	852.000.000	4.106.000.000	+ 2.402.000.000
2005	3.799.000.000	1.325.000.000	5.124.000.000	+ 2.474.000.000
2006	3.700.000.000	2.003.000.000	5.703.000.000	+ 1.697.000.000
2007	6.335.000.000	3.566.000.000	9.901.000.000	+ 2.769.000.000
2008	9.360.000.000	5.040.000.000	14.400.000.000	+ 4.320.000.000
2009	4.310.000.000	3.480.000.000	7.790.000.000	+ 830.000.000

Fuente: Ministerio de Comercio de China y NBS.

Unidad: dólares estadounidenses.

Excluidos Hong Kong y Macao.

Según sus autores, los datos sobre comercio exterior parecerían ser los más confiables del universo de estadísticas chinas, pero existen abrumadoras quejas basadas en que el valor de las exportaciones chinas establecidas por el país importador es siempre mayor al que declara China. También existen montos mayores en las exportaciones hacia China, aunque es poco creíble que el gobierno argentino relegue una masa de divisas que pudieran entrar a las arcas del tesoro nacional en materia de derechos por exportaciones no registradas. Sin embargo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) no sólo investigó las ventas a China<sup>72</sup> sino que en diciembre de 2010 su administrador firmó un acuerdo de intercambio de información fiscal buscando detectar “las inconsistencias de los flujos comerciales”.<sup>73</sup> Al mismo tiempo, el cambio en la metodología de medición del INDEC y sus críticas deterioraron la credibilidad y el prestigio de la institución, si bien las mismas parecen no estar orientadas a los datos del comercio exterior.

La página web del INDEC publicó que sus autoridades tuvieron una reunión de trabajo en abril de 2010 con funcionarios del NBSC.<sup>74</sup> Realmente resulta positivo este tipo de encuentro, habida cuenta de la divergencia entre los datos chinos y los argentinos, hecho no reciente, que se remonta, incluso, hasta la normalización diplomática de 1972.

Por eso, las estadísticas del comercio bilateral ciernen inestabilidad creciente sobre las relaciones argentino-chinas, creando percepciones disímiles entre los gobiernos que impactan en la toma de decisiones al considerar como verdaderos los datos de sus institutos oficiales. Este problema se agrava cuando la distorsión de las estadísticas aparece como decisión deliberada para generar una fuente de poder originariamente inexistente.

<sup>72</sup> “La AFIP investiga las ventas a China”, *La Nación*, Buenos Aires, 5 de mayo de 2010.

<sup>73</sup> “AFIP firmó con China convenio de cooperación tributaria”, *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2010.

<sup>74</sup> INDEC, *Jornada de Trabajo con Funcionarios del Instituto Nacional de Estadísticas de China*, Gaceta de Prensa del 28 de abril de 2010.

e) *La orden de captura internacional de Jiang Ze Min y Luo Gang por delitos de lesa humanidad*

Desde 1983, los sucesivos gobiernos argentinos priorizaron el comercio con China sobre su problemática de derechos humanos. El gobierno de Alfonsín (1983-1989) mantuvo silencio ante la “represión de Tiananmen” de junio de 1989, esgrimiendo el principio de no intervención en asuntos internos. Los de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando De la Rúa (1999-2001) continuaron dicha orientación y apoyaron al régimen chino votando en abstención cuando el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas trató el problema de la violación a los derechos humanos en ese país. Similar actitud fue seguida por Eduardo Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner (2003-2007). Entonces, es posible afirmar que Argentina mantuvo continuidad en su orientación externa en esta materia desde la recuperación de la democracia en 1983, pues el interés nacional en la relación con China fue definido en términos económicos, por encima de dicha problemática.

La administración de Cristina Fernández de Kirchner continuó con la posición proclive al gobierno de la RPCh en materia de derechos humanos. La expresión más acabada de esta afirmación resultó ser el paso de la antorcha olímpica por Buenos Aires, sin reiterar los incidentes suscitados en Europa y Estados Unidos por las manifestaciones pro-Tíbet, en su recorrido internacional hasta llegar a la ciudad de Beijing, sede de los Juegos Olímpicos de 2008. Buenos Aires fue la única ciudad de América Latina que recibió el paso de la antorcha olímpica, en un gesto simbólico del gobierno chino con connotaciones políticas significantes. Al año siguiente, en julio, el gobierno argentino mantuvo silencio respecto a la represión del gobierno chino sobre la minoría uigur en Urumqi, capital de la Región Autónoma de Xinjiang. Silencio reiterado ante la designación de Liu Xiaobo (刘晓波) como Premio Nobel de la Paz, especialmente cuando el régimen chino buscaba contrarrestar los efectos negativos de la noticia y formó un pequeño grupo de países opositores a tal designación. La decisión del Comité Nobel fue una “prueba de fuego” para los institutos Confucio (孔子学院) argentinos, quienes al ser financiados parcialmente por el go-

bierno chino, carecieron de autonomía académica y se autocensuraron ante la novedad.

La política de derechos humanos de “los Kirchner” hacia China ha sido incongruente con su política en el plano interno y sólo coincidente frente a países poco relevantes para la agenda externa argentina, como cuando la presidente Fernández de Kirchner cuestionó la situación de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial en su discurso de bienvenida al presidente Obiang Nguema. Contradictoriamente con su comportamiento hacia China, durante la visita del presidente africano, la presidente esbozó su orientación en materia de política de derechos humanos:

Es esta nuestra política de Estado, como también la de un mundo multilateral y de abrirnos a todos los continentes. Y también decir que estamos en desacuerdo con el doble estándar en materia de respeto a los derechos humanos, que muchas veces vemos a lo largo y lo ancho del mundo, donde de pronto se señalan situaciones en países pequeños, pero se omiten, se callan o se defienden en países de mayor envergadura. Tampoco compartimos la doble moral ni el doble estándar que esto significa. El respeto, para nosotros, a los derechos humanos es irrestricto y cualquiera sea el volumen, el tamaño o la ubicación de cualquier país.<sup>75</sup>

A pesar de esta política proclive a China, la tensión emergió cuando el 17 de diciembre de 2009, el juez Octavio Aráoz de Lamadrid emitió orden de detención contra Jiang Ze Min<sup>76</sup> y Luo Gang<sup>77</sup> a fin que ambos comparecieran en la causa iniciada en 2005 por imposición de torturas y genocidio a practicantes de Fa Lun Gong en China.<sup>78</sup> La orden de detención complicó al gobierno de Fernández de Kirchner, precisamente a días de

<sup>75</sup> *Palabras de la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner durante el acto de recibimiento del Presidente de Guinea Ecuatorial, Obiang Nguema y la Comitiva que le acompaña, a la Casa Rosada*, Buenos Aires, 13 de febrero de 2008.

<sup>76</sup> Anterior presidente de China, presidente de la Comisión Militar Central y Secretario General del PCCH.

<sup>77</sup> Ex miembro del Comité Permanente del PCCH.

<sup>78</sup> Ignacio Piaggio, “Entrevista al ex Juez argentino Aráoz de Lamadrid, tras su orden de captura a ex jerarcas chinos por genocidio a Falun Gong”, *La Gran Época*, Buenos Aires, 5 de febrero de 2010.

la anunciada visita a China de enero de 2010. Ante el accionar del juez, la portavoz del ministerio de Relaciones Exteriores de China, Jiang Yu, expresó que: “La agrupación Falun Gong y sus seguidores están haciendo acusaciones maliciosas contra el Gobierno Chino en tribunales extranjeros que pueden inclusive afectar las relaciones entre los países”.<sup>79</sup> La funcionaria china no mencionó qué medidas podría adoptar ese país con Argentina, pero ha “urgido al gobierno argentino a que tome el tema en sus manos para tratar la situación”.<sup>80</sup> Esta presión era más tenue que la amenaza realizada por la cancillería china al gobierno de Noruega sobre el posible deterioro futuro de la relación en virtud de la decisión adoptada por el Comité Nobel.<sup>81</sup>

Días después, el juez presentó su renuncia bajo el argumento de que: “Las presiones hacen imposible seguir ejerciendo la magistratura con cierto grado de independencia”.<sup>82</sup> Finalmente, semanas antes del previsto viaje de la presidente a China, bajo el argumento de ser prematura, el juez subrogante a cargo del juzgado, Rodolfo Canicoba Corral, revocó la orden de captura internacional que pesaba sobre ambos líderes chinos, firmada por Aráoz de Lamadrid.<sup>83</sup> Así, destrabó el conflicto y aunó el camino para realizar la visita a China prevista, por ese entonces, para enero de 2010. Al mes siguiente, el juez Julián Ercolini decidió archivar la causa.

De todas maneras, el conflicto con el vicepresidente Cobos y la necesidad de resolver la crisis interna del Banco Central impidió realizar la visita a China. Esta situación parece no haber sido bien recibida por el gobierno chino, debido a que la presidente alegó causas internas que le imposibilitaban viajar al exterior, pero viajó a otros destinos después de haber sus-

<sup>79</sup> “China Criticizes Argentina for Arrest Request of Jiang Zemin, Falun Gong Support”, *Voice of America*, 24 de diciembre de 2009 [consultado en: [www.voanews.com/english/news/asia/China-Criticizes-Arentina-for-Arrest-Request-of-Jiang-Zemin-Support-of-Falun-Gong-80053822.html](http://www.voanews.com/english/news/asia/China-Criticizes-Arentina-for-Arrest-Request-of-Jiang-Zemin-Support-of-Falun-Gong-80053822.html)].

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> Véase cita núm. 4.

<sup>82</sup> “Renunció el magistrado que denunció presiones por investigar al gobierno”, *La Nación*, Buenos Aires, 22 de diciembre de 2009 [consultado en: [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1214468](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1214468)].

<sup>83</sup> Axel Borgía, “Juez argentino Canicoba Corral dice que no recibió presiones de la embajada china ni del gobierno”, *La Gran Época*, Buenos Aires, 9 de marzo de 2010 [consultado en: [www.lagranepoca.com/articulos/2010/03/09/4321.html](http://www.lagranepoca.com/articulos/2010/03/09/4321.html)].

pendido la visita a China. Finalmente, luego de disculpas personales, la presidente realizó una visita de Estado a China en junio de 2010.

### El impacto en Argentina y las contramedidas adoptadas

Las asimetrías son favorables a la potencia asiática en las relaciones argentino-chinas. Éstas surgen al estimar las capacidades materiales e inmateriales de poder que cada una de las partes posee y que inciden, a su vez, en la posición de ambas en la estructura internacional. No obstante, al acotar el estudio al micro-campo del comercio de soja y sus derivados, la distancia asimétrica disminuye cuando en el mercado mundial de aceite de soja se encuentran el primer oferente y el primer demandante. Además, como aseverando el modelo de la “interdependencia compleja”, los Estados intervienen sólo en la percepción de impuestos, pues el comercio del aceite de soja es manipulado por compañías transnacionales,<sup>84</sup> cuyas terminales portuarias y plantas de procesamiento están ubicadas tanto en Argentina como en China.<sup>85</sup>

Como micro-estudio, el problema del aceite de soja aparece como un fenómeno de “interdependencia de mutua vulnerabilidad”, donde “las dos partes envueltas en tal relación son interdependientes en el sentido de ser mutuamente vulnerables a la disrupción de sus intercambios”.<sup>86</sup> La interdependencia dependerá de si las partes son dependientes de igual manera para la provisión de bienes y servicios y sus capacidades de reemplazo con la economía doméstica.<sup>87</sup> El hecho de que China importe cada vez más soja significa creciente vulnerabilidad, pero para saber si realmente es vulnerable se debería conocer, de aplicar

<sup>84</sup> Aceitera General Deheza, Bunge, Cargill, Dreyfus, Molinos Río de la Plata, Nidera, Vicentín, entre otras.

<sup>85</sup> El modelo de “interdependencia compleja” considera que existen canales múltiples de contactos entre las sociedades, resumidos en las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988, p. 41.

<sup>86</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979, p. 142.

<sup>87</sup> *Idem*.

una nueva política, cuánta soja pueda aportar ésta y a qué costo. La imposibilidad china de expandir su frontera agrícola, con escasez de recursos hídricos y tierra disponible para producir soja, es una dificultad real que agudiza la vulnerabilidad de un país que históricamente defendió la autosuficiencia.<sup>88</sup> En teoría, para China, la escasez del producto genera demanda insatisfecha en el plano interno y amenaza a su seguridad alimentaria.

Al manipular la interdependencia, China provocó la contra-estrategia argentina. La pérdida del principal socio comercial en la exportación de aceite de soja significó cambiar su política comercial por: 1) buscar mercados alternativos para colocar la producción de aceite de soja; 2) mantener las exportaciones de porotos de soja a China y otros mercados, y 3) elevar el corte de los combustibles líquidos con mayor porcentaje de biocombustibles, capaz de generar valor agregado con destino a la exportación y el mercado interno, a fin de provocar autoabastecimiento y reducir las importaciones de gas oil.

En principio, la importancia de la medida radicó en el posible impacto que generaría sobre las exportaciones argentinas al país asiático, debido a la alta concentración de la soja y sus subproductos en la composición de las mismas. Entre 2003 y 2008, el sector sojero representó, en promedio, 76% de las ventas a ese país, con un pico máximo de 84% en 2003. Después de la firma del acuerdo para el acceso de China a la OMC, el porcentaje de las ventas de aceite de soja creció respecto a las

<sup>88</sup> Situación reconocida por el portavoz del ministerio de Comercio Yao Jian, cuando expresa que “las importaciones de soja y otros productos agrícolas alivian las limitaciones de los recursos de tierra y agua en China”. (世华财讯资讯中心、中国将与阿根廷建立工作机制以解决豆油争端、2010年8月18日。Centro de Información Financiera del Mundo Chino, *China establecerá con Argentina un mecanismo de trabajo para resolver la controversia sobre el aceite de soja*, 18 de agosto de 2010 [consultado en: [content.caixun.com/NE/02/64/NE0264ek.shtml](http://content.caixun.com/NE/02/64/NE0264ek.shtml)]). Esta situación puede ser revertida con aplicación de alta tecnología que eleve los rindes agrícolas. Sin embargo, su aplicación significaría la concentración de la tierra en escasos titulares y la transferencia de mano de obra del campo a los centros urbanos en búsqueda de empleo, generando una problemática social de suma relevancia, habida cuenta de los más de 700 millones de campesinos que habitan las zonas rurales chinas. El gobierno chino sopesa la productividad agraria y sus consecuencias sociales al momento de la toma de decisión en su política agraria.

Porcentajes de participación de la soja  
y sus subproductos en las ventas totales argentinas a China

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
2003	84
2004	76
2005	77
2006	59
2007	80
2008	79

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

ventas de soja en granos hasta 2004, mientras que de 2005 a 2008 fluctuó entre un mínimo de 18%, en 2006, y un máximo de 29.4%, en 2007. En 2009, Argentina vendió a China 45% de sus exportaciones de aceite crudo de soja y 72% de poroto de soja. Para China, las compras desde Argentina representaron 77% de las importaciones de aceite de soja en ese año.<sup>89</sup>

Tras estallar la crisis comercial, Argentina sustituyó las exportaciones a China con envíos a India, Bangladesh, Irán, Malasia, Perú y Egipto. Esta sustitución de mercados ha sido el resultado de dos factores: 1) abastecer a mercados que Estados Unidos y Brasil no podían proveer por incremento en las ventas a China, y 2) una triangulación comercial, donde el producto llegó a China a través de la India y otros países, aunque dado que el aceite se vende entre un menor número de demandantes, tiene que hacerse a menor precio, pues el servicio de triangulación implica un determinado costo.<sup>90</sup> En los primeros once meses de 2010, las exportaciones totales de aceite de soja alcanzaron 3.689 millones de dólares, monto superior a los 2.936 millones exportados en igual periodo de 2009.<sup>91</sup> Durante la crisis, es decir en el segundo y tercer

<sup>89</sup> *Idem.*

<sup>90</sup> Juan Carlos de Pablo, "Se triangula aceite a China, pero no es gratis", *La Nación*, Buenos Aires, 25 de julio de 2010.

<sup>91</sup> INDEC, *Intercambio comercial argentino*, Buenos Aires, 22 de diciembre de 2010, p. 8.

Principales componentes  
de las exportaciones argentinas hacia China  
(2001-2008)

<i>Productos</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Semillas oleaginosas y otros	79.3%	46.8%	50.1%	43.6%	55%	40.9%	51.5%	56.4%
Grasas, aceites animales o vegetales	0.6%	20.9%	33.8%	32.8%	23%	18.0%	29.4%	22.8%
Combustibles y aceites minerales	2.1%	0.7%	0.5%	7.8%	11%	25.7%	8.2%	11.3%
Pieles y cueros	9.5%	10.6%	4.9%	5.7%	s/r	0.8%	1.6%	1.0%

Fuente: INDEC.

trimestres de 2010, los niveles de ventas fueron similares al mismo periodo de 2009. Aunque esta política fue exitosa, algunos expertos consideran que “en el largo plazo Argentina no podría suplir todo lo que deja de exportarle a China con países alternativos”.<sup>92</sup>

China dejó temporalmente de adquirir aceite de soja, pero no los otros productos de sector, sobresaliendo las exportaciones de soja en grano.<sup>93</sup> También se incrementaron las exportaciones de harinas y pellets de soja hacia Indonesia, Vietnam, Italia y el Reino Unido, entre otras naciones.<sup>94</sup> A esto hay que sumar las exportaciones de biodiesel a Italia, España y Perú y las ventas en el mercado doméstico.<sup>95</sup> Así, la medida china careció de efecto regresivo sobre el total de las exportaciones argentinas y las ventas hacia China. Las exportaciones totales de aceite de soja pasaron de 2.926 millones de dólares en los once meses de 2009 a 3.689 millones respecto al mismo periodo de 2010; mientras que el intercambio bilateral con China pasó de 8.521 a 13.028 millones de dólares para iguales periodos. Sin duda, este incremento estuvo motivado por las compras chinas de poroto de soja y otros productos primarios y, dado que las importaciones desde China ascendieron a 6.949 millones de dólares en los once meses de 2010, podría decirse que, a pesar de la crisis bilateral y mundial, el intercambio comercial se mantuvo en equilibrio, con recuperación de los niveles de 2008.

El desvío a la producción de biocombustibles ha sido una alternativa viable para mitigar el impacto de la medida china. Es que al desarrollar los biocombustibles, Argentina pudo incrementar las exportaciones de biodiesel<sup>96</sup> y, al mismo tiempo, buscar reducir las importaciones de gas oil. En medio de la crisis, un informe aseveraba que, a medida que avanza el conflicto, la transformación del aceite de soja en bruto

<sup>92</sup> “Más allá de China: el aceite de soja argentino encuentra nuevos mercados”, *La Nación*, Buenos Aires, 12 de julio de 2010.

<sup>93</sup> INDEC, *Intercambio comercial argentino*, op. cit., p. 8.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> Las exportaciones de biodiesel se incrementaron de 811 millones de dólares en los once meses de 2009 a 1.101 millones en el mismo periodo de 2010. INDEC, *Intercambio comercial argentino*, op. cit., p. 8.

Valores trimestrales de exportaciones  
(en millones de dólares)

Producto	Año 2008				Año 2009				Año 2010		
	Trimestre				Trimestre				Trimestre		
	Tercero	Cuarto	Primero	Segundo	Tercero	Segundo	Primero	Cuarto	Primero	Segundo	Tercero
Acete de soja	1.020	806	641	739	774	794	807	798	798	808	
Porotos de soja	411	401	360	376	430	416	419	355	355	374	
Harina y pellets de soja	323	310	326	373	406	387	350	297	297	326	
Biodiesel	1.346	1.209	776	764	792	831	879	862	862	847	

Fuente: INDEC, *Intercambio comercial argentino*, Buenos Aires, diciembre de 2010, p. 15.  
El recuadro en las cifras del segundo y tercer trimestres de 2010 muestra los valores al momento de la crisis comercial.

en combustible renovable y alternativo, sería la gran “llave” de la Argentina para abrir el “candado” impuesto por el gigante asiático.<sup>97</sup>

La relación de eficiencia es de casi 1 a 1: por cada litro de aceite que se procesa, se obtienen cerca de 980 centímetros cúbicos de biocombustibles, es decir que se aprovecha prácticamente todo.<sup>98</sup> A esto hay que sumarle que mientras que el precio internacional del aceite es bueno, el del combustible derivado de la soja es aún mejor.<sup>99</sup> Para que la ecuación sea redonda, hay un dato clave y determinante: mientras que el gobierno castiga la exportación de aceite con retenciones del orden del 32%, por otro lado “beneficia” las ventas al exterior de bio con una alícuota de apenas 20%. Además, teniendo en cuenta que las empresas del sector reciben reintegros de 2.5%, venderle combustibles de origen vegetal al mundo es mucho más rentable y tentador, dado que la diferencia entre los derechos de exportación de uno y otro producto superan los 14 puntos.<sup>100</sup>

#### Derechos de exportación aplicados por el gobierno argentino al sector sojero

<i>Producto</i>	<i>Porcentaje aplicado</i>
Porotos de soja	35
Aceite crudo de soja	32
Biocombustible	20

En función de la adversa medida china, el gobierno argentino no sólo exportó más biodiesel, sino que desde principios de julio de 2010 elevó el corte de los combustibles líquidos (nafta, gasoil o diesel oil) de 5% de biocombustible (establecido

<sup>97</sup> Juan Diego Wasilevsky, *Biodiesel, la llave para abrir el cerrojo...*, op. cit.

<sup>98</sup> *Idem.*

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

en el año 2006) a 7%; y se estableció un porcentaje de 10% para el primer trimestre de 2011. Esta decisión de política comercial está en amplia contradicción con la posición china de rechazo a la utilización de alimentos como insumo para la generación de combustibles, ya que la misma incrementa los costos de los productos alimenticios. Algo que China necesita importar para satisfacer su mercado doméstico.

### Conclusión

El gobierno chino fundamentó la decisión con factores técnicos, pero de hecho derivó en el cierre de las importaciones de aceite crudo de soja argentino, a pesar de que varias de las empresas transnacionales que operan en Argentina cumplían con los requerimientos fitosanitarios establecidos por la norma BT 1535/2003. Por eso, se trata de una medida para-arancelaria, retorsiva a la política *antidumping* y de control de importaciones aplicada por el gobierno argentino a productos chinos; impuesta con la intención china de promover su industria de *crushing*, el empleo y valor agregado del producto. Medida adoptada por la percepción errónea de una Argentina “ganadora”, propiciada por los datos estadísticos chinos, y el enrarecido clima bilateral por la orden de captura internacional, emitida por un juez argentino, sobre Jiang Ze Min y Luo Gang por violaciones a los derechos humanos en China.

Entendemos que la medida china ha sido una disposición para-arancelaria aplicada al aceite crudo de soja, exigiendo un estándar fitosanitario nacional por encima de los internacionales, y requiriendo que éste sea apto para consumo humano cuando en realidad se trata de aceite crudo, no apto para dicho consumo sin su refinamiento final, cuyo ingreso ha sido expresamente reconocido por el gobierno chino en el acuerdo bilateral para el acceso de China a la OMC. En cambio, las medidas de control aduanero adoptadas por Argentina han sido de carácter general, aplicadas a todas las economías, a diferencia de la prohibición china, la cual no ha sido aplicable, por ejemplo, a Brasil y Estados Unidos. En tal sentido, la medida china aparece como acto discriminatorio frente a la licitud de las

medidas aplicadas por Argentina, incluidas las investigaciones por *dumping* abiertas a productos de origen chino.

En teoría, la decisión china implicaba consecuencias negativas para el “modelo soja-dependiente” argentino al producir el corte de la interacción comercial.<sup>101</sup> Pero la crisis bilateral no generó la vulnerabilidad que presentaba el modelo *ab initio*, pues el desvío del aceite de soja a otros mercados y la producción de biocombustibles mitigaron el impacto de la medida china. El complejo sojero representó 26% de las exportaciones totales del país en los primeros once meses de 2010 y, si se añade la exportación de biocombustibles, alcanzó un total de 28% en el mismo periodo.<sup>102</sup> Estos porcentajes son superiores al mismo periodo de 2009, cuando alcanzaron 23.7 y 25.3% respectivamente. Sin embargo, las inversiones desarrolladas por China en el sector sojero y las expectativas de crecimiento de la industria de *crushing* en ese país hacen pensar que este tema continuará en la agenda bilateral.

Sensibilidad y vulnerabilidad son dos conceptos clave para entender el impacto de la decisión china en ambos países. Es claro que Argentina y China mantienen una relación de poder asimétrica en la política internacional. Pero cuando se pasa de la relación general a un régimen internacional específico, como es el mercado internacional de la soja y sus subproductos, las asimetrías *ab initio* favorables a China se acortan. Si bien China, como comprador, puede abrir o cerrar discrecionalmente su mercado, es también cierto que Argentina, con posición dominante como proveedora importante del sector sojero mundial, está en condiciones de ejercer una política autónoma que tienda a superar las restricciones chinas y obtener mayores beneficios de los que provee este mercado asiático, por ejemplo, con el desarrollo de los biocombustibles a base de soja.

Una China ávida de energéticos y alimentos no encuentra tales productos en su mercado doméstico, debido a que no

<sup>101</sup> El complejo sojero representó 19.2 y 25% de las exportaciones argentinas en los años 2006 y 2007 respectivamente. Asociación de la Cadena de la Soja Argentina, “La importancia económica de la soja”, 2008 [consultado en: [www.francomanopiacardi.com.ar/news/004\\_abril2008/04\\_21al25/03\\_agricultura\\_ACSOJA\\_ImportanciaEconomic.html](http://www.francomanopiacardi.com.ar/news/004_abril2008/04_21al25/03_agricultura_ACSOJA_ImportanciaEconomic.html)].

<sup>102</sup> INDEC, *Intercambio comercial argentino, op. cit.*, p. 8.

los posee en la cantidad necesaria o no dispone de tierras cultivables para su producción. En tal sentido, para China, el cambio de política comercial significaría pagar altos costos ante el corte de la interdependencia (no observados en esta crisis ya que China logró importar porotos de soja desde Argentina y porotos y aceite de soja desde Brasil y Estados Unidos). Por su parte, si bien Argentina ha sido sensible a la decisión china, no aparece como vulnerable, pues aun en la pésima hipótesis en la que China dejase de adquirir soja y sus subproductos, existen alternativas viables para continuar su producción; o en caso de depresión del mercado internacional, cambiar la producción por otros cultivos requeridos a nivel mundial. Esta situación no es asimilable a las exportaciones de recursos no-renovables, como son las principales exportaciones mineras de la región latinoamericana hacia China. ❖

*Dirección institucional del autor:*

Jorge Newbery 1755

2132 Funes, Santa Fe

Argentina

✉ [eduardodanieloviedo@hotmail.com](mailto:eduardodanieloviedo@hotmail.com)

## Bibliografía

- BERNAL-MEZA, Raúl, "China-Mercosur and Chile Relations", en *Seminario Internacional "Regionalismo y Relaciones Internacionales: Sudamérica, China y Europa"*, Tandil, Argentina, Universidad Nacional del Centro, 2011.
- CIARA (Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina), *Exportaciones de aceite de soja a China*, Buenos Aires, 31 de mayo de 2010.
- DATTOLI, Diego, "China, sin datos confiables: estadísticas relativas", *Tendencia Económica*, 23 de junio de 2008 [consultado en: [www.tendenciaeconomica.com/indicadores-y-estadisticas/chinasinatos-confiablesestadisticas-relativas.html](http://www.tendenciaeconomica.com/indicadores-y-estadisticas/chinasinatos-confiablesestadisticas-relativas.html)].
- Fundación INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales), *Boletín núm. 95*, 21 de junio de 2010 [consultado en: [www.inai.org.ar/sitio\\_nuevo/boletin\\_i.asp?n=95](http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/boletin_i.asp?n=95)].

- GALINDO MARTÍN, Miguel Ángel, *Diccionario de Economía Aplicada*, Madrid, Editorial del Economista, 2008.
- HUANG, ZHI LONG, “Estudio de los mecanismos de defensa comercial argentinos y el problema del beneficio mutuo comercial de ‘ganar-ganar’ en la relación entre Argentina y China”, *Journal of Latin America Studies*, 2006.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), *Indec Informa*, 2001-2010.
- , *Intercambio comercial argentino*, Buenos Aires, abril, agosto y diciembre de 2010.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina), *Nuevas tendencias en las políticas comerciales y productivas de la República Popular China*, Carta Mensual núm. 166, junio de 2010.
- KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- KEOHANE, Robert O. y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- MARTÍN, Ángel, “¿Manipula China sus datos sobre crecimiento económico?”, *Libertad Digital*, 5 de octubre de 2009 [consultado en: [www.libertaddigital.com/economia/manipula-china-sus-datos-de-crecimiento-economico-1276372288/](http://www.libertaddigital.com/economia/manipula-china-sus-datos-de-crecimiento-economico-1276372288/)].
- Ministerio de Comercio de la República Popular China, *Estadísticas varias*, 1992-2010.
- MORGENTHAU, Hans, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, GEL, 1984.
- NBSC (Buró Nacional de Estadísticas de la República Popular China), *Estadísticas varias*, 2001-2010.
- OVIEDO, Eduardo Daniel, “Decisiones políticas y flujos comerciales con China”, *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, año XCVII, núm. 1501, Rosario, abril de 2007.
- , *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2010.
- PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona, Ariel, 2008.
- PIAGGIO, Ignacio, “Entrevista al ex Juez argentino Aráoz de Lamadrid, tras su orden de captura a ex jefes chinos por genocidio a Falun Gong”, *La Gran Época*, Buenos Aires, 5 de febrero de 2010 [consultado en: [www.lagranepoca.com/articulos/2010/02/05/4175.html](http://www.lagranepoca.com/articulos/2010/02/05/4175.html)].
- República Argentina, *Negotiations for the Accession of the People's Republic of China to the WTO*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.
- SALAMA, Pierre, “Argentina: el alza de las materias primas agrícolas,

¿una oportunidad?”, *Revista Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 58, núm. 12, México, diciembre de 2008.

SCHANG, Marcelo, *Detección de barreras no arancelarias para el comercio internacional de productos del complejo cerealero y oleaginoso en países seleccionados*, Fundación INAI, diciembre de 2009.

USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos), *World Agricultural Supply and Demand Estimates*, diciembre de 2010.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979.