



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TESINA DE GRADO

**La Estrategia de Seguridad Alimentaria de China y sus implicancias
para las relaciones agrícolas con Argentina.**

**Análisis a través de la cooperación, el comercio y las inversiones entre
los años 2004 y 2017.**

Carrera: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Alumno: Román Latanzi

Director: Dr. Eduardo Daniel Oviedo

Rosario, junio de 2019

Correo electrónico: rlatanzi@gmail.com

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Ilse y Gustavo, por darme la oportunidad de acceder a la Universidad, y por su sostenimiento durante todos estos años. Este logro, que estimo sea un motivo de orgullo para ellos, no es para mí más que un ínfimo deber frente a tantas muestras de amor, entrega y sacrificio de su parte.

A la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y a su cuerpo docente, por la formación pública de excelencia brindada a lo largo de la carrera.

A Eduardo Oviedo, por su gran predisposición, paciencia y rigurosidad durante la dirección de esta tesina. Su guía ha sido de excelencia, y su acompañamiento fundamental para superar las dificultades en este último tramo. A él corresponden los méritos que pudieran contener las siguientes páginas, y a mí el honor de su apoyo y confianza.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
MARCO TEÓRICO	3
Acerca de la visión estratégica de China y su enfoque de Seguridad Alimentaria.....	3
Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (1): De la Asociación Estratégica a la Asociación Estratégica Integral	7
Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (2): Entre el esquema de Ventajas Comparativas y el paradigma Centro-Periferia	10
Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (3): Entre la lógica de los “consensos” y el “choque de modernizaciones”	14
MARCO METODOLÓGICO	16
CAPÍTULO I - ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE CHINA	17
ANTECEDENTES	17
PANORAMA ALIMENTARIO EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE CHINA	20
EVOLUCIÓN EN LA OFERTA Y DEMANDA DOMÉSTICA DE AGROALIMENTOS ..	22
AJUSTES EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE CHINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA AGRÍCOLA GLOBAL	28
CONCLUSIONES PRELIMINARES	35
CAPÍTULO II – COOPERACIÓN	37
COOPERACIÓN BILATERAL: DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA A LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA INTEGRAL	38
Acuerdos durante la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)	39
Acuerdos durante las Presidencias de Cristina Fernández (2007-2011 / 2011-2015)	40
Acuerdos durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2017).....	44
ESTUDIO DE CASO: FINANCIAMIENTO CHINO PARA EL PROYECTO DE REHABILITACIÓN DEL FERROCARRIL BELGRANO CARGAS	46
Acuerdos con China para la financiación del Proyecto	48
CONCLUSIONES PRELIMINARES	52
CAPÍTULO III – COMERCIO	53
BARRERAS DE CHINA AL COMERCIO AGRÍCOLA	53
IMPORTACIONES AGRÍCOLAS DE CHINA	55
LA SOJA COMO EJE DEL COMERCIO AGRÍCOLA	57
ESTUDIO DE CASO: “CRISIS DEL ACEITE” DE SOJA	60
OTROS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIOS	67
CONCLUSIONES PRELIMINARES	69

CAPÍTULO IV – INVERSIONES	71
PANORAMA DE LAS INVERSIONES AGRÍCOLAS EXTERNAS DE CHINA	72
INVERSIONES AGRÍCOLAS DE CHINA EN ARGENTINA Y LA REGIÓN	75
CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE INVERSIÓN AGRÍCOLA DE COMPAÑÍAS CHINAS EN ARGENTINA.....	77
ESTUDIOS DE CASO	79
Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group	79
COFCO	80
CONCLUSIONES PRELIMINARES.....	83
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	85
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88
ANEXOS	100

INTRODUCCIÓN

La seguridad alimentaria ha sido siempre una de las principales preocupaciones de la clase dirigente china. Históricamente, la base de su estrategia ha estado fuertemente orientada hacia el objetivo de autosuficiencia. A partir del proceso de apertura y reformas económicas iniciado hace 40 años bajo el liderazgo de Deng Xiao Ping, la República Popular China (en adelante China) ha sido protagonista del mayor período de crecimiento y modernización registrado en ese país, y sus logros en el ámbito del sector agrícola no fueron excepción, habiendo logrado aumentar considerablemente la producción doméstica de granos y alimentos básicos.

Junto al formidable éxito de lo que se ha dado a conocer como “milagro chino”, el comienzo del presente siglo vino aparejado a un doble desafío, representado por el rápido crecimiento de la demanda de alimentos asociado a mayores ingresos de la población, en simultáneo con síntomas de agotamiento de los recursos naturales para producirlos, derivado del sostenido proceso de industrialización y urbanización. Como consecuencia, resulta cada vez más claro que la tradicional política de autosuficiencia alimentaria ya no es una opción viable para China.

Ante esta situación, el gobierno chino se ha visto forzado a redefinir su estrategia de seguridad alimentaria. En efecto, la tradicional política de autosuficiencia granaria ha ido cediendo su lugar a un nuevo enfoque, consistente en sostener a la producción doméstica junto a una mayor participación de fuentes de abastecimiento externo. Por lo tanto, la nueva política resalta la importancia fundamental de desarrollar el sector agrícola interno, en simultáneo con una utilización más eficiente de los recursos agrícolas situados fronteras afuera.

La finalidad de esta renovada estrategia consiste, entre otros aspectos, en construir una red global de abastecimiento agrícola que sea sostenible, estable y segura para China en el largo plazo. En este sentido, para instrumentar dicha estrategia, China ha implementado una política agrícola de alcance global, y que en su plano externo se manifiesta principalmente a través de los canales de la cooperación internacional, la diversificación comercial y las inversiones extranjeras.

Por su parte, Argentina se destaca como uno de los países líderes a nivel mundial en la producción y exportación de *commodities* agrícolas y agroalimentos. Al mismo tiempo, la fuerte irrupción de China a comienzos del siglo XXI en el mercado agrícola internacional, colocó a nuestro país en una posición relevante para la potencia asiática, a partir de su inserción como proveedora de un conjunto de materias primas agrícolas y alimentos, entre los cuales la soja se destaca por su preponderancia.

Frente a este contexto, exploraremos las siguientes **preguntas de investigación**: ¿Qué características posee la actual estrategia de seguridad alimentaria de China? ¿De qué forma se ha

expresado dicha estrategia en su relación con Argentina, en el marco de las relaciones económicas agrícolas bilaterales? ¿Cuáles han sido sus implicancias para nuestro país?

A partir de estos interrogantes, nuestra **hipótesis** afirma que la estrategia de seguridad alimentaria de China ha sido reformulada bajo el dilema que representa una creciente demanda de alimentos por parte de su población ante las limitaciones que ofrecen sus recursos naturales. Al respecto, si bien este país sigue sosteniendo su objetivo tradicional e irrenunciable de autosuficiencia -principalmente en cereales básicos-, las condiciones socio-económicas y ambientales han obligado a la potencia asiática a incorporar el abastecimiento agrícola extranjero a su estrategia. El caso de la soja es el ejemplo más destacado, dada la excepcional dependencia de China frente al mercado internacional, para abastecer a su industria de molienda local.

El avance en la implementación de la estrategia global de seguridad alimentaria de China, se ha manifestado en relación con Argentina a través de los canales de la cooperación internacional, el comercio y las inversiones en materia agrícola. Ejemplos como el financiamiento chino para la modernización del ferrocarril Belgrano Cargas, las características del comercio de soja, o la adquisición de activos locales estratégicos por parte de compañías chinas, dan cuenta de ello. A su vez, dicha estrategia expresa los parámetros dentro de los cuales tienen lugar las relaciones económicas agrícolas bilaterales, marcando límites precisos a los beneficios que Argentina aspira a obtener del socio oriental.

En función de lo expuesto, planteamos como **objetivo general** analizar la estrategia de seguridad alimentaria de China y sus implicancias sobre Argentina en materia agrícola, desde 2004 (año en que China se convierte por primera vez en importador neto de alimentos, y que coincide con el establecimiento de la Asociación Estratégica entre ambos países) hasta 2017.

Adicionalmente, proponemos los siguientes **objetivos específicos**:

- Describir las características de la actual estrategia de seguridad alimentaria de China, en el marco de su política agrícola global.
- Evaluar su desempeño respecto a las relaciones con Argentina, a través de los canales de la cooperación internacional, el comercio y las inversiones en materia agrícola.
- Analizar sus implicancias para las relaciones económicas agrícolas entre Argentina y China.

En cuanto a los antecedentes vinculados a este tema, existen varios trabajos sobre los distintos aspectos involucrados en el presente estudio. Resultan de gran interés los aportes de académicos y funcionarios chinos como Cheng (2013), y Cheng y Zhang (2014, 2016), quienes describen las características de la estrategia de seguridad alimentaria de China y destacan los beneficios de una política agrícola de alcance global. En igual sentido, se destacan los trabajos de Rodríguez y Rodríguez (2010, 2017), Trápaga Delfin (2014), Gale (2013), o Busanello (2015) sobre el sector agrícola de China.

Por otro lado, son escasos los estudios específicos que involucran a Argentina en relación a este asunto. Al respecto, Oviedo (2014, 2015a, 2017) constituye una referencia obligatoria para una adecuada comprensión de las relaciones políticas y económicas contemporáneas entre Argentina y China. Sus publicaciones ofrecen una gran contribución teórica, particularmente en cuanto a su análisis sobre la disputa bilateral en torno al aceite de soja (Oviedo, 2011), o respecto a los actores que intervienen en el comercio de la soja, (Oviedo, 2015b).

A su vez, la tesis de maestría de García Tello (2016), estudia la política de abastecimiento alimentario de China en América Latina y el rol de Argentina a través de la soja hasta el año 2012, con un énfasis en la cuestión medioambiental. Por su parte, Castro (2015) analiza la importancia de Argentina y el Mercosur para China en el largo plazo, como la principal región proveedora de proteínas vegetales de ese mercado. Asimismo, Hearn (2015) investiga las relaciones agrícolas entre China y América Latina, especialmente las estrategias en materia de inversiones agrícolas chinas sobre países como Brasil o Argentina. Además, los trabajos de Uriburu Quintana (2016) y

Baisotti (2017) brindan información detallada sobre la participación de China en la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas. Mientras que González Jáuregui y Taraborrelli (2018), analizan las implicancias de la presencia de capitales chinos en el sector agroalimentario argentino.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la siguiente tesina pretende contribuir a la temática combinando el análisis de la estrategia de seguridad alimentaria de China, junto a las implicancias de su aplicación concreta en las relaciones con Argentina a través de la cooperación bilateral, el comercio, y las inversiones entre 2004 y 2017. Por lo tanto, su originalidad radica en el planteamiento del enfoque propuesto, al sistematizar desde una mirada integral diferentes estudios particulares previos. Así, sin ser exhaustivo en su alcance, se espera que el presente trabajo brinde una línea de investigación para ser profundizada con nuevos aportes en el futuro.

Esta Introducción se completa con un breve marco teórico y metodológico, en los que se fundamenta y precisa el alcance de los principales conceptos que serán desarrollados en el trabajo. Luego, el primer capítulo abordará los ajustes en la estrategia de seguridad alimentaria de China en función de las transformaciones sociales y económicas experimentadas en los últimos años. En los capítulos segundo, tercero y cuarto, se describirá y analizará la implementación de dicha estrategia por parte de China en su relación con Argentina, a través de la cooperación internacional, el comercio y las inversiones, respectivamente. Esto, a su vez, irá acompañado de distintos ejemplos que permitirán ilustrar sus implicancias para Argentina, en el marco de las relaciones económicas bilaterales en materia agrícola. Por último, tendrán lugar las correspondientes reflexiones finales a modo de conclusión.

MARCO TEÓRICO

Acerca de la visión estratégica de China y su enfoque de Seguridad Alimentaria.

Si consideramos que la vinculación de China hacia Argentina en materia agrícola posee un carácter estratégico en función de su esquema global de seguridad alimentaria, corresponde por lo tanto iniciar este apartado con una aproximación a las ideas de estrategia como de seguridad alimentaria, particularmente desde la concepción china de ambos términos.

Respecto al primer aspecto, en su definición más simple el concepto de estrategia posee las siguientes acepciones: 1) arte de dirigir las operaciones militares, 2) arte o traza para dirigir un asunto, 3) en un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento¹. Por su parte, el diccionario chino Ci Hai se refiere a estrategia como “plan y orientación de la situación general de guerra” (Cheng y Zhang, 1998, p. 93). Al respecto, y tal como afirma Oviedo (2006), al igual que en Occidente,

el término se vincula con la táctica, definido como formas o principios de la realización del combate (...). Es decir, ambos tienen el carácter relativo a la guerra como base; pero mientras uno se refiere a su planificación general, el otro trata del arte o método de la lucha, combate o batalla. (pp. 386-387)

En efecto, el concepto de estrategia tuvo sus raíces en la Antigua Grecia y se circunscribía a la dimensión puramente militar, relacionado específicamente con las habilidades de los generales para la conducción de la guerra. No resulta por lo tanto casual que paralelamente en China, y hacia el siglo IV a.C., surja una concepción similar en lo sustancial por parte de Sun Tsu en sus escritos sobre “El arte de la guerra”. Texto cuya versión se dio a conocer en Europa a fines del siglo XVIII, y que coincide a su vez con una época en la que años más tarde Carl von Clausewitz daría luz a su

¹ RAE (Real Academia Española) (2014). “*Diccionario de la lengua española*”. (23° Ed.). Madrid: Espasa Libros.

famoso tratado “De la guerra”, donde definía a la estrategia como “el empleo del combate para lograr los fines de la guerra”.

Posteriormente el concepto de estrategia fue trascendiendo su concepción militar y ha sido adoptada en diversos ámbitos, tales como el empresarial, el organizacional, el comunicacional, o el político, entre otros. No obstante, “todas las definiciones incluyen un denominador común que se refiere a establecer un curso de acción conscientemente determinado, una guía para abordar una situación específica” (Corbacho, 2011, p. 37).

Al respecto, Mintzberg (1993) afirma que una de las alusiones más evidentes a la palabra estrategia consiste en concebirla como un plan, el cual en sus palabras es una serie de cursos de acción conscientemente pretendido a manera de guía con los cuales intervienen o interactúan sobre una situación. Los planes, en su opinión, poseen como características el hecho de que son desarrollados conscientemente y sobre la base de un propósito, además de realizarse de manera anticipatoria a las acciones para las cuales aplican.

De este modo, y en términos generales, de acuerdo con Corbacho (2011),

La estrategia se refiere a la elaboración de un plan o curso de acción conscientemente determinado para alcanzar ciertos objetivos. Sus funciones más importantes son: Primero, relacionar los fines con los medios limitados disponibles para alcanzar aquellos. Segundo, la estrategia aclara los fines estableciendo prioridades a la luz de los recursos que son limitados. Ayuda entonces a establecer prioridades entre fines que compiten entre sí. Por último, la estrategia conceptualiza los recursos como medios para aquellos que formulan los objetivos. Los recursos no son medios sino hasta que la estrategia les da sentido de cómo se organizarán y emplearán. (p. 3)

En el plano de las relaciones internacionales, la idea de estrategia adquiere relevancia como un instrumento fundamental de éstas, y a partir de su relación con la política exterior. Si en su forma original la estrategia se circunscribía a los planes para la guerra, en la actualidad se emplea en un sentido más amplio, pudiendo abarcar a diversas metas a alcanzar por parte de un Estado, en su vinculación con otros Estados o actores del sistema internacional. Desde este punto de vista, por lo tanto, la estrategia viene a sugerir cómo organizar los distintos recursos y medios del Estado, no sólo ni necesariamente los militares, para alcanzar objetivos nacionales de distinto tipo en todo momento, tanto en tiempos de guerra como de paz.

En efecto, Kegley y Wittkopf (1991) entienden a la política exterior como aquellas “metas que los funcionarios representantes de Estado buscan alcanzar afuera, los valores a partir de los cuales surgen esos objetivos, y los medios e instrumentos con los cuales se persigue su logro” (p. 4). Por lo tanto, puede argumentarse que la política exterior se encuentra en un nivel superior o en una instancia previa a la de la estrategia, ya que en última instancia, ésta se deriva de una política exterior que fija los fines, mientras que la estrategia se ocupa de establecer el nexo entre medios y fines por alcanzar en un contexto de incertidumbre (Corbacho, 2011).

Por su parte, Oviedo (2006) afirma que:

La estrategia consiste, pues, en un plan o guía que orienta al Estado en sus relaciones externas a partir del análisis concienzudo del sistema internacional y orden imperante, con la característica inherente a la práctica que realizará ese Estado desde el presente hacia el futuro. Mientras que las relaciones internacionales, como campo de conocimiento autónomo de la ciencia política, implican el estudio *ex post facto*; diferencia sustantiva que establece la subjetividad de la primera y la objetividad de la segunda, por falta de contrastación empírica de aquélla. (pp. 388-389)

Continuando bajo el paraguas teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales, otra perspectiva válida para analizar el concepto de estrategia en su relación con el ámbito de la política exterior, tiene que ver con un enfoque del mismo a través del aspecto cultural.

En este sentido, las percepciones tienen un papel muy importante en la política internacional, y por lo tanto la cultura moldea las opciones que los Estados tienen para actuar en distintas circunstancias (Jervis, 1976). De esta manera, la cultura -en términos estratégicos- actúa como

nexo entre lo ideológico (percepciones, tradiciones, filosofía, imaginarios) y lo material (capacidad militar, económica), dado que ambos aspectos influyen en la estrategia que un país ha de seguir para mantener su seguridad, en relación también con su orientación política. En otros términos, a pesar que la cultura estratégica se asocia en forma directa con la búsqueda de seguridad racional (militar, territorial, etc.), lo ideológico, histórico y tradicional tienen también un papel fundamental en su comprensión (Williams, 2007).

En palabras de Escalante (2017), la cultura estratégica puede ser entendida como

un conjunto de símbolos, ideas, comportamientos socialmente transmitidos (mediante la educación, el imaginario social), que determinan los métodos que una nación adoptará para garantizar su seguridad. Es decir, define las opciones que pueden llevarse a cabo en la resolución de algún asunto que afecte a su seguridad. (p. 333)

A partir de esta definición, la autora afirma que “el caso de China representa un ejemplo excepcional de unicidad en su cultura estratégica”, pues

si bien hay coincidencias en lo que se refiere a elementos básicos de seguridad nacional y su defensa con respecto a los otros países, al mismo tiempo tiene particularidades en la forma de percibir su seguridad, sobre todo en lo relativo al uso de la fuerza. Cuestión que se remonta principalmente a una tradición confuciana arraigada, a su historia antigua dinástica, a su historia reciente de humillación, al nacionalismo chino, y a la percepción que existe de China en el exterior. (p. 334)

Desde esta perspectiva, vale afirmar que la cultura estratégica de China estaría condicionada por la premisa de que el mundo es hostil, y que el país se encuentra amenazado por frentes internos y externos. Las amenazas internas serían la tensión social, el separatismo, el terrorismo, la renovación y madurez del sistema; las externas involucran a la influencia de otros países en Taiwán, el dilema de seguridad en el Este de Asia, la presencia de Japón y Estados Unidos, el medio ambiente, la economía y la escasez de recursos (Feng, 2007). Por lo tanto, para China estas amenazas justificarían adoptar no sólo principios virtuosos confucianos, sino también una actitud defensiva frente a los constantes riesgos a su seguridad, ya que aunque quisiera evitar el uso de la fuerza a toda costa, considera que existe un peligro latente tanto interno como externo, y que por esa razón estaría obligado a actuar (Escalante, 2017).

En igual sentido, existen además elementos simbólicos e históricos que hacen a la conformación de una identidad propia a la cultura estratégica china en relación a la cuestión de la seguridad. Por un lado, un ejemplo al respecto lo brinda la Muralla China, utilizada en el discurso como la representación de un Estado pacifista, no expansionista, estratégico y defensivo, pero que también expresa superioridad y orgullo nacional (Scobell, 2014).

Otro factor fundamental es el proceso histórico de consolidación de las fronteras territoriales bajo un control estatal unificado. Esta búsqueda de un poder nacional integral tiene sus orígenes en tiempos del primer emperador Qin Shi Huang (247 a.C. - 210 a.C.), quien no sólo logró unificar al Estado en el año 221 a.C., sino también consolidarlo como un imperio autosuficiente. Autosuficiencia que se mantuvo hasta mediados del siglo XIX, cuando la intervención de potencias occidentales en las Guerras del Opio transformó la realidad de una China cerrada al exterior, al verse invadida, humillada y obligada a seguir reglas impuestas por extranjeros, considerados bárbaros por el Reino del Centro.

Estos acontecimientos y la memoria histórica permiten entender que cuestiones tales como la soberanía y la seguridad sean asuntos primordiales en el imaginario político chino. Mientras que un sentimiento de superioridad que se remonta a la época imperial, y que es reafirmado con el acelerado desarrollo económico contemporáneo, da lugar al nacionalismo chino actual (Escalante, 2017). Todo ello, pues, se torna innegablemente relevante para entender el comportamiento externo chino, y por lo tanto resulta aplicable en este caso a su enfoque de seguridad en materia alimentaria.

De este modo, y yendo al ámbito de la seguridad alimentaria, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por su sigla en inglés),

la Seguridad Alimentaria a nivel individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana. (FAO, Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996)

Esta definición plantea, por lo tanto, cuatro dimensiones:

- 1) La disponibilidad física de los alimentos: La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta” dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.
- 2) Su acceso económico y físico: Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.
- 3) Su utilización o aprovechamiento biológico: La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares.
- 4) La estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores: Incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas (FAO, 2011).

A su vez, entre las causas que expresan su falta se pueden mencionar: la escasez de agua, la degradación de los suelos, la contaminación atmosférica, el cambio climático, la explosión demográfica y los problemas de gobernanza (FAO, 2011).

Este concepto, a su vez se distingue de otros indistintamente denominados como “sanidad de los alimentos”, “higiene de los alimentos”, o “inocuidad alimentaria” –y que en inglés se encuentran englobados en la expresión “*Food Safety*”- los cuales hacen referencia al derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos. Es decir, mientras la seguridad alimentaria tiene como eje a su disponibilidad desde un punto de vista político, la sanidad alimentaria hace foco en la calidad de los mismos (Rodríguez Font, 2006)².

Por su parte, China ha adaptado aquella definición de seguridad alimentaria conforme a su proyecto de desarrollo nacional, dentro del cual el objetivo último de su política de seguridad alimentaria es la autosuficiencia (Oropeza Higuera, 2017). Sin embargo, factores como el crecimiento económico acelerado, el rápido desarrollo urbano y los cambios en el patrón de consumo, han obligado a China a reformular su estrategia. En este sentido, la tradicional búsqueda de la autosuficiencia alimentaria basada exclusivamente en la oferta doméstica, ha ido dando lugar a un mayor protagonismo al recurso de abastecimiento fronteras afuera, fundamentalmente mediante importaciones e inversiones extranjeras (García Tello, 2017).

² La cuestión de la sanidad de los alimentos es un aspecto muy presente en la sociedad china actual, a partir de los cambios en los patrones de consumo de su cada vez más numerosa clase media, y de una mayor importancia otorgada a la calidad de los alimentos que se consumen, sobre todo a partir del escándalo público surgido en 2008 a raíz de denuncias por adulteración de partidas de leche infantil por parte de compañías lácteas locales.

El Estado chino ha decidido mantener la búsqueda de la autosuficiencia mediante el control firme de la producción, precios y comercialización de granos estratégicos para el consumo de su población (especialmente arroz y trigo, y en menor medida maíz), mientras que ha permitido la liberalización progresiva de cultivos para la alimentación de ganado, fundamentalmente la soja (Hairong, Yiyuan y Bun, 2016).

Además, el fundamento de la insistencia por la seguridad alimentaria en términos de autosuficiencia por parte del gobierno chino no sólo remite a una cuestión económica, sino fundamentalmente política, cultural e histórica (Oropeza Higuera, 2017). En efecto, “para mantener su legitimidad y confianza, y como lo han hecho desde la antigüedad, resulta prioritario para los líderes chinos proyectarse como los garantes de la seguridad alimentaria de su población” (Hearn, 2015b, p. 62).

En otros términos, el éxito del proceso de modernización económica de China requiere del acceso a materias primas y alimentos en el extranjero para mantenerse en curso, y se ha vuelto un aspecto fundamental en términos de legitimidad para la dirigencia política china (Bolinaga, 2017). De esta manera, la relación de China con países como Argentina adquiere relevancia a partir de su importancia como proveedora de materias primas y alimentos, contribuyendo así al esquema de seguridad alimentaria y al crecimiento económico de la potencia asiática.

Desde un punto de vista estratégico, la relación bilateral -aunque en el plano discursivo se muestre como entre iguales- podría repetir un esquema similar al que existía entre la antigua China y los Estados vasallos. Es decir, el país asiático obtiene lo que busca a cambio de acuerdos comerciales e inversión en infraestructura (Escalante, 2017). Bajo esta perspectiva, pues, haremos referencia en el siguiente apartado a la dinámica de las relaciones económicas agrícolas entre Argentina y China durante estos últimos años.

Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (1): de la Asociación Estratégica a la Asociación Estratégica Integral.

La cooperación internacional de China es un reflejo de su política exterior, y una manera de definir su identidad frente al resto del mundo (Hernández Hernández, 2017). Si en la década de 1990 la diplomacia china retomó las relaciones con los países del Sur como parte de su estrategia para salir del ostracismo que causó Tiananmen, durante el 2000 se pudo ver la extensión y profundización de los vínculos no sólo en África y Asia, sino también en América Latina y Medio Oriente, en paralelo a sus necesidades de crecimiento y desarrollo económico. A partir de entonces, la cooperación internacional de China “se convirtió en el caballo de batalla para abrir las puertas de los recursos naturales y de los mercados que necesita para seguir creciendo” (Lechini y Dussort, 2016, p. 92).

En otros términos, Mitchell (2007) expresa que a partir del siglo XXI, los recursos financieros que Beijing destina a la asistencia externa aumentaron considerablemente en consonancia con su crecimiento económico. De este modo,

El compromiso de China con el mundo en desarrollo es ahora funcional a los intereses chinos para asegurarse el acceso a los recursos naturales y a nuevos mercados para sus productos, aislar internacionalmente a Taiwán y promover un orden multipolar que tenga en cuenta los intereses y las necesidades del Sur. (p. 111)

En cuanto a su modalidad, históricamente los recursos financieros que han sostenido la cooperación china se dividen en tres tipos: subsidios (gratuitos), préstamos a tasa cero y créditos blandos. En la actualidad, la modalidad de cooperación más utilizada son los denominados “proyectos completos”. Estos absorben el 40% del total de los fondos financieros (créditos

blandos) y son destinados principalmente a los sectores de infraestructura económica (transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones), industria y energía (industria petrolera, metalúrgica y de producción de carbón) (Consejo de Estado de China, 2014).

Según Lechini y Dussort (2016), “estas cuestiones marcan un cambio sustancial en la naturaleza de la cooperación china, ya que ha disminuido su capacidad para sustentar las modalidades de cooperación al desarrollo y ha aumentado la base financiera para sostener la cooperación económica” (p. 102). Además, las mismas autoras afirman que dichas particularidades vienen a reforzar el argumento de que “China utiliza la cooperación internacional para fortalecer su posición económica en el sistema internacional” (p. 103). Consecuentemente, agregan que

Beijing implementa una estrategia que vincula sus acciones externas con su desarrollo interno: invierte en sectores cruciales de los países del sur, asegurándose las materias primas necesarias para su desarrollo doméstico, a la vez que gana mercados externos para sus productos. Por eso refuerza su política de desarrollo interno a través de una estrategia externa de ganar mercados -que ya no es “tercermundista” sino “global”-, asegurándose así las materias primas necesarias e invirtiendo en sectores cruciales. (p. 103)

En este sentido, durante la última década los círculos de gobierno chinos vienen desplegando una estrategia de política exterior donde la cooperación para el desarrollo es una herramienta clave. En efecto, “si bien China discursivamente fundamenta las acciones de cooperación en la “no condicionalidad de la ayuda”, al mismo tiempo los mayores destinos a los que se dirigen los fondos financieros son países que poseen recursos naturales estratégicos para Beijing” (Lechini y Dussort, 2016, p. 109).

Por lo tanto, la asistencia externa de China está siendo utilizada no sólo para estimular el desarrollo de los países menos desarrollados, como afirma el gigante asiático, sino principalmente para fomentar el intercambio comercial y expandir las actividades de sus propias empresas. Así, mientras que “en el ámbito discursivo se habla de solidaridad Sur-Sur, (...) en realidad, la cooperación se concreta en acciones que tienen intencionalidad política, no siempre solidaria” (Lechini y Dussort, 2016, p. 109).

En este contexto, y yendo al ámbito de las relaciones entre Argentina y China, los lazos bilaterales se fueron profundizando en consonancia con la ampliación de las capacidades mundiales chinas, particularmente durante las dos últimas décadas.

El inicio del siglo XXI trajo consigo el fin de un modelo de cooperación bilateral tradicional, y dio inicio a un esquema promovido por China dentro de las denominadas Alianzas Estratégicas. De esta manera, los acuerdos firmados entre Argentina y China en el marco de la visita de Hu Jintao a Buenos Aires en noviembre de 2004, representaron el establecimiento de una “Asociación Estratégica”. Su culminación quedaría luego consagrada con la Declaración Conjunta de 2014, mediante la cual se constituyó la “Asociación Estratégica Integral”. Estos instrumentos, por medio de los cuales transita la cooperación en esta etapa, van a “brindar el marco político a una relación donde la economía es el motor” (Ramón-Berjano, Malena y Velloso, 2015, p. 45).

Al respecto, el concepto de “asociación”, surgido en la década de 1990³, es una de las características más notables de la diplomacia china, al jerarquizar y diferenciar el nivel del vínculo en función de los intereses perseguidos por Beijing, y el grado de respuesta y afinidad de su contraparte en temas sustanciales para su diplomacia (Ramón-Berjano *et al.*, 2015).

Siguiendo a Oviedo (2006), la formación y desarrollo de las sociedades estratégicas son parte de una estrategia económica global de China asociada a su política de “desarrollo pacífico”,

³ Los primeros antecedentes de este esquema de categorización datan de 1993, cuando China definió a su alianza con Brasil como una “Asociación Estratégica de Beneficio Mutuo, Estable y de Largo Plazo”. En 1996, China categorizó su vínculo con Rusia como una “Asociación Estratégica de la igualdad, Confianza Mutua y Coordinación Recíproca”; mientras que en 1998 estableció una “Asociación de Colaboración” con Corea del Sur (Ramón-Berjano *et al.*, 2015).

tendiente a revertir la imagen de “amenaza china”. Además, considera que las relaciones asociativas estratégicas poseen, a grandes rasgos, las siguientes características: 1) acentúan una forma de alianza distinta a las tradicionales, al no estar dirigidas contra terceros y no implicar las tradicionales obligaciones expresas en tratados; 2) colocan a la economía como eje central de la relación, buscando asociar a la mayor cantidad de países al crecimiento económico chino, y sobreponiendo los intereses comunes y la cooperación por sobre la competencia y el conflicto; 3) afecta a Estados y organizaciones internacionales, mediante la firma de acuerdos o declaraciones conjuntas bilaterales con otros Estados u organizaciones regionales (Oviedo, 2006).

Por otra parte, hay una serie de términos a partir de los cuales la diplomacia china define los distintos *status* de asociación que caracterizan su política exterior. Cuatro de ellos son centrales: “socio”, “cooperativo”, “estratégico” e “integral”; existiendo otros siete que son secundarios: “amistoso”, “importante”, “tradicional”, “de beneficio mutuo”, “multidimensional”, “de todo tiempo” y “de colaboración” (Malena, 2015, p. 56).

A partir de estos términos, la diplomacia china establece cuatro categorías de asociación, de menor a mayor importancia: a) “Asociación Cooperativa”, b) Asociación Estratégica”, c) “Asociación Estratégica Integral”, y d) “Asociación Cooperativa Estratégica” (Malena, 2015, pp. 56-57).

a) Asociación cooperativa					
Asociación de Amistad	Asociación Cooperativa Importante	Asociación Cooperativa Tradicional	Asociación Cooperativa Amistosa	Asociación Cooperativa Integral	Asociación Cooperativa Amistosa Integral
b) Asociación Estratégica					
Asociación Estratégica	Asociación Estratégica de Beneficio Mutuo	Asociación de Cooperación Estratégica	Asociación Estratégica Multidimensional		
c) Asociación Estratégica Integral					
Asociación Estratégica Integral					
d) Asociación Cooperativa Estratégica					
Asociación de Cooperación Estratégica Integral		Asociación de Cooperación Estratégica de Todo Tiempo		Asociación de Colaboración Estratégica Integral	

Fuente: Malena (2015).

En consecuencia, se observa que la diplomacia china reconoce unos catorce *status* de asociación, las cuales otorga a los países y organizaciones internacionales que considera amigos en el sistema internacional. Ramón-Berjano *et al.* (2015) consideran que estas categorizaciones son determinantes a la hora de evaluar los méritos de los países de la región que aspiran a ser favorecidos por la diplomacia de China: “Más asociados están los países a las expectativas de Beijing, mejor posicionados estarán para recibir sus favores comerciales y financieros” (p. 16).

Finalmente, Argentina, al recibir la consideración de “socio estratégico integral”, estaría sujeto a una categoría que Beijing otorga a Estados considerados amigos y de poder medio del sistema internacional, siendo uno de los *status* más importantes dentro de su esquema de alianzas internacionales. En efecto, para Beijing, el ser reconocido como “socio” significa que la contraparte es un Estado amigo, lo cual trae aparejado la práctica de la cooperación por sobre la competencia, y se espera que su conducta no sea hostil. Por su parte, el carácter de “estratégico” de la asociación implica la voluntad de trabajar conjuntamente, tanto en cuestiones referidas al crecimiento económico como en asuntos internacionales. A su vez, la condición de “integral” significa la inclusión de los aspectos político, económico, cultural, tecnológico y militar (Malena, 2015, p. 66).

Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (2): entre el esquema de Ventajas Comparativas y el paradigma Centro-Periferia.

Dado que la mayor densidad de las relaciones entre Argentina y China tiene su sustento en el aspecto económico -especialmente a través del intercambio comercial y, en menor medida, por intermedio de inversiones y préstamos-, este apartado introduce aquellos postulados teóricos con el que fundamentamos su dinámica.

De este modo, en la teoría del comercio internacional se distinguen dos enfoques básicos para explicar los patrones de comercio que tienen lugar en la economía global. Las Teorías Tradicionales del Comercio Internacional, que fundamentan el comercio a partir de las diferentes ventajas comparativas entre países, y la denominada Nueva Teoría del Comercio Internacional, que explica el comercio entre países con dotaciones de factores y niveles tecnológicos similares (Fita Catá, 2006).

El enfoque que engloba a las Teorías Tradicionales se corresponde básicamente con el concepto de Comercio Interindustrial, el cual está basado en el intercambio de productos de diferentes industrias y que refleja las ventajas comparativas estáticas de países con dotaciones de factores diferenciadas, más acorde al patrón de comercio de tipo Norte-Sur. Mientras que la Nueva Teoría explica con mayor precisión a lo que se conoce como Comercio Intraindustrial, el cual tiene lugar fundamentalmente entre los países industrializados y representa la mayor parte del comercio internacional, con predominio del intercambio de productos diferenciados pero pertenecientes a una misma industria, y que refleja las ventajas comparativas dinámicas, las economías de escala, las cadenas globales de valor (CGV)⁴ y el rol de las empresas multinacionales (EMN).

El intercambio comercial entre Argentina y China responde a un esquema de tipo interindustrial, en el cual el primero se ubica como proveedor de materias primas o manufacturas de origen agropecuario de escasa tecnificación (concentradas básicamente en productos derivados del complejo sojero, cárnico e hidrocarburofero), mientras que el segundo ofrece una canasta exportadora compuesta principalmente de manufacturas industriales diversificadas con alto contenido de valor agregado. Es decir, “se reproduce el tradicional esquema basado en las ventajas comparativas estáticas, también asociado desde diversos marcos teóricos a la lógica centro-periferia” (Bolinaga y Slipak, 2015, p. 42).

Por lo tanto, *a priori* podría explicarse el funcionamiento de los flujos de intercambio entre ambos países recurriendo a las Teorías Tradicionales del Comercio Internacional, en particular a la Teoría de las Ventajas Comparativas de David Ricardo como a la Teoría de las Proporciones Factoriales del modelo Heckscher-Ohlin.

La primera de ellas basa su razonamiento en el principio de la ventaja comparativa, según el cual los países se especializan en la producción de los bienes que pueden fabricar con un coste relativamente menor, exportando aquellos bienes que su trabajo produjera de forma relativamente más eficiente e importando aquellos bienes que su trabajo produjera de forma relativamente más ineficiente. Por lo tanto, argumentaba las ganancias del comercio internacional en base a las diferencias en los niveles de productividad del trabajo de los países (Fita Catá, 2006).

Por su parte, el enfoque Heckscher-Ohlin ofrece una explicación alternativa más sofisticada de los patrones de comercio, sobre la base de las diferencias en las dotaciones factoriales de los países. Este modelo parte de la teoría de David Ricardo de la ventaja comparativa y afirma que el comercio internacional resulta del hecho de que los distintos países tienen diferentes dotaciones

⁴ Las Cadenas Globales de Valor (CGV) son el conjunto de eslabones o de actividades necesarias para generar un producto o servicio, desde su concepción hasta la venta final. Las CGV pueden ser entendidas como una nueva forma de funcionamiento y organización de las redes transnacionales, que representan alrededor del 80% del comercio mundial. Puede ser asumida también como un conjunto de eslabones consecutivos de actividades económicas en diferentes países o regiones, que interactúan en una dinámica continua (Ferrando, 2013).

de factores: existen países con abundancia relativa de capital y otros con abundancia relativa de trabajo, y cada uno tiene ventaja comparativa en aquel bien que utiliza intensivamente el factor abundante. Esto daría lugar a un esquema de división internacional del trabajo, en el que los países se especializan en producir y exportar aquellos bienes en los que poseen ventajas comparativas según sus respectivas dotaciones de factores (Durán Lima y Álvarez, 2008).

Desde otra perspectiva, ligada al ámbito de la sub-disciplina de la Economía del Desarrollo, el paradigma Centro-Periferia brinda herramientas interesantes para complementar nuestro análisis. Al respecto, la Teoría Estructuralista Latinoamericana, impulsada entre otros por el economista argentino Raúl Prebisch en el seno de la CEPAL, ofrece un modelo que en cierta medida resulta útil para analizar el perfil de los vínculos económicos sino-argentinos⁵.

Este esquema parte de la distinción entre países que pertenecen al centro y aquellos que forman parte de la periferia. La periferia se caracteriza por la especialización y la heterogeneidad de sus estructuras productivas, mientras que el centro se destaca por la diversificación y homogeneidad de su productividad. La especialización indica que la oferta exportadora de la periferia se compone principalmente de materias primas. Por su parte, la heterogeneidad se refiere a que en los países periféricos coexisten actividades en las cuales la productividad del trabajo es elevada (como por ejemplo el sector primario exportador), con otras en las cuales la productividad es reducida (Briceño Ruíz, Quintero Rizzuto y Ruíz de Benítez, 2013).

Esto daría lugar a la consolidación de un esquema conformado por países centrales productores y exportadores de bienes industriales y países periféricos especializados en la producción y exportación de materias primas y recursos naturales, cuyo corolario se expresaría en una repartición inequitativa de las ganancias del comercio internacional, manifestada a partir de una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1986).

La originalidad de esta versión del paradigma estructuralista radica en el planteo que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducen a través del comercio internacional. Por lo tanto, “el comercio internacional no sólo consolida la asimetría entre el centro y la periferia sino que también la profundiza” (Kay, 1991, p. 103). Con lo cual, desde esta perspectiva se evidenciaría la contraposición a la teoría neoclásica y la falacia de aplicar a los países en desarrollo la tesis de que el fruto del progreso técnico del mundo industrializado tiende a repartirse parejamente entre todos los países (Briceño Ruíz *et al.*, 2013).

Así, el desarrollo de la periferia estaría ligado a la superación de la heterogeneidad estructural y a la obtención de una matriz productiva y de consumo más diversificada. Ello requiere a su vez del rol activo del Estado, mediante una fuerte política de industrialización tendiente a la acumulación de capital reproductivo, el incremento de la productividad y los ingresos, y la reducción de la vulnerabilidad externa. Por lo que el vínculo con el centro resultaría necesario para lograr superar las dificultades estructurales de la periferia, particularmente a la hora de encauzar inversiones externas que impliquen transferencia de tecnología y mejoras en la productividad de la economía (Slipak, 2012).

De este modo, resulta necesaria una referencia al sector de inversiones, como otro de los aspectos centrales a tratar dentro del ámbito de las relaciones agrícolas entre Argentina y China, en el marco de la actual estrategia de seguridad alimentaria de la potencia asiática.

⁵ Vale aclarar que las primeras versiones de las teorías del desarrollo tuvieron su período de auge en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, y que sus postulados tenían a Estados Unidos como referencia excluyente en su rol de principal potencia. Sin embargo, y a pesar que en algunos aspectos es considerado un país en vías de desarrollo, en la actualidad consideramos factible transpolar su análisis en relación a la República Popular China, a partir de su vertiginoso ascenso a los primeros lugares de la economía mundial, la importancia creciente de sus vínculos económicos con nuestro país, las características del intercambio comercial y la marcada asimetría de poder entre ambos países.

En primer lugar, es importante aclarar que se considerará a las inversiones en términos de transacciones donde se lleve a cabo una inyección de fondos para crear, aumentar o apoyar operaciones físicamente ubicadas en Argentina, por parte de compañías chinas que posean una participación en las mismas (Roldán Pérez, Castro Lara, Pérez Restrepo, Echavarría Toro y Ellis, 2016)⁶. De esta manera, esto representa una postura “intermedia” entre el criterio restringido de las inversiones extranjeras directas (IED), y aquel punto de vista más amplio que con frecuencia menciona como “inversiones” a una generalidad de movimientos de capitales, tales como anuncios de inversión, préstamos, *swaps*, etc.⁷

Retomando los anteriores enfoques relativos al comercio, desde el punto de vista de las teorías clásicas vale afirmar que si los determinantes de los movimientos internacionales de capital son los diferenciales en la dotación relativa de los factores productivos de los países involucrados, se puede predecir que el comportamiento del capital fluirá desde los países con dotación relativa abundante del factor hacia otros que dispongan de una dotación relativa menor. Esta argumentación sería aplicable, en principio, al comportamiento de las corrientes de capitales chinos hacia Argentina (Simonit, 2011).

Por otra parte, las transformaciones en la economía internacional durante las últimas décadas han dado lugar a la existencia de procesos globales sistémicos, estructurados sobre tres eslabones: inversión internacional, alianzas entre empresas en cadenas de valor, y comercio internacional. Esto pone de manifiesto la existencia de complejas redes de inversión y comercio, protagonizadas por las empresas transnacionales (ETN) y articuladas a través de cadenas globales de valor (CGV), “como dos caras de una misma moneda” (Elizondo, 2014, p. 1). De esta manera, “en esta nueva etapa de la economía mundial el desarrollo se disemina en círculos concéntricos, gracias al comercio intraindustrial y la inversión extranjera directa intrarregional” (Rosales y Kuwuyama, 2012, p. 128). Por lo tanto, en la actual fase de globalización la competencia entre países ya no gira sobre los productos, sino respecto a la atracción de capital: dado que antecede e induce al comercio, “lo decisivo no es el aumento del intercambio, sino asegurar la atracción en gran escala de inversiones” (Castro, 2015, p. 27).

De igual modo a lo que ocurre en el caso del comercio, las corrientes de inversiones chinas en Argentina y la región latinoamericana no apuntan a insertar a estos países en las cadenas globales de valor, sino que refuerzan el carácter interindustrial y el modelo Centro-Periferia que caracterizan a las relaciones económicas bilaterales. En este sentido, las inversiones directas de China responden a un esquema que “contribuye a la consolidación de una relación económica caracterizada por la posición de la región como proveedora de materias primas y compradora de productos industriales” (Sevares, 2015, p. 83).

En efecto, distintos estudios coinciden en afirmar que, en su gran mayoría, la composición de las inversiones externas chinas tanto públicas como privadas hacia Latinoamérica se concentran en la búsqueda de recursos naturales y mercados (Dussel Peters, 2013; Yue, 2013). En igual sentido, otros analistas sostienen que China considera a América Latina como una región productora de materias primas (principalmente minerales y petróleo) (Ulloa y Becerra, 2017). Por lo tanto, la alta importancia de los recursos naturales en la región es un factor estratégico para China, que busca tener proveedores de largo plazo para satisfacer tanto las crecientes necesidades de su gran población, como elevados niveles de crecimiento económico (Avendaño, 2014; Chen, 2015).

⁶ Como veremos más adelante, este estándar permitirá considerar como inversión a las adquisiciones realizadas por la corporación china COFCO de las compañías Noble Agri y Nidera, lo que le permitió pasar a controlar los activos de ambas empresas presentes en Argentina; y excluir a los préstamos otorgados por compañías chinas para financiar el proyecto de reactivación del ferrocarril “Belgrano Cargas”, correspondientes al ámbito de la cooperación.

⁷ Para un análisis específico de este asunto, se recomienda Schujovizky (2015): “*Capitales chinos en Argentina: naturaleza y clasificación en base a casos de estudio*”. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

En base a lo anterior, es factible por lo tanto explicar los movimientos de capitales chinos hacia el exterior desde la teoría ecléctica de Dunning (2008). Este enfoque fundamenta el comportamiento de la inversión directa de una empresa, según esté orientada a la búsqueda de mercados (*market seeking*), a la búsqueda de recursos (*resource seeking*), a la búsqueda de eficiencia (*efficiency seeking*), o a la búsqueda de activos estratégicos (*assets seeking*). Estas categorías, a su vez implican diferentes configuraciones de los tres tipos de ventajas planteadas en el paradigma OLI: ventajas de propiedad (*Ownership*), ventajas de localización (*Location*) y ventajas de internalización (*Internalization*)⁸.

A pesar de que esta aproximación de carácter general resulte válida, es al mismo tiempo insuficiente. Esto se debe a que las inversiones chinas presentes en la región representan un caso relativamente reciente y con cualidades diferentes al resto, y por tanto lo requieren un tratamiento propio. En este sentido, Dussel Peters (2015) destaca que la “omnipresencia” del sector público de China convierte a dicho Estado en un agente sustancial y poderoso tanto a nivel interno como en su relación con otros países, en prácticamente todos los sectores y actividades socioeconómicas de China. Desde esta perspectiva, “el sector público chino parece ser bastante coherente, estratégico y enfocado a los objetivos de largo plazo, y por lo tanto resulta cualitativa y cuantitativamente diferente a cualquier otra de las mayores economías del mundo” (Dussel Peters, 2015, p. 44).

Al respecto, en su mayoría, las inversiones externas de China están dirigidas o controladas directa o indirectamente por el Estado en función de metas estratégicas ligadas al interés nacional, por encima incluso de una racionalidad estrictamente microeconómica en términos de ganancia o rentabilidad (Dussel Peters, 2013). Así, la inversión china, a diferencia de la orientada por el mercado privado de capitales, es más bien planeada y dirigida por el gobierno central y operada, en la mayoría de los casos, por empresas estatales. En efecto, “las empresas centrales cuentan con recursos tanto políticos como financieros exclusivos que no gozan las empresas ni locales ni privadas” (Song, 2017, p. 393).

En este sentido, la principal estrategia que conduce las acciones de las empresas chinas que procuran invertir en el extranjero es la denominada “*Going Out*” o “*Go Global Strategy*”. Esta iniciativa, implementada en 1999 en el contexto del ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha estado destinada a promover la internacionalización de empresas de mayor envergadura en sectores considerados estratégicos para su desarrollo. A tal fin, se impulsan diferentes modalidades, tales como las asociaciones con empresas extranjeras, compras, adquisiciones de participaciones accionarias o radicaciones directas en el exterior. Entre sus líneas directrices, se pueden mencionar la búsqueda de recursos naturales, el acceso a nuevas tecnologías, potenciar las exportaciones de bienes y servicios, expandir los canales financieros, y adquirir presencia de sus marcas en nuevos mercados (Moneta y Cesarín, 2012).

Todo esto permite indicar que China sigue un patrón de inversiones diferente al explicado por la literatura tradicional, en el cual no importa tanto la calidad institucional de los países receptores sino el grado de complementariedad económica. En este sentido, Song y Wagner (2014) han encontrado que China invierte más en países con instituciones débiles y alta vinculación exportadora con el país asiático. Al mismo tiempo, “este oligopsonio por parte de China, unido a la capacidad de respuesta en casos de sanciones comerciales, es una manera efectiva de proteger sus inversiones” (Song y Wagner, 2014, p. 206).

⁸ Las ventajas de propiedad de una empresa incluye elementos tales como marca, técnica de producción, capacidades empresariales, rendimientos de escala, etc. Por su parte, las ventajas de localización hacen referencia a aspectos como la existencia de materias primas, los bajos salarios, los impuestos especiales o aranceles. Mientras que las ventajas de internacionalización implica aquellas ventajas obtenidas a partir de la producción propia en lugar de producir a través de la asociación con otras empresas. Así, mientras que las ventajas de propiedad y de internacionalización son factores relacionados con la empresa o el país inversor, las ventajas de localización se vinculan con el país o la empresa receptora de la inversión. Claramente, un factor determinante de las inversiones chinas desde este punto de vista es la localización, ya que la mayoría de las mismas se destina a regiones que cuentan con excelentes dotaciones naturales, tales como activos energéticos, mineros y materias primas agrícolas (Song, 2017).

Por lo tanto, una particularidad que vincula los aspectos aquí mencionados es la existencia de una correlación entre el tipo de proyecto de inversión, el perfil de los actores y la sensibilidad al riesgo de la misma. En otros términos, los proyectos orientados a la búsqueda de recursos resultarían ser menos sensibles al ámbito económico e institucional de los países receptores. Esto se explicaría debido a que las empresas estatales que realizan la inversión, a causa de su vinculación con el gobierno central, poseen una estimación del riesgo diferente a la del resto de los inversionistas privados extranjeros (Yue, 2013). Lo cual resultaría válido a la hora de intentar justificar la gran participación tanto de inversiones como en préstamos que China mantiene en países como Argentina o Venezuela, en los que otras economías prefieren no invertir (Ulloa y Becerra, 2017).

Cooperación, comercio e inversiones en materia agrícola entre Argentina y China (3): entre la lógica de los “consensos” y el “choque de modernizaciones”.

En el contexto de la estrategia global de seguridad alimentaria de China, la dinámica de sus relaciones económicas agrícolas externas ha dado lugar a una serie de implicancias en términos de su impacto hacia terceros países. En el caso de Argentina, por ejemplo, estas pueden ser analizadas desde diferentes enfoques vinculados a las ideas de consenso y conflicto.

En primer lugar adscribimos al enfoque propuesto por Robert Keohane en “*After Hegemony*”, para quien las relaciones entre los países pueden ser caracterizadas como armónicas, cooperativas o conflictivas. En este sentido, Keohane (1984) considera a la armonía como una “situación en la cual las políticas de dos actores (ejecutadas en base a sus intereses particulares y sin contemplar los efectos sobre otros) automáticamente facilitan el alcance de los objetivos de los demás” (p. 51). En otras palabras, donde prevalece la armonía entendida en estos términos, la cooperación no es necesaria. Dado que es apolítica, no requiere de ninguna comunicación ni del ejercicio de influencia política alguna (Tokatlian y Pardo, 1990; Steinberg, 2016).

Por su parte, el desacuerdo y el conflicto son reconocidos cuando “dos actores, independientemente entre sí, llevan a cabo acciones que dificultan el logro de los objetivos de la contraparte” (Keohane, 1984, p. 52). Pero dado que ni la perfecta armonía ni el estado de conflicto representan las situaciones más frecuentes ni permanentes, entonces la cooperación se vuelve deseable. Esto requiere, a su vez, que las acciones individuales de los diferentes actores se ajusten a través de un proceso de negociación y coordinación (Tokatlian y Pardo, 1990).

Por lo tanto, según Keohane,

La cooperación inter-gubernamental tiene lugar cuando las políticas realmente seguidas por un gobierno son percibidas por sus contrapartes como estimuladores para la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas. (Keohane, 1984, p. 51)

Es decir, la cooperación económica internacional tiene un carácter eminentemente político y sólo es alcanzable mediante la negociación intergubernamental, a través de la cual los patrones de comportamiento de los países involucrados resultan ser modificados respecto del que habrían puesto en práctica si hubiesen actuado de modo unilateral (Steinberg, 2016).

Finalmente, otro eje de análisis para esta cuestión lo brindan distintos académicos e investigadores argentinos, quienes desde una mirada local ofrecen conceptos valiosos para comprender la dinámica de las relaciones económicas entre China y los países periféricos en general, y respecto de Argentina en particular, en los términos aquí propuestos. En este sentido, se destacan por un lado distintas variantes en torno a la idea de “Consenso”, las cuales expresan un patrón de relaciones caracterizado fundamentalmente por la asimetría de poder y un intercambio complementario de tipo centro-periferia respecto de la potencia asiática.

En primer lugar, Vadell (2011) se refiere al “Consenso del Pacífico” como una

nueva posibilidad de inserción internacional por parte de los países en vías de desarrollo, a partir de un comercio complementario con la República Popular China, que puede acelerar la cristalización de un tipo de especialización en los moldes de un sistema centro-periferia y, como consecuencia, el surgimiento de un renovado modelo de desarrollo *commodity*-exportador para los países periféricos. (p. 72)

Por su parte, Bolinaga y Slipak (2015) adoptan la noción de “Consenso de Beijing”, desarrollada originalmente por el académico norteamericano Joshua Cooper Ramo en 2004, para explicar el rol de China en la nueva configuración de poder internacional con eje en el Pacífico Norte y su vinculación con los países de América Latina dada su expansión económica. Desde este punto de vista, la asimetría de poder entre China y los países de la región latinoamericana juega a favor de la potencia asiática a la hora de imponer sus intereses bajo la lógica de “consensos”, y donde entre los efectos que tienen lugar en los países de la región se destacan fundamentalmente la especialización productiva y la re-primarización de las exportaciones⁹.

Otra versión es la brindada por Svampa (2013), quien utiliza el término “Consensus de los *Commodities*” para subrayar

el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas, el cual va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. (p. 31)

En este caso, por lo tanto, la idea de consenso estaría vinculada a la aceptación de la explotación a gran escala de los recursos naturales movilizada por el capital chino, y a su vez promovido por los distintos gobiernos de los países de la región, independientemente de su matiz ideológico (Svampa, 2013).

Por su parte, Oviedo (2014) analiza las instancias de cooperación o tensión en las relaciones económicas recientes entre Argentina y China, como corolario del mayor o menor grado de adaptación por parte de Argentina frente al proceso de modernización económica china. En este sentido, y tomando como ejemplo al comercio en el sector sojero, considera que cuando el “gobierno argentino acepta el modelo de división internacional del trabajo chino, la complementariedad de intereses es factible y estable; mientras que las tensiones comerciales aparecen cuando Argentina busca incorporar valor agregado a sus exportaciones mediante un proceso de des-primarización” (p. 53).

Dado que ambos actores apuestan por la modernización de sus respectivas economías, Oviedo caracteriza esta situación en términos de “choque de modernizaciones”, expresando bajo esta idea un conflicto derivado de la búsqueda de agregado de valor industrial y tecnológico a sus respectivas canastas de exportación (Oviedo, 2014, p. 9). A su vez, Oviedo afirma que hasta el momento las exportaciones argentinas hacia el mercado chino muestran una tendencia que ha transitado desde la “primarización sojera” a la “primarización agrícola diversificada”, de carácter horizontal y basadas en productos primarios o de escaso valor agregado (Oviedo, 2014, p. 10).

⁹ Desde un punto de vista técnico, se puede entender a la “reprimarización de las exportaciones a partir de la existencia de un predominio de las exportaciones de productos primarios sobre el total de exportaciones de un país” (Salama, 2008, p. 836). Sin embargo, consideramos que resulta más ilustrativo referirnos a este concepto como a un proceso complejo que implica la preponderancia de actividades de menor contenido de valor agregado en una matriz productiva. En general, esto sucede en economías con matrices productivas poco diversificadas, cuya dependencia de exportaciones de *commodities* implica un alto grado de vulnerabilidad ante la volatilidad de sus precios (Slipak, 2015).

MARCO METODOLÓGICO

Desde el punto de vista del *tipo de investigación*, y teniendo en cuenta los objetivos e hipótesis del presente trabajo, nos proponemos desarrollar una investigación principalmente descriptiva y parcialmente explicativa, a partir del análisis del carácter estratégico que China le ha otorgado a la implementación de su enfoque de seguridad alimentaria en sus relaciones con Argentina en materia agropecuaria.

En cuanto a su *diseño*, la investigación recurrirá a una combinación de fuentes de información primaria y secundaria. Las primeras refieren a los hechos y a una serie de documentos oficiales suscriptos entre los gobiernos de Argentina y China, tales como los acuerdos de Asociación Estratégica, Asociación Estratégica Integral, protocolos sanitarios, *memorándums* de entendimiento y convenios en materia de cooperación, entre otros. Por su parte, en cuanto a las fuentes secundarias se tendrán en cuenta publicaciones académicas, ponencias, libros, tesis, informes, documentos de trabajo, información periodística de diarios y revistas especializadas, etc. En ambos casos, utilizaremos como *técnicas de recolección de datos* el análisis documental y de contenido.

El *recorte temporal* de nuestra investigación se inicia con el período comprendido en el año 2004, momento en el que China se convierte por primera vez en importador neto de alimentos, y que coincide con el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Argentina y China con el establecimiento de la Asociación Estratégica. A tales efectos, y con motivo de disponer de información documentada, se considerarán relevantes aquellos acontecimientos que hayan tenido lugar hasta el año 2017 inclusive.

Las *unidades de análisis* estarán conformadas principalmente por los Estados de Argentina y China, a través de sus respectivos gobiernos. En este sentido, estarán comprendidas aquellas acciones relacionadas a nuestro tema de investigación y llevadas a cabo en ambos países por funcionarios de las diferentes áreas de la administración pública involucradas, tales como Presidencia, Ministerios, Secretarías, agencias y organismos gubernamentales. Adicionalmente, y dada la fuerte y compleja interacción presente en China entre el gobierno y las empresas de ese país, también tendrán un lugar destacado otros actores, gubernamentales y no gubernamentales, tales como compañías comerciales e industriales, bancos, sociedades de Estado, etc.

Finalmente, en relación a las *variables* intervinientes en esta tesina, se destacan la cooperación bilateral, el comercio y las inversiones en materia agrícola, como ejes de la estrategia de seguridad alimentaria de China en relación con Argentina. Cada una de ellas será operacionalizada mediante *indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo*. Respecto a los primeros, se tendrán en cuenta cifras que muestren la evolución y composición de la canasta de exportación de productos agrícolas argentinos hacia China durante el período bajo análisis, como también la magnitud de los préstamos y adquisiciones chinas vinculados al sector agrícola argentino. En cuanto a los segundos, se analizará la dinámica de los acontecimientos al interior de cada una de las variables mencionadas en función de aquellos conceptos referidos en el marco teórico, para dar cuenta de las implicancias para Argentina de la estrategia de seguridad alimentaria de China en el contexto de las relaciones económicas agrícolas bilaterales.

CAPÍTULO I

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA CHINA

ANTECEDENTES

Retomando la definición brindada por la FAO, “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, hogares y naciones tienen acceso en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir las necesidades de una vida saludable y activa” (FAO, 1996). Como hemos mencionado, esta definición plantea cuatro dimensiones: la disponibilidad física de los alimentos, su acceso económico y físico, su utilización o aprovechamiento biológico, y la estabilidad en el tiempo de las dimensiones anteriores (FAO, 2011).

Este enfoque multidimensional de la seguridad alimentaria ha sido ampliamente reconocido en todo el mundo. Sin embargo, en la tradición china, la noción de autosuficiencia sigue siendo primordial cuando se habla de seguridad alimentaria. En este sentido, China ha adaptado esta definición de seguridad alimentaria conforme a su proyecto de desarrollo nacional, dentro del cual el objetivo último de su política de seguridad alimentaria es la autosuficiencia (Oropeza Higuera, 2017).

Más aún, para China “la seguridad alimentaria no es sólo un asunto meramente agrícola, económico o de salud pública, sino que resulta importante también en términos sociales y políticos, y el impacto de sus acontecimientos repercute tanto a nivel doméstico como internacional” (Veeck, 2013, p. 42).

En buena medida, la memoria colectiva sobre las hambrunas conforma la mentalidad china en materia de seguridad alimentaria. Se estima que entre el año 108 a.C. hasta 1911 d.C., en casi todos los años una sequía o una inundación causó hambruna en al menos una provincia en China. Posteriormente, entre 1920 y 1921 murieron al menos 500.000 personas, y casi tres millones padecieron en la provincia de Henan durante la hambruna de 1943 (Davis, 2009).

En efecto, a lo largo de 5.000 años de historia china, el ascenso y la caída de las dinastías estuvieron estrechamente vinculados a la producción de alimentos, y la tradicional cosmovisión china hizo a la clase gobernante responsable de suministrar suficientes granos para la población. Por lo tanto, históricamente la legitimidad política de los sucesivos regímenes ha estado basada en función de su contribución a la seguridad alimentaria de sus habitantes (Manning y Wemheuer, 2011).

Tras la Revolución de 1949 que dio origen a la actual República Popular China, el Partido Comunista Chino (PCCh) no ha estado exento ante esta situación. El régimen de Mao impulsó la

estatización de la propiedad de los medios de producción, entre ellos la tierra agrícola, dando lugar a un largo período de colectivización forzosa de la agricultura. Algunas de las políticas más destacadas en este sentido fueron la puesta en marcha del Programa Nacional para el Desarrollo Agrícola (1956); la organización de la producción agrícola a través de la institución de la “comuna popular” (1958); o la implantación del sistema de “*hukou*” (1958) –todavía en vigencia-, consistente en un registro de residencia que otorgaba derechos y beneficios a los ciudadanos chinos en base a su lugar de nacimiento (rural o urbano), con la finalidad original de restringir la movilidad interna de la población y servir de apoyo a la economía planificada (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

Cabe recordar también que el fracaso del “Gran Salto Adelante”¹⁰ en China derivó en una hambruna endémica en el ámbito rural entre 1959 y 1961, considerada la mayor en las últimas décadas en todo el mundo¹¹. La enorme crisis de legitimidad política derivada de esta situación sólo sería paulatinamente superada, dando lugar a que a principios de los años sesenta comenzara a operar en China una racionalidad según la cual la estrategia de crecimiento de la economía en su conjunto debía tener como ingrediente esencial la autosuficiencia en alimentos, y cuyos resultados comenzarían a percibirse a comienzos de la década de 1970 (Ullerich, 1979).

Frente a esa situación, el sector agrícola fue uno de los primeros a los que se dirigieron las reformas económicas iniciadas en 1978 por Deng Xiao Ping¹². Con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria, colocó al desarrollo agrícola entre las principales prioridades de su agenda de gobierno. Para ello, se implementaron parcial y progresivamente medidas de liberalización y apertura destinadas a favorecer el aumento de la producción agrícola y los ingresos de los productores chinos.

En este sentido, “el cambio cualitativo más importante de estos primeros años de reformas fue la disolución de las comunas populares en 1982 y la introducción del Sistema de Responsabilidad Familiar de Producción (SRFP)”. Si bien el sistema no alteró el régimen de propiedad comunal de la tierra, “representó una modificación radical de la organización para la producción agropecuaria” (Rodríguez y Rodríguez, 2010, p. 114). Bajo este esquema, los agricultores individuales podían acceder al arrendamiento de tierras colectivas a cambio de vender una fracción de su producción a sus respectivas unidades gubernamentales locales. De este modo, los campesinos podían disponer y comercializar libremente la producción excedente, lo cual representaba un estímulo individual y otorgaba mayor autonomía a sus decisiones (Busanello, 2015).

El objetivo de seguridad alimentaria en la esfera nacional continuó siendo el elemento esencial del nuevo modelo económico, pero el contexto se modificó cualitativamente: del dominio casi total de las comunas populares sobre la vida rural, ejercido por medio del control sobre la producción y la distribución de lo producido, se pasó a un sistema de relaciones contractuales entre comunidad rural y familias para la producción de cantidades convenidas de bienes específicos. Además, el nuevo esquema significó el paso hacia un sistema dual de gestión del suelo, al establecer una diferenciación entre el derecho de propiedad (comunitaria) y el derecho de uso (individual-familiar) (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

Como resultado del programa de reformas, la producción de granos experimentó un extraordinario crecimiento, de la mano de mejoras en la eficiencia productiva agrícola. Al respecto, Atinkut *et al.* (2017) resaltan cuatro núcleos de reformas orientadas a tales logros: a) reforma de precios, b) reformas institucionales, c) reformas de planificación y mercado, y d) reforma agraria.

¹⁰ El Gran Salto Adelante fue una campaña de medidas económicas, sociales y políticas implantadas en la República Popular China entre 1958 y 1961, durante la presidencia de Mao Zedong, con el objetivo de transformar la tradicional economía agraria China a través de una rápida industrialización y colectivización.

¹¹ En 1988 las autoridades chinas dieron la cifra oficial de 23 millones de muertos, aunque distintos cálculos privados estiman que el número habría alcanzado a alrededor de 45 millones.

¹² En diciembre de 1978, en el Tercer Pleno del 11° Comité Central, Deng Xiaoping anunció el lanzamiento de las Cuatro Modernizaciones, dirigidas a agricultura, industria, defensa, y ciencia y tecnología. Si bien fueron objetivos establecidos por Zhou Enlai en 1963, se adoptaron oficialmente en 1978 tras la muerte de Mao Zedong, marcando el inicio de la época de reformas.

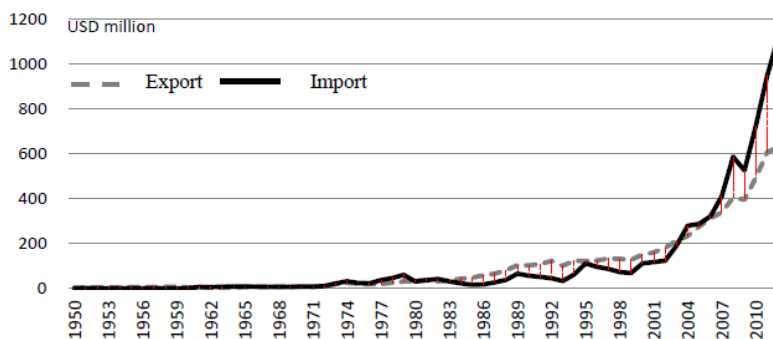
Por su parte, mientras el foco estaba puesto en la liberalización interna, el país gradualmente abrió su mercado agrícola al mundo.

Así, China revirtió paulatinamente su posición de importador neto de granos que mantenía en la década de 1960, disminuyendo la tasa de importación al tres por ciento en el período inicial de la reforma (1978-84), y luego al uno por ciento en el siguiente período (1985-90)¹³. A partir de allí, China se convertiría en un exportador neto de granos (a excepción del año 1995), superando a inicios de la década de 1990 las 5 millones de toneladas anuales. Ya para mediados de la década de 1990, China lograría la autosuficiencia en granos básicos e incluso obtendría excedentes, convirtiendo a las exportaciones agrícolas en una importante fuente de divisas (FAO, 1999).

Desde ese entonces, la estabilización del mercado y la inflación de los precios de los alimentos se encuentran entre los principales temas de agenda de la política agrícola china. El gobierno chino pasaría de esta manera a considerar como una cuestión de seguridad y de estabilidad nacional el mantener un nivel relativamente alto de autosuficiencia alimentaria, evitar *shocks* de oferta y estabilizar los precios al consumidor: “Sólo cuando el pueblo chino esté libre de preocupaciones respecto a la disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos, podrá entonces concentrarse en apoyar la actual reforma, asegurando así un desarrollo sostenido, rápido y saludable de la economía” (Consejo de Estado de China, 1996).

En ese contexto, el IX Plan Quinquenal de China (1996-2000) continuó colocando a la autosuficiencia alimentaria como el objetivo central de su política agrícola. Entre otros aspectos, se estableció oficialmente como referencia una tasa mínima de autosuficiencia para la producción total de granos en el orden del 95% como base de su estrategia de seguridad alimentaria, incluyendo cereales y oleaginosas, y comprometiéndose a lograr la autosuficiencia absoluta en cereales (trigo, arroz y maíz) (Consejo de Estado de China, 1996).

Gráfico N° 1: Evolución del comercio agrícola internacional de China.



Fuente: Cheng y Zhang (2014).

Sin embargo, dos hechos clave supondrían un reto ante el panorama precedente. En primer lugar, la admisión de China a la OMC en diciembre de 2001 representó un hito fundamental, y allanó el camino para que sus exportaciones e importaciones (incluidas las agrícolas) despegaran con intensidad. Por otra parte, a partir de 2004 China se convirtió definitivamente en un país importador neto de agroalimentos. Ambos aspectos van a contribuir a la reconfiguración de la política agrícola de China en general y de su estrategia de seguridad alimentaria en particular.

¹³ En su análisis de la historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China, Oviedo (2010) sostiene que para 1974 “China estaba alcanzando la autosuficiencia en materia de alimentos” (p. 346). Por tal motivo, el comercio bilateral de granos con Argentina no era importante en ese entonces, y se limitaba a escasos saldos exportables argentinos de trigo y maíz.

PANORAMA ALIMENTARIO EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE CHINA

China debe alimentar al 20% de la población mundial (estimada actualmente en 1.390 millones de habitantes), pero sólo cuenta con un 9% de tierras cultivables y un 7% del agua dulce del planeta. Semejante desafío hace que todo lo relacionado con la producción y abastecimiento de alimentos sea una cuestión de Estado.

De igual modo, para comprender el peso de China y sus implicancias para el sector agroalimentario mundial, basta con destacar que este país es al mismo tiempo el principal productor, consumidor e importador de productos agrícolas del mundo. Al respecto, los datos muestran que China es el primer productor mundial de trigo, arroz, carne porcina y ovina, pescado, te, numerosas frutas, verduras y tubérculos, entre otras; es el segundo de maíz y de carne de aves de corral; y el cuarto de soja, carne bovina y azúcar. Es también el primer importador global de soja, arroz y de carnes (porcina, bovina, ovina y de aves de corral). Y el primer consumidor del mundo de arroz, soja, trigo, carne porcina, papa, y fertilizantes, el segundo de maíz y pescado, y el tercero de azúcar (FAO, 2018).

En cuanto a la participación del sector agrícola en la economía doméstica de China, la misma ha disminuido considerablemente respecto a décadas anteriores, pasando de representar el 27,9% del producto interno bruto (PIB) en 1978 a un 8,2% en 2017 (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018). Sin embargo, continúa siendo un pilar muy importante para la economía, dado que su aporte al producto en términos absolutos aumentó significativamente al pasar de U\$S 41.700 millones en 1978 a U\$S 1,44 billones en 2017, al mismo tiempo que en la actualidad el sector es responsable de un 27% de los empleos, equivalente a una cifra superior a las 200 millones de personas (Banco Mundial, 2018).

Por lo tanto, un buen punto de partida para nuestro análisis es destacar las profundas transformaciones que China ha experimentado en términos económicos y sociales desde el inicio del programa de reformas de 1978. En efecto, en los 35 años posteriores el PIB creció a un promedio del 9,8% anual, alcanzando los U\$S 16,8 billones en 2017. De esta manera, China es actualmente la segunda mayor economía del mundo detrás de Estados Unidos al medir el producto en términos nominales, pero la primera desde 2014 considerado en términos de paridad de poder adquisitivo. Además, el ingreso *per cápita* aumentó en dicho período de tan sólo U\$S 156 a U\$S 8.827 (calculado en dólares a precios actuales)¹⁴ (Banco Mundial, 2018).

En este sentido, el incremento sostenido en los niveles de ingresos de la población durante las últimas décadas ha sido un aspecto determinante a la hora de reducir drásticamente la pobreza a nivel nacional. Según datos del Banco Mundial, se estima que más de 500 millones de personas salieron de la pobreza en este tiempo (Busanello, 2015). Además, la mejora en los ingresos así como el aumento en la disponibilidad de alimentos permitieron disminuir la cantidad de población malnutrida en más de 80 millones de personas desde el año 2001, lo que representa una reducción del 15,9% al 8,7% de la población total desde comienzos del presente siglo (Banco Mundial, 2018).

Respecto a la cuestión del acceso a los alimentos, y en consistencia con el aumento en el nivel de ingresos, el suministro de calorías diarias de la población china también se ha incrementado notablemente en las últimas décadas. Vale mencionar que la ingesta calórica no sólo es un indicador relevante desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, sino que además tiene efectos muy importantes sobre la salud pública, la equidad social y el desarrollo económico a largo

¹⁴ A pesar de que el ingreso *per cápita* de los hogares rurales se multiplicó por diez desde 1978, aún persiste una fuerte desigualdad con respecto a los residentes urbanos. En 2017, los hogares urbanos registraron en promedio ingresos por 36.392 yuanes frente a 13.432 yuanes percibidos en áreas rurales, lo que representa una diferencia de 2,7 veces (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018).

plazo. En este sentido, el consumo de calorías diarias por persona pasó de un promedio de 2.000 kcal en 1978 a 3.108 kcal en años recientes, consistentes en 301 gramos de carbohidratos, 80 gr de grasas, y 65 gr de proteínas (Zhou, Chen y Lei, 2018).

Además, desde un punto de vista cualitativo, también se registran progresos a través de cambios de tendencia en la composición nutricional. En efecto, en términos generales la población china viene asistiendo a una transición en su dieta, desde una tradicionalmente basada en mayor medida en cereales (trigo y arroz), a una más rica en proteínas (carne y productos lácteos) y diversificada (frutas y hortalizas) (Programa Mundial de Alimentos, 2017).

Así, en cuanto a la composición de la canasta de consumo de la población de China, en 1990 se distribuía entre un 70% de carbohidratos, un 20% de grasas y un 10% de proteínas (de las cuales apenas 2% eran de origen animal). Mientras que hacia 2013 las proporciones muestran un peso relativamente mayor del componente proteico, al distribuirse entre un 67% de carbohidratos, un 18% de grasas y un 15% de proteínas. Más interesante aún es el hecho que, respecto a las proteínas, el 58% de las mismas pasó a ser de origen animal, lo cual es un indicador de que “la población de china experimenta la más grande transición dietaria de la historia, con un vuelco masivo al consumo de proteínas cárnicas, especialmente rojas (cerdo)” (Castro, 2015, p. 34).

Tales cambios en los patrones de consumo alimenticio por parte de la población china se explican en gran medida a partir del cruce de dos tendencias derivadas del sostenido crecimiento económico de las últimas décadas: un fuerte proceso de urbanización, y el surgimiento de una extensa y pujante clase media. En este sentido, tras la rápida urbanización protagonizada en las últimas décadas, la población urbana de China pasó de tal sólo el 18% en 1978 al 58,5% en 2017 (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018). Por lo tanto, se estima que en ese lapso unas 270 millones de personas se trasladaron del campo a la ciudad en busca de empleos y mejores salarios, lo que lo convierte en la mayor migración de la historia (Castro, 2015).

Al respecto, el “Nuevo Plan Nacional de Urbanización” lanzado en 2014 por las autoridades del gobierno chino tiene por objetivo aumentar la proporción de población urbana al 60% para 2020, lo que implicaría la migración planificada de unas 90 millones de personas del ámbito rural a áreas urbanas¹⁵. Y es que para los planificadores chinos, “la demanda interna es el impulso fundamental para el desarrollo de China y el mayor potencial para expandirla reside en la urbanización”¹⁶.

Por su parte, en el corazón de la transformación social y económica protagonizada por China se encuentra el surgimiento de una nueva y pujante clase media, nacida a la sombra de una rápida urbanización. Esta nueva clase media, que era inexistente en los años ochenta, pasó a representar un 12% de la población para 2010. Actualmente se estima que la clase media china asciende a unas 300 millones de personas –el equivalente a la población total de Estados Unidos- y se espera que alcance un 70% de la misma para 2030 (Busanello, 2015).

Estos fenómenos se encuentra a su vez enmarcado en el contexto de los objetivos fijados en el XIII Plan Quinquenal de China (2016-2020), que condensa las principales directrices que orientan el rumbo económico y social del país. En este sentido, el último plan expresa los lineamientos del actual proceso de transición de la economía china conocido como “Nueva

¹⁵ El proceso de urbanización ha generado una ola de migraciones internas, principalmente desde áreas rurales a las ciudades, lo cual ejerce una presión cada vez mayor sobre el tradicional sistema “*hukou*”. La permanencia de esta figura coloca pues en una situación de irregularidad e inestabilidad a millones de ciudadanos que migraron internamente en las últimas décadas, ya que no gozan de un pleno acceso en igualdad de condiciones a servicios esenciales como salud, educación, vivienda o empleo. Por lo tanto, y con el objeto de poblar centros urbanos intermedios, desde el año 2014 el sistema se ha ido flexibilizando, especialmente respecto a ciudades pequeñas y medianas del interior de China. De este modo, se espera que las reformas del “*hukou*” fomenten un mayor equilibrio en el desarrollo de los sectores urbanos y rurales, impulsando el mercado laboral, el consumo doméstico y una mayor productividad. “China planea que 90 millones de personas emigren a ciudades para 2020”, *El País*, (18 de marzo de 2014).

¹⁶ “China revela plan de urbanización para 2014-2020”, *People Daily*, (17 de marzo de 2014).

Normalidad”, y formaliza el cambio de paradigma hacia una economía más balanceada y una sociedad más armónica¹⁷.

La denominada “Nueva Normalidad” engloba un conjunto de reformas estructurales tendientes a reequilibrar el patrón de crecimiento económico a un ritmo más bajo pero más estable, pasando de un modelo de acumulación basado en elevadas tasas de inversiones extranjeras y exportaciones, a uno que dependa más del consumo doméstico y la expansión del mercado interno (Pérez Restrepo y Castro, 2017). Esto implica un menor énfasis en el PIB como indicador excluyente del progreso económico y un mayor foco en la calidad del crecimiento, cambios en la estructura de la oferta (más orientada al sector de servicios y menos al de manufacturas) y del gasto (más consumo y menos inversión), reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, avances en materia de eficiencia energética y en la distribución del ingreso, una mayor liberalización de la economía local e integración con el resto del mundo, entre otros aspectos (CEPAL, 2015).

En función de lo expuesto hasta aquí cabe afirmar que, al igual que en épocas anteriores, la viabilidad del programa de desarrollo económico se encuentra supeditado en buena medida a una adecuada disponibilidad de alimentos capaz de dar respuesta a un contexto de gran crecimiento de la demanda, como resultado de las grandes tendencias y transformaciones socioeconómicas atravesadas por China en los últimos años.

EVOLUCIÓN EN LA OFERTA Y DEMANDA DOMÉSTICA DE AGROALIMENTOS

En primer lugar es fundamental resaltar que a pesar de los límites que encuentra en su dotación de factores en términos de recursos naturales, China ha logrado convertirse en una potencia agrícola mundial. En efecto, las reformas económicas iniciadas en 1978 condujeron a un aumento formidable de la productividad en el sector agrícola, lo que permitió más que duplicar la producción agrícola en un lapso de cuarenta años, al pasar de 304 millones de toneladas a una cifra superior a las 661 millones en 2017 (ver gráfico N° I en Anexos) (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018).

De modo tal que tras haber alcanzado la máxima expansión de su frontera agrícola, el constante crecimiento de la producción agrícola ha sido uno de los principales logros del desarrollo de China y de sus políticas de seguridad alimentaria. El éxito de su experiencia en este sentido ha radicado principalmente en la importancia decisiva de la modernización de la agricultura mediante la utilización de tecnología, sumado a incentivos gubernamentales, reformas institucionales, y una sustancial mejora en las condiciones de vida de los sectores rurales, entre otros factores (FAO, 1999).

Por lo tanto, el impulso estatal de China a la introducción de nuevas tecnologías ha sido determinante a favor de una mayor productividad de su sector agrícola, a partir de la utilización de mayores y mejores insumos para la producción, tales como semillas mejoradas¹⁸, herbicidas y fertilizantes, como también de maquinaria agrícola más eficiente. De igual modo, contribuyeron en la misma dirección las fuertes inversiones por parte del Estado destinadas a mejorar la

¹⁷ A diferencia de las tasas de crecimiento cercanas al 10% anual que la economía de China mantuvo en los 35 años posteriores al inicio de las reformas económicas de 1978, desde 2015 registra tasas sensiblemente menores (6,9% en 2015, 6,7% en 2016, 6,8% en 2017), acorde a las proyecciones del 6,5% en promedio establecidas por el XIII Plan Quinquenal.

¹⁸ Mientras que el gobierno chino ha logrado aumentar la producción granaria promoviendo el desarrollo y la utilización de semillas mejoradas fundamentalmente mediante técnicas de selección e hibridación, al mismo tiempo mantiene una estricta regulación sobre la utilización de organismos genéticamente modificados (OGM) para la producción agrícola doméstica. En ese sentido, hasta el momento el Ministerio de Agricultura de China sólo ha autorizado el uso de semillas transgénicas de algodón y papaya para uso comercial. Por el contrario, no permite el uso de semillas resistentes a herbicidas o insecticidas en cultivos como la soja o el maíz, aunque sí su importación como materia prima para la posterior elaboración de productos de uso doméstico, como harina o aceite (Agro-Bio, 2017).

infraestructura rural, a través de la construcción masiva de sistemas de riego, caminos, provisión de energía eléctrica, entre otros. Además, resultan fundamentales los diversos estímulos gubernamentales a la producción agrícola, a través de numerosos fondos estatales destinados a subsidios, créditos, capacitación, e investigación y desarrollo (I+D), especialmente en materia de biotecnología.

Al mismo tiempo, y a pesar del fuerte crecimiento experimentado en las últimas décadas, la producción agrícola de China se encuentra muy fragmentada¹⁹ y aun relativamente poco mecanizada²⁰. Por lo tanto, se vienen dando avances dirigidos a incrementar la productividad de la agricultura a partir de una tendencia a la conformación de unidades agrícolas de mayor escala, en las que resulte más eficiente la aplicación de mecanización a sus tareas.

En este sentido, la sanción de la ley agraria de 2008 dio lugar a una reforma histórica. La misma reconoció la posibilidad de que los campesinos puedan vender, alquilar o hipotecar el derecho de uso sobre sus tierras a otros productores individuales, cooperativas o empresas agrícolas para su administración y producción, sin que ello implique la venta de la tierra, cuya propiedad continúa siendo colectiva²¹. De esta manera, se ha profundizado el sistema dual de gestión del suelo (entre derecho de propiedad y derecho de uso) surgido con el ya mencionado Sistema de Responsabilidad Familiar de Producción (SRFP).

Su objetivo sería, pues, promover la modernización rural mediante el agrupamiento de unidades de mayor tamaño, incentivando a una mayor inversión en tecnología para mejorar la eficiencia productiva, y la profesionalización de la gestión agrícola. Además, y en el marco de la crisis financiera internacional, la reforma apuntaba a fortalecer el desarrollo de la economía agraria y el autoabastecimiento de cereales. En un nivel más general, implicaba al mismo tiempo aumentar los ingresos del sector rural, acelerar el proceso de urbanización y revertir la tendencia de la creciente desigualdad entre las zonas urbanas y rurales, con el fin de reducir el riesgo de inestabilidad en el campo.

Por otra parte, existe en China un extenso programa estatal de subsidios a la agricultura, surgidos con posterioridad a su acceso a la OMC en 2001. En efecto, la mayor apertura a partir de su adhesión a este organismo, significó para China una fuerte disminución de barreras arancelarias a la importación de productos agrícolas²². Al mismo tiempo, obligó a la potencia asiática a eliminar la trama de subsidios que favorecían a sus exportaciones agrícolas. Ambos aspectos iban simultáneamente dirigidos a reducir la distorsión de precios de sus productos agropecuarios. Por lo tanto, la adecuación por parte de China a las reglas de la OMC derivó en cambios profundos en los términos de funcionamiento de la intervención gubernamental en apoyo a la agricultura local tal como funcionaba hasta ese entonces.

Con el foco puesto en mantener la seguridad alimentaria y aumentar los ingresos de los sectores rurales, a partir de 2004 China estableció un marco de políticas de apoyo al sector agrícola conforme al nuevo contexto del país. Inicialmente esto incluyó la eliminación del tradicional impuesto a la agricultura²³, y la adopción de un programa de subsidios que las autoridades definieron como “los Cuatro Subsidios”, a saber: una serie de pagos directos a los productores agrícolas (ligados o no a la producción de un cultivo particular); subsidios para el cultivo de variedades de semillas mejoradas (cubriendo a los cultivos principales, entre ellos arroz, trigo y

¹⁹ Las parcelas agrícolas en China tienen un promedio aproximado de 0,65 hectáreas por productor (González Másich, 2017).

²⁰ La tasa de mecanización de la producción agrícola (arado, siembra y cosecha) está en alrededor de un 65% en promedio, aunque varía según el tipo de cultivo. Mientras que el caso del trigo la tasa se estima cercana al 90%, en cultivos como maíz y arroz se ubica en un 60% y 40% respectivamente (Ibíd., 2017).

²¹ “Histórica reforma agraria en China”, *La Nación*, (13 de octubre de 2008).

²² Retomaremos este aspecto en el siguiente capítulo relativo al comercio.

²³ Un impuesto muy antiguo, generalmente basado en el área de tierra efectivamente cultivada, más que en el producto obtenido de ella. Para los dirigentes imperiales chinos, era la forma más común de extracción de los beneficios de los agricultores y llegó a ser la causa principal de numerosas luchas campesinas. Al impuesto a la agricultura cómo funcionaba antes de 2004, se agregaba una serie de pagos discrecionales a los gobiernos locales (Rodríguez y Rodríguez, 2017).

maíz); subvenciones y créditos blandos a través del Banco Chino para el Desarrollo Agrícola destinados a la adquisición de herramientas y maquinaria moderna; y un subsidio general para insumos agrícolas, fundamentalmente fertilizantes (incorporado en 2006)²⁴ (Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China, 2013).

Por otra parte, el gobierno chino introdujo además un ambicioso programa de sostenimiento de precios mínimos de sustentación para alentar la producción de cultivos estratégicos. De este modo, se establecieron precios mínimos para el arroz en 2004 y para el trigo en 2006. Posteriormente, a ello se le sumó en 2008 un programa de “almacenamiento temporal”, mediante políticas de intervenciones *ad-hoc* para regular el precio de otros productos como maíz, soja, colza, azúcar, carne de cerdo, y algodón (incluido en 2011). Tanto los programas de precios mínimos como los de almacenamiento temporal han sido medidas ideadas por las autoridades chinas para reducir el riesgo de volatilidad de precios en los productos agrícolas, frente a vaivenes domésticos como provenientes de los mercados internacionales (Gale, 2015).

En igual sentido, Gale (2013) afirma que en esos años se introdujo una reforma al sistema de comercialización de granos por la que el control gubernamental directo sobre el mercado fue reemplazado por una intervención como comprador y vendedor, a través de la acumulación de grandes *stocks* públicos gestionados por la Administración Estatal de Granos, tanto para garantizar la seguridad alimentaria como para estabilizar los precios internos.

Mediante estos programas de compra a precios mínimos y almacenamiento temporal, el estado chino garantiza a sus agricultores un piso en el precio de sus *commodities*. De manera tal que si el precio de mercado de alguno de los principales productos agrícolas cae por debajo del mínimo, los agricultores chinos pueden vender su producción a empresas estatales (como Sinograin), quienes garantizan las compras al valor mínimo de referencia establecido cada año por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC, por su sigla en inglés) y el Ministerio de Agricultura de China (Olona, 2017). Por lo tanto, “el objetivo de los líderes chinos es que los agricultores obtengan balances positivos en su actividad productiva, aunque para ello recurran a apoyos gubernamentales” (Rodríguez y Rodríguez, 2017, p. 20).

El accionar de los distintos elementos que conforman a la política agrícola de China, dio lugar a que la producción agrícola doméstica sea responsable casi en su totalidad de abastecer a una demanda de alimentos en constante aumento durante la mayor parte de estas últimas décadas. Tal como muestra el gráfico N° I del Anexo, el Estado chino ha obtenido un alto grado de éxito logrando un crecimiento sostenido de la producción agroalimentaria. Aunque con comportamientos variados, esto se refleja en el desempeño que han demostrado algunos de los principales productos agropecuarios en términos de autosuficiencia, aspecto fundamental en el marco de la estrategia de seguridad alimentaria de la potencia asiática.

En este sentido, dentro del complejo granario de China, el arroz, el trigo y el maíz son los cereales básicos que conforman su esquema de seguridad alimentaria. Al desagregar estos productos, los datos recolectados indican que en el caso del arroz, la producción en China pasó entre los años 2001 y 2017 de 124,3 millones de toneladas a 148,8 millones, lo que representa un aumento de casi un 20%. En cuanto al trigo, su producción aumentó de 93,8 millones de toneladas a 134,3 millones entre ambos años, equivalente a un incremento del 43%. A su vez, el maíz pasó en igual período de 114,2 millones de toneladas a 259 millones, expresando un crecimiento del 126%.

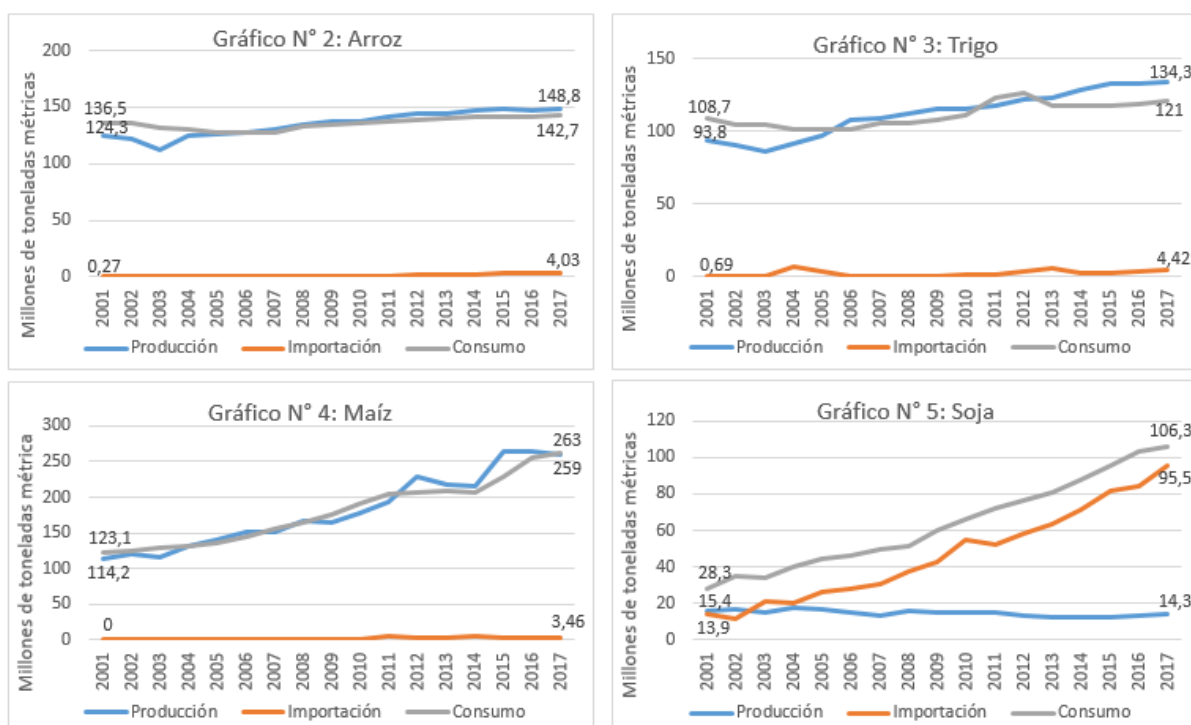
El consumo doméstico de estos tres cereales acompañó la tendencia de crecimiento de la oferta con recorridos particulares en cada uno de ellos. Considerando igual período, se estima que entre

²⁴ Para aumentar la eficiencia de los subsidios, el gobierno central inició en 2015 la "reforma de los tres subsidios", combinando el pago directo a los productores, el subsidio a la utilización de variedad de semillas mejoradas y el subsidio general a los insumos, en un único programa general de apoyo a los ingresos de los agricultores, con el objetivo de proteger la productividad de las tierras agrícolas y apoyar una adecuada escala de producción de alimentos (Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China, 2017).

los años 2001 y 2017 el consumo de arroz pasó de 136,5 millones de toneladas a 142,7 millones (+5%), el de trigo creció de 108,7 millones de toneladas a 121 millones (+11%), mientras que el de maíz aumentó de 123,1 millones de toneladas a 263 millones (+113%).

Mientras que por el lado de la importación, en los tres casos los datos arrojan un importante incremento porcentual entre 2001 y 2017, que se explica por el hecho de partir de niveles de importación mínimos al inicio del período. De igual modo, aunque en los últimos años se registran importaciones de estos cereales en cantidades significativas en términos absolutos, su proporción respecto de la producción y el consumo domésticos continúa siendo muy baja. Al respecto, en ese lapso las importaciones de arroz pasaron de tan sólo 0,27 millones de toneladas a 4,03 millones (+1.490%), las de trigo aumentaron de 0,69 millones de toneladas a 4,42 millones (+640%), en tanto las de maíz registraron valores insignificantes en los primeros años, para pasar a crecer a partir de 2009/2010 hasta alcanzar unas 3,46 millones de toneladas (+9.600%).

Gráficos N° 2, 3, 4 y 5: Producción, consumo e importación de arroz, trigo, maíz y soja en China. Años: 2001-2017 (en millones de toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China (NBSC) y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con los cereales, la soja resulta una clara excepción frente a esas tendencias. Entre los años 2001 y 2017 la producción de soja en China se mantuvo estable, con una leve contracción del orden del 7%, al pasar a lo largo de todo el período de 15,4 millones de toneladas a 14,3 millones. Además, la superficie cultivada también tuvo una reducción similar, habiendo disminuido de 12,6 a 10 millones de hectáreas. Así, el volumen de producción alcanzado en estos años coloca a China como el cuarto productor de soja a nivel mundial, detrás de Estados Unidos, Brasil y Argentina. Particularmente, China destina la mayor parte de su producción doméstica al consumo humano, en forma directa o como insumo para la elaboración de salsa de soja, leche de soja, tofu, entre otros.

La singularidad de estos datos se pone de manifiesto al destacar que, al mismo tiempo, China se ha posicionado como el principal consumidor de esta oleaginosa a nivel mundial. Al respecto, su consumo doméstico ha mostrado un crecimiento formidable en lo que va del presente siglo, al

pasar de 28,3 millones de toneladas a 106,3 millones²⁵, y que equivale a un aumento del 275%, cifra muy superior a la de los cereales. Además, representa alrededor de un 30% del consumo de la producción global, estimada en 350 millones de toneladas para la campaña 2016/17.

De acuerdo con Hearn (2015a), para China “la soja tiene una importancia crítica en la nutrición de sus ciudadanos tanto directa como indirectamente, como insumo alimenticio clave en la cadena de producción de carne porcina y en la elaboración de aceite vegetal para consumo humano” (p. 61). Por lo tanto, y con una producción que se ha mantenido estable en los últimos años, China se ha visto obligada a adquirir grandes cantidades de soja en el exterior para atender a su creciente demanda.

En este sentido, la remoción de barreras arancelarias a la importación tras su incorporación a la OMC en 2001, significó para China la posibilidad de importar soja a un precio sustancialmente menor. Además, mientras que China prohíbe localmente la producción de soja modificada genéticamente (OMG), ha habilitado su importación para su procesamiento posterior. De esta manera, la mayor productividad e innovación tecnológica que poseen los países productores del continente americano, constituyen un incentivo para las compañías ubicadas en China al momento de importar porotos de soja de mejor calidad y mayor contenido proteico destinados a la elaboración local de aceite y harina. Estos aspectos explican en buena medida la tendencia por parte del gigante asiático por abastecerse externamente de esta oleaginosa para cubrir esa brecha²⁶.

De este modo, el volumen de importaciones de porotos de soja ha pasado de 13,9 millones de toneladas en 2001 a 95,5 millones en 2017, lo que representa un aumento del 687% en dicho período. Esto ha llevado a China a convertirse también en el principal importador de porotos de soja del mundo. Así, mientras que a comienzos de siglo sus importaciones representaban el 19% del comercio mundial de esta oleaginosa, para 2017 esta cifra alcanzó el 65%.

Esto ha llevado a que en los últimos años China deba importar alrededor del 90% de su consumo anual total de porotos de soja. Este dato viene a sostener la excepcionalidad que representa la soja en el marco de la política de autosuficiencia granaria de China, llevando a sus autoridades a recostarse en el mercado internacional como principal fuente de abastecimiento de este producto.

Y es que la soja representa la principal fuente de proteínas de origen vegetal. Esta propiedad la convierte en una materia prima clave para la alimentación animal en China, tales como ganado, aves de corral, piscicultura, entre otros. Por lo tanto, y dado que alrededor del 80% de la soja importada por China se utiliza como insumo alimenticio de la industria de la carne, principalmente porcina (Castro, 2015), es necesaria una breve referencia a dicho sector para comprender de mejor manera su desempeño.

Al igual que en el caso de los cereales, China también se posiciona como uno de los principales protagonistas en el sector de la carne, encabezando la producción mundial con unas 86,54 millones de toneladas en 2017. Al respecto, el país asiático se destaca como líder mundial en la producción de carne de cerdo, con 54,51 millones de toneladas en ese año, concentrando cerca de la mitad de toda la producción mundial. En menor medida, la producción avícola se ubicó en 11,60 millones, mientras que la de carne bovina alcanzó las 6,34 millones de toneladas en el mismo año (ver gráfico N° II en Anexos) (Oficina Nacional de Estadísticas de China; Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2018).

Así, pues, en lo que va del presente siglo la producción doméstica de carne de cerdo es la que muestra el mayor crecimiento dentro del sector (+30,28% entre 2001 y 2017). De este modo, su comportamiento es el más representativo a la hora de explicar tanto el aumento de la producción

²⁵ “Por primera vez, el consumo chino de soja superó las 100 millones de toneladas”, *La Nación*, (20 de noviembre de 2017).

²⁶ “Las razones por las que China importa cada vez más soja”, *Clarín*, (23 de diciembre de 2017).

total de carnes al interior de China, como el incremento en la demanda de porotos de soja como insumo alimenticio.

Por lo tanto, los mencionados cambios en la dieta alimentaria que está experimentando la población china, cada vez más rica en proteínas a base de carnes (especialmente cerdo) y productos lácteos, junto a un mayor consumo de aceites vegetales, explican el formidable aumento en la demanda de porotos de soja registrado en los últimos años.

En relación a esto, el gobierno chino ha dado un fuerte impulso al desarrollo doméstico de la industria de la molienda (*crushing*), llevando a cabo la instalación estratégica de plantas de procesamiento ubicadas en regiones costeras cercanas a los puertos, con el fin de agregar valor localmente al poroto de soja importado y a la vez generar empleo interno.

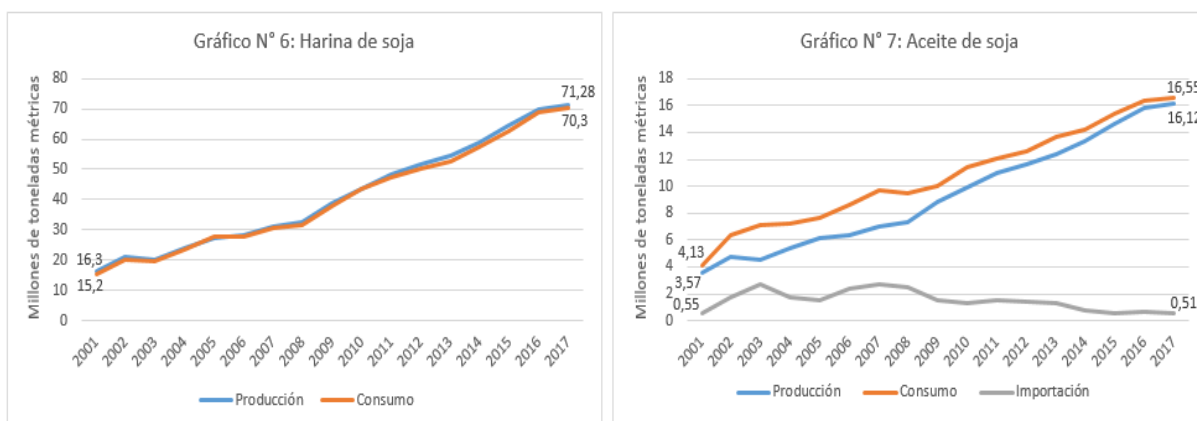
Para ello, sus autoridades establecieron una serie de incentivos y medidas para estimular y expandir la industria procesadora en el sector oleaginoso²⁷, tales como apoyos gubernamentales a compañías estatales, la ampliación en la capacidad de molienda de compañías ya instaladas para ganar mayor participación en el mercado, incentivos de gobiernos locales para radicar allí nuevas plantas, o inversiones por parte de compañías privadas en otras industrias para subsidiar el negocio de la molienda.

De esta manera, la industria del *crushing* experimentó en China un enorme crecimiento desde principios de la década del 2000, vinculada principalmente al desarrollo de la industria alimenticia animal. En efecto, el volumen de procesamiento interno de porotos de soja pasó de 19,77 millones de toneladas a comienzo de siglo a 95,60 millones en 2017, lo cual expresa un incremento del 483%. Desde un punto de vista cualitativo, es importante destacar que mientras que en el año 2000 el 70% de la industria del *crushing* estaba controlada por compañías multinacionales extranjeras, en la actualidad el 60% del sector está en manos de compañías chinas, incluyendo empresas estatales (*State-Owned Enterprise* –SOE por su sigla en inglés-) y privadas (Solidaridad, 2017).

Como resultado de estas políticas, China ha registrado un extraordinario crecimiento en la elaboración de harina y aceite de soja, subproductos extraídos del poroto y utilizados como insumo destinado a la elaboración de alimentos para la industria de la carne y para consumo humano, respectivamente.

²⁷ En el año 2003, nueve departamentos del Estado chino lanzaron conjuntamente una “Circular sobre la implementación de medidas para el apoyo y desarrollo de la industria de la soja en China”. El documento tenía como uno de sus objetivos generales, el aumento de la competitividad de la industria sojera local en el mercado internacional. También fijaba una serie de pautas dirigidas a ajustar la estructura productiva sojera en las provincias del noreste, aumentar la calidad del poroto de soja chino, mejorar su distribución mayorista, y desarrollar la industria procesadora de soja (Fundación INAI, 2005). En 2007 se promulgó en China una ley para limitar las operaciones y el control de la industria del *crushing* por parte de compañías extranjeras, con el fin de apoyar la industria doméstica (Solidaridad, 2017).

Gráficos N° 6 y 7: Producción y consumo de harina y aceite de soja en China. Años: 2001-2017 (en millones de toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

Como se puede observar en el gráfico N° 6, en lo que va del siglo XXI la producción doméstica de harina de soja en China tuvo un aumento exponencial, al pasar de 16,3 millones de toneladas en 2001 a 71,28 millones en 2017, lo que representó un incremento del 437%. Este sostenido aumento de la producción a lo largo de dicho período permitió a China convertirse en el primer productor y consumidor mundial de harina de soja, superando desde 2009 a Estados Unidos, y siendo desde 2015 responsable de alrededor de un tercio de la producción mundial. Además, la producción local fue de la mano con un también sostenido incremento de la demanda interna, permitiéndole a China lograr el autoabastecimiento en este rubro.

Conforme al gráfico N° 7, la producción de aceite de soja en China obtuvo en los últimos años un comportamiento similar, al aumentar de 3,57 millones de toneladas en 2001 a 16,12 millones en 2017, equivalente a un crecimiento del 451%. Al igual que en el caso de la harina, China es también el primer productor y consumidor mundial de aceite de soja, habiendo superado a Estados Unidos en 2010. Por su parte, si bien la producción local de aceite de soja ha ido acompañando la tendencia también creciente de la demanda doméstica, esta ha crecido con mayor intensidad. Por lo tanto, en este caso China ha debido suplir con importaciones la brecha existente, aunque cabe destacar que su volumen se ha reducido considerablemente a través de los años, y con ello su dependencia del mercado internacional²⁸.

AJUSTES EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE CHINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA AGRÍCOLA GLOBAL

Si el fundamento de la seguridad alimentaria de China ha estado históricamente planteado en términos de garantizar la autosuficiencia como un objetivo prioritario, el nuevo contexto surgido a partir del siglo XXI forzaría a los líderes chinos a realizar ajustes para sostener su estrategia frente a los nuevos desafíos.

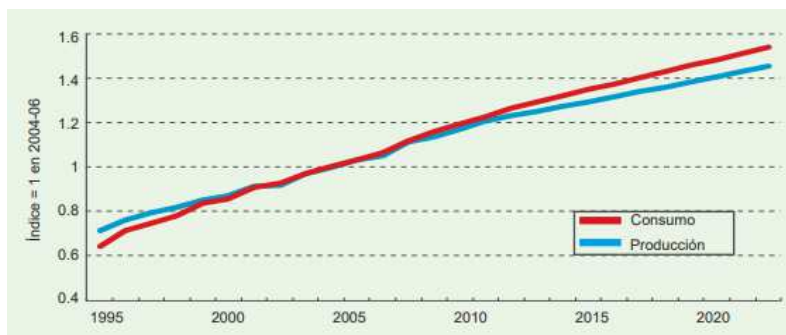
En primer lugar, el sostenido proceso de crecimiento económico que China registró en los últimos 40 años, ha disparado de manera formidable el consumo de alimentos por parte de una población con mayor poder adquisitivo, sumado a la necesidad de materias primas para algunos sectores industriales. De este modo, “su creciente demanda de alimentos ha llevado a China a convertirse en un jugador determinante en los mercados de granos, carnes, lácteos, aceites y harinas, entre otros” (Busanello, 2015, p. 20). Más aún, para Castro (2015) “lo que sucede al

²⁸ Ampliaremos este asunto en el capítulo sobre Comercio, página 62 y siguientes.

respecto en China impacta directamente sobre el mercado mundial de agroalimentos, al punto de convertirlo en una función de su propio ciclo de demanda doméstica” (p. 45).

En efecto, a pesar del notable aumento registrado en la producción de granos en China desde 1978, con el inicio del presente siglo los niveles agregados de consumo agrícola han ido superando a la producción doméstica. De este modo, a partir del año 2004 China se convirtió en un importador neto de agroalimentos. Este dato, por lo tanto, representa el punto de partida que conduciría a la dirigencia china a revisar su estrategia de seguridad alimentaria.

Gráfico N° 8: Índice de producción y consumo agrícola en China.



Fuente: OCDE/FAO: “OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2013-2022” (2013).

Como se mencionó al inicio del presente capítulo, la progresiva liberalización comercial experimentada por China a partir de su ingreso a la OMC en 2001 significó un despegue para su comercio exterior agrícola. A su vez, el aumento en los niveles de consumo agrícola por encima de la producción doméstica, implicó que desde el 2004 China comenzara a registrar *déficits* en sus intercambios agrícolas externos²⁹. En este sentido, las importaciones agrícolas chinas pasaron de menos de U\$S 9.500 millones en 2001 a más de 113.000 millones en 2017. Dicho incremento ha representado un aumento de nada menos que 12 veces a lo largo del período, llevando a China a poseer la tasa de crecimiento de importaciones agrícolas más importante de los últimos años a nivel mundial (ver gráfico N° III en Anexos).

En segundo lugar, uno de los mayores condicionantes del nuevo contexto es el elevado costo ambiental en el que ha incurrido China, como consecuencia del esfuerzo realizado para sostener el crecimiento de la oferta agrícola al ritmo del incremento de su demanda en las últimas décadas. En efecto, la producción agrícola en China se ha visto fuertemente afectada por su carácter intensivo, el cambio climático, la desertificación, la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales, principalmente tierra fértil y agua dulce³⁰.

Como fuera mencionado, China cuenta con el 9% de tierras cultivables y el 7% de agua dulce del planeta, pero debe alimentar al 20% de la población mundial. Es decir que si bien posee grandes extensiones de tierras y es uno de los principales productores agrícolas del mundo, al mismo tiempo tiene una cantidad extremadamente reducida de recursos por habitante. Por ejemplo, los recursos de agua dulce de China son de aproximadamente 2.100 m³ *per cápita*, un 28% del promedio mundial; mientras que los de tierra fértil son de alrededor de 0,09 hectáreas, un 40% del promedio de 0,23 hectáreas a nivel global (Busanello, 2015). De esta manera, “entre las restricciones a futuros incrementos en la producción de granos en China, la disponibilidad de agua

²⁹ El *status* de China como importador o exportador neto de productos agrícolas depende de cuáles *commodities* sean clasificados como “agrícolas”. Por ejemplo, China es un importador neto de granos, aceites e insumos industriales tales como algodón, pieles y cueros; sin embargo, es un exportador de manufacturas alimenticias, bebidas, pescados, te, frutas y verduras (Carter y Rozelle, 2001).

³⁰ China es uno de los países del mundo más proclives a los desastres agrometeorológicos, tales como sequías, inundaciones, tifones, aludes, nieve, granizo, o temperaturas altas o bajas. Las sequías e inundaciones reducen el potencial de producción de cereales de China en unos 20 millones de toneladas al año, mientras que la vulnerabilidad se ve agravada por la expansión de la producción agrícola a zonas proclives a los desastres naturales (Programa Mundial de Alimentos, 2017).

dulce y tierras fértiles debe ser colocada al tope de los asuntos concernientes a la seguridad alimentaria de cara al futuro” (Veeck, 2013, p. 47).

Las autoridades chinas requieren ingentes cantidades de agua para satisfacer no sólo la creciente demanda de alimentos y agua potable de su población, sino también para hacer frente a la producción energética e industrial. Aunque la frenética carrera industrial, sumada a una abrumadora urbanización, están llevando las reservas de agua a niveles críticos. Además, el aumento de la población, el cambio climático y los problemas contaminación y desertificación agregan mayores dificultades a este panorama. De esta manera, y para compensar el *déficit* de agua de superficie (ríos, lagos y lagunas), ya sea por problemas de cantidad o calidad asociados a la contaminación, China se ha volcado a la sobreexplotación del agua subterránea³¹ (Busanello, 2015).

El avance en los niveles de degradación y contaminación de la tierra arable es otro de los grandes problemas que agravan la situación de escasez de recursos naturales en China. Las principales causas de esta extraordinaria polución son los desechos tóxicos provenientes de las actividades de la industria (fundamentalmente pesada), el uso excesivo e inapropiado de fertilizantes y pesticidas en la agricultura, así como inadecuadas prácticas ganaderas (Castro, 2015). En este sentido, un informe del Ministerio de Protección Ambiental de China (2015) señaló que el 19,6% de las tierras fértiles de ese país se encontraban contaminadas con químicos inorgánicos como níquel, cadmio y arsénico, mientras que el 40% sufría de degradación. Además, y en vistas de aumentar la producción agrícola, el gobierno chino ha estado subsidiando el uso masivo de fertilizantes químicos (fósforo y nitrógeno), lo que llevó a China a consumir alrededor de un tercio de los fertilizantes a nivel mundial, sumado a la aplicación indiscriminada de pesticidas tóxicos, algunos de ellos prohibidos en otros países (Trápaga Delfín, 2014).

Al conjunto de factores mencionados, se suma el hecho de que cada año se pierden miles de hectáreas de tierras productivas que pasan a ser destinadas a usos no agrícolas, a partir del creciente desarrollo urbanístico e inmobiliario. Esto derivó en que en 2006 el gobierno central de China estableciera a través del Ministerio de Tierra y Recursos una “línea roja” de 120 millones de hectáreas, definida como el umbral mínimo de tierras reservadas a la agricultura en vistas de preservar su seguridad alimentaria³².

En tercer lugar, el vasto conjunto de programas de apoyo a la agricultura antes mencionado, con vistas a garantizar la tradicional política de autosuficiencia alimentaria así como también ingresos apropiados para su importante sector rural, ha resultado además muy costosa para China en términos económicos. En este sentido, la variedad de subsidios agrícolas directos e indirectos, sumada a las políticas de intervención sobre el mercado a través de compras estatales, administración de elevados niveles de reserva y sostenimiento de precios mínimos para algunos productos agrícolas, representan para este país una enorme carga presupuestaria.

El presupuesto público general de China para 2017 (incluyendo las partidas del gobierno central y los gobiernos locales) destinó a los rubros de agricultura, silvicultura y conservación del agua, nada menos que 1,9 billones de yuanes (unos US\$ 285 mil millones), lo que representó el 9,39% del total (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018).

³¹ El gobierno chino dio a conocer en 2013 el primer Censo Nacional del Agua donde reconoce que 28.000 ríos de un total estimado de 50.000 han desaparecido en los últimos sesenta años. Además, la distribución geográfica del agua al interior del país es muy despareja, con una escasez crónica en la región norte, donde se concentran dos tercios de la tierra agrícola. Mientras que se calcula que el 18% de los ríos y afluentes fluviales se encuentran altamente contaminados (Busanello, 2015).

³² A pesar de los estrictos controles por parte de las autoridades chinas sobre el cambio de uso de la tierra agrícola, la misma viene reduciéndose anualmente en alrededor de 60.000 hectáreas en los últimos años. En 2017, la totalidad de tierras cultivables se ubicaba en 134,86 millones de hectáreas. Sin embargo, y dado que esa cifra incluye áreas protegidas, tierras reservadas para bosques y pasturas, o contaminadas, las tierras efectivamente disponibles ya se ubican ligeramente por encima de la “línea roja” establecida por el gobierno. “China’s total arable land falls for fourth year in 2017: resources ministry”, *Reuters*, (19 de mayo de 2018).

Mientras tanto, los montos de los diferentes subsidios agrícolas han ido aumentando considerablemente en China desde su establecimiento en 2004, superando los US\$ 35.000 millones hacia 2014, para estabilizarse desde ese momento. Vale destacar que, en los últimos años, alrededor de la mitad de dichos subsidios han sido destinados únicamente a fertilizantes químicos (Gale, 2015).

A su vez, la política de sostenimiento de precios mínimos de sustentación, por un lado ha derivado en la existencia de una brecha cada vez mayor entre los precios domésticos de varios *commodities* agrícolas en China frente a los precios de referencia del mercado internacional³³, alcanzando su pico en 2015 desde su aplicación general a partir de 2008 (ver gráfico N° IV en Anexos). Además, al tiempo que la producción agrícola fue en aumento favorecida por dichos programas de apoyo estatal, las autoridades chinas debieron intervenir adquiriendo cada vez mayores volúmenes de granos para sostener los precios y la rentabilidad de sus agricultores. Lo cual le ha generado al gobierno central de China una acumulación excesiva y costosa de *stocks* de reservas³⁴ en el plano interno, como también reiterados reclamos a nivel externo por los efectos distorsivos de dichas políticas de intervención sobre el mercado agrícola (Hejazi y Marchant, 2017).

Esta conjunción de factores llevó a una profunda revisión de dichas políticas tal como funcionaban desde su implementación general a partir del año 2008, con el desafío de mantener bajo control el riesgo de volatilidad de precios, evitando las fuertes distorsiones sobre el mercado de productos agrícolas. Así, en años recientes las autoridades chinas adoptaron medidas parciales de liberalización y desregulación sobre el mercado agrícola, al disminuir o eliminar programas de apoyo estatal para algunos productos.

Entre 2014 y 2015 se puso fin a los programas de “almacenamiento temporal” y precios mínimos para la soja y el algodón, manteniéndose solamente un subsidio fijo por hectárea en algunas regiones productoras. Las mismas medidas se aplicaron entre 2015 y 2016 respecto de la colza. En el caso del maíz, en 2016 se abandonó definitivamente el programa de sostenimiento de precios mínimos, mientras que desde 2017 se ha dado inicio a un proceso de reducción de *stocks* de reserva, dados los elevados niveles de almacenamiento de este cultivo³⁵. De esta manera, actualmente sólo se mantienen programas de precios mínimos para el arroz y el trigo, en correlación con la importancia estratégica de estos productos desde el punto de vista del nuevo enfoque de seguridad alimentaria de China, tal como se podrá observar a continuación.

Recapitulando lo dicho hasta aquí, vale afirmar que, con el inicio del presente siglo, la tradicional política de seguridad alimentaria de China, basada en un fuerte apoyo estatal para garantizar la autosuficiencia en granos y mejoras en los ingresos del sector rural, ha encontrado serios límites que pusieron en cuestionamiento su sostenibilidad a largo plazo. Esto ha llevado a las autoridades chinas en los últimos años a un ajuste en su estrategia de seguridad alimentaria en los términos vigentes con anterioridad.

Como fuera ya mencionado, en el marco del IX Plan Quinquenal de China, en 1996 tuvo lugar el Libro Blanco relativo a “La cuestión de los granos en China”, el cual colocó a la autosuficiencia alimentaria como el objetivo central de su política agrícola. Entre otros aspectos estableció oficialmente que, como base de la estrategia de seguridad alimentaria de China y bajo condiciones normales, la tasa mínima de autosuficiencia de granos en general debía ser del 95%, incluyendo

³³ En el caso del maíz, la diferencia entre el precio doméstico y el precio internacional fue de casi un 50% entre 2015 y 2016. Esto a su vez derivó paradójicamente en un incentivo para importar este producto dado su menor precio internacional, a pesar de la creciente producción interna.

³⁴ El promedio de reservas de granos de China en los últimos años equivale al 40% de su consumo anual, superior al de cualquier otro país, y muy por encima del 17% recomendado por la FAO. Por otra parte, el costo de mantenimiento de tales niveles de reserva se ha estimado en alrededor de US\$ 8.800 millones por año (Olona, 2017).

³⁵ Al fin de reducir paulatinamente su sobreacumulación de *stocks* de maíz, el gobierno chino ha estado promoviendo la elaboración y exportación de derivados como almidón y etanol, mediante incentivos fiscales tales como la devolución de impuestos (CERA, 2017).

cereales y oleaginosas, y con el compromiso de lograr la autosuficiencia absoluta en cereales básicos como trigo, arroz y maíz (Consejo de Estado de China, 1996). De este modo, el documento vinculó de manera expresa el enfoque de la seguridad alimentaria en términos de autosuficiencia, y orientó las políticas agrícolas de las autoridades chinas para las siguientes dos décadas.

En el contexto de la crisis financiera y económica internacional de 2008, China lanzaría su primer “Plan de Seguridad Alimentaria a Mediano y Largo Plazo (2008-2020)”. En términos generales, el plan puso de manifiesto la importancia estratégica de este asunto para la dirigencia china, reforzando las metas a seguir en esa materia. Al respecto, entre los principales objetivos del plan, se destacan: 1) estabilizar las superficies destinadas a cultivos, manteniendo para 2020 no menos de 120 millones de hectáreas de tierras arables, en concordancia con la “línea roja” establecida en 2006; 2) se insiste en mantener una tasa de autosuficiencia del 95% en granos, y del 100% en cereales básicos; 3) sostener un nivel razonable de reservas de granos, y en los casos del trigo y el arroz, en una proporción de al menos un 70%; 4) establecer un sistema logístico de granos moderno, y disminuir los costos de distribución (Consejo de Estado de China, 2008).

El plan incluye un conjunto de políticas y objetivos específicos orientados a lograr los objetivos generales en materia de seguridad alimentaria, entre los que se destacan: i) incrementar la capacidad de producción de granos en 50 millones de toneladas más hacia 2020; ii) utilizar recursos alimenticios alternativos a los granos tradicionales; iii) fortalecer la cooperación internacional en granos y aceite comestible; iv) perfeccionar los sistemas de distribución y almacenamiento de granos, y mejorar el sistema de procesamiento; v) fortalecer la responsabilidad de los gobiernos provinciales en materia de protección de recursos regionales de tierra cultivable y agua; producción, distribución y almacenamiento de granos; y regulación del mercado; vi) proteger fuertemente los recursos productivos, incluyendo tierras cultivables y bosques; vii) fortalecer el apoyo científico y tecnológico a la agricultura, y alentar al sector privado y cooperativas de agricultores a expandir la utilización de tecnologías agrícolas; viii) incrementar las inversiones agrícolas en infraestructura, servicios financieros y subsidios a la producción; ix) promover el consumo de alimentos saludables y reducir pérdidas en la cadena de producción de alimentos; x) impulsar legislación en materia de alimentos (Foresight, 2012).

Con el inicio del siglo XXI y tras su ingreso a la OMC, el fuerte despegue en la demanda local de alimentos obligó a China a realizar una clara distinción entre granos para alimento humano y granos destinados a alimentación animal (*“food and feed grains”*) (IHEST, 2016, p. 31). Así, mientras que China reafirmó su compromiso en sostener altos niveles de autosuficiencia en cereales básicos, tales como arroz, trigo y maíz, en el caso de la soja decidió recurrir fundamentalmente a las importaciones como principal fuente de abastecimiento para su creciente demanda doméstica.

La confirmación de estos cambios tendría lugar en diciembre de 2013, en el marco de la convocatoria anual a la “Conferencia Central del Trabajo Rural”, mediante la cual China daría un paso histórico en la redefinición de su estrategia de seguridad alimentaria. El nuevo enfoque, luego plasmado en el “Documento Central N°1” de enero de 2014, otorgaría a las reformas en el ámbito del sistema nacional de seguridad alimentaria la máxima prioridad para los próximos años³⁶.

El Documento N° 1 destacó entre otros aspectos que “China no debe descuidar en ningún momento la producción doméstica de granos, y debe atenerse de manera estricta a la “línea roja” de protección de tierras agrícolas, designar áreas cultivables permanentes para la producción de granos y mejorar constantemente la capacidad de producción agrícola general del país para asegurar una autosuficiencia básica en el suministro de granos y una autosuficiencia absoluta en el suministro de cereales”. También hizo hincapié en que “mientras confía principalmente en la

³⁶ A inicios de cada año China lanza a instancias del Comité Central del Partido Comunista y del Consejo de Estado el tradicionalmente denominado “Documento Central N°1”, el cual provee las orientaciones políticas clave del gobierno central para el año en curso. Vale destacar que, desde 2004 y de manera consecutiva, el Documento viene incluyendo a la agricultura y al desarrollo rural entre sus temas prioritarios. “N° 1 Central Document signals rural China’s importance”, *China Internet Information Center*, (26 de febrero de 2018).

producción nacional de granos, el país debe ser más eficaz en la utilización de los mercados internacionales para productos agrícolas, como complemento de la oferta doméstica”. Adicionalmente, sostuvo que “al mismo tiempo que se busca asegurar un adecuado suministro de alimentos, se debe prestar más atención para garantizar la sanidad y calidad de los productos, como así también la sostenibilidad de la producción agrícola” (Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China, 2014a).

De este modo, en primer lugar, si bien la autosuficiencia sigue estando de manera retórica en el centro de la estrategia de seguridad alimentaria de China, su alcance ha sido redefinido. Acorde a la nueva realidad, Zhang y Cheng (2016) sostienen que el foco central de la actual estrategia de seguridad alimentaria de China ha sido desplazado desde el sostenimiento de la autosuficiencia en granos (lo cual anteriormente incluía tanto a cereales como oleaginosas, tubérculos, entre otros), a asegurar la autosuficiencia respecto a los cereales básicos (arroz, trigo y maíz). Por lo tanto, la nueva estrategia requiere una asignación óptima de recursos, considerando el contexto socio-económico y medioambiental del país, para garantizar el aprovisionamiento de aquellos cereales básicos más importantes para la alimentación de su población, especialmente el trigo y el arroz.

En segundo lugar, los documentos anteriores de 1996 o 2008 hacían una referencia precisa a los estándares de seguridad alimentaria a observar por parte de China, mediante tasas de autosuficiencia del 95% para granos y del 100% para cereales básicos. Por su parte, la versión en inglés del Documento N°1 de 2014 ofrece principios más generales: “China mantendrá un alto nivel de autosuficiencia en arroz, trigo y maíz, y alcanzará el objetivo de suficiencia general en granos y seguridad absoluta en granos para alimento”³⁷.

Dada la vaguedad de este criterio en relación a las referencias explícitas expresadas en el pasado, algunos análisis infieren que la seguridad absoluta en granos para alimento (“*absolute security of food grains*”) puede ser interpretada como una tasa de autosuficiencia del 100% para arroz y trigo. Por su parte, altos niveles de autosuficiencia (“*high level of self-sufficiency*”), correspondería al objetivo de sostener una tasa mínima de autosuficiencia del 95% en cereales básicos, incluyendo al maíz. Mientras que la autosuficiencia general en granos (“*general sufficiency in grains*”) implicaría una tasa superior al 80% para todos los granos considerados en conjunto, incluyendo oleaginosas como la soja y otros cultivos (IHEST, 2016, p. 32).

En efecto, si volvemos la mirada sobre los anteriores datos de producción y consumo de los principales granos y alimentos, observaremos que su comportamiento se ajusta precisamente a los objetivos y lineamientos provistos por el nuevo enfoque de la estrategia de seguridad alimentaria de China. Así, los gráficos N° 2, 3 y 4 muestran que en los últimos China ha logrado sostener con éxito años una tasa de autosuficiencia absoluta en sus cereales básicos (arroz, trigo y maíz), con una producción interna que incluso ha superado a su demanda.

De manera contraria, el caso del poroto de soja ha resultado ser una clara excepción. Tras su ingreso a la OMC en 2001, y a contramano del resto de los granos, el gobierno chino optó por abandonar la búsqueda de la autosuficiencia en este cultivo, para pasar a depender del mercado internacional como principal fuente de abastecimiento. En este sentido, el gráfico N° 5 refleja el fuerte incremento de las importaciones de soja por parte de China en los últimos años, fundamentalmente como respuesta ante el despegue de la demanda de granos destinados a insumo para la alimentación animal, a partir del aumento sostenido en el consumo masivo de carnes por parte de su población.

Sin embargo, mientras que China se volvió dependiente del abastecimiento externo de porotos de soja, al mismo tiempo decidió apoyar fuertemente el desarrollo de las industrias domésticas del *crushing* y de la carne. Esto le ha permitido, por un lado, agregar valor interno a través de la elaboración de subproductos (harina y aceite de soja), y de la transformación de proteínas vegetales (soja) en proteínas animales (carnes), y por otro lado, generar nuevos empleos para sus ciudadanos.

³⁷ “China will maintain a high level of self-sufficiency in rice, wheat and maize, and achieve the goal of general sufficiency in grains and absolute security of food grain” (Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China, 2014a).

Así, los gráficos N° 6 y 7 muestran que el aumento en la producción local le permitió a China lograr la autosuficiencia absoluta en harina de soja y altos niveles de autosuficiencia en aceite de soja, al reducir a un mínimo histórico las importaciones en los últimos años. Situación similar a la manifestada en el caso de la carne, principalmente en cuanto al sector porcino y avícola, y en menor medida vacuno, según lo observado en el gráfico N° II del Anexo.

Mientras que, si se tomara en cuenta el criterio tradicional de autosuficiencia que consideraba a la totalidad de granos (incluyendo todos los cereales, oleaginosas y tubérculos), el panorama luciría distinto. En este caso, las cifras indican que la tasa de autosuficiencia en granos en China pasó de un 92,86 en 2004 a un 83,53 en 2014, para ubicarse en alrededor de un 81,74 en 2017, en línea con una autosuficiencia general apenas superior al 80% (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2018). Una vez más, los altos volúmenes de importaciones de porotos de soja en los últimos años explican esta tendencia decreciente en lo que va del presente siglo.

A juzgar por los datos, China se ha dispuesto “sacrificar” el autoabastecimiento de porotos de soja a manos del mercado internacional, como costo a pagar para reasignar sus recursos limitados y poder garantizar altos niveles de autosuficiencia en el resto de los alimentos y cereales básicos (arroz, trigo, maíz, carnes, insumos alimenticios).

En tercer lugar, se destaca la mención de manera oficial a la idea de incluir por primera vez, como base de la estrategia de seguridad alimentaria de China, al “abastecimiento doméstico junto a importaciones moderadas”³⁸ (Zhang y Cheng, 2016, p. 24). Es decir que, mientras China aún sostiene el objetivo de la autosuficiencia absoluta en cereales básicos a partir de la propia producción doméstica³⁹, al mismo tiempo las importaciones en cantidades apropiadas y los recursos externos son explícitamente aceptados como parte integral de la nueva estrategia de seguridad alimentaria.

De esta manera, la necesidad de complementar a la producción doméstica de granos con importaciones se ha visto reflejada a través de la opción por parte del gobierno central por una estrategia dual de “dos mercados, dos recursos” (“*Two markets, two resources strategy*”) (IHES, 2016, p. 33). Esto significa, por un lado, aumentar la capacidad de producción doméstica (el primero de los “dos mercados”) y, por otro lado, jugar un rol decisivo en las cadenas internacionales de abastecimiento con vistas a asegurar un aprovisionamiento apropiado a través del control de los recursos externos.

En otros términos, y de acuerdo con Hearn (2015a),

El desafío que enfrentan los planificadores chinos de cara al nuevo enfoque para garantizar la seguridad alimentaria, es identificar una combinación óptima de insumos nacionales y extranjeros, y construir de manera gradual la capacidad propia para aumentar la producción doméstica. (p. 202)

Adicionalmente, la experiencia reciente de China en materia de comercio agrícola internacional, muestra que las importaciones agrícolas en cantidades moderadas y una utilización efectiva de los recursos agrícolas internacionales, hasta cierto punto pueden reducir la presión sobre la escasez de recursos internos y contribuir a su seguridad alimentaria nacional. En otros términos, frente a la gran preocupación por parte de la dirigencia china sobre el impacto del rápido crecimiento de las importaciones en el sector agrícola y en la seguridad alimentaria del país, existe al mismo tiempo un consenso general respecto a que las importaciones de productos agrícolas también implica la utilización de agua, tierra y recursos naturales extranjeros, y por lo tanto un cierto alivio sobre el medioambiente y los recursos propios (Wang, 2011).

³⁸ En el pasado, las importaciones agrícolas eran requeridas, pero tenían un rol marginal, ya que se encontraban limitadas a completar el abastecimiento de diferentes cultivos en tiempos de producción doméstica irregular, equilibrar la producción regional, o compensar cualquier faltante en el aprovisionamiento interno de alimentos (Zhang y Cheng, 2016).

³⁹ Desde que asumió el poder en 2013, el presidente chino Xi Jinping ha expresado reiteradamente que China debe confiar en sí misma para lograr la seguridad alimentaria. “Xi stresses nation’s self-reliance”, *China Daily*, (27 de septiembre de 2018).

Esto va de la mano con el énfasis puesto por la nueva estrategia de seguridad alimentaria de China en la sostenibilidad de su desarrollo agrícola de cara al futuro. Así, en décadas anteriores China había priorizado una agricultura intensiva en vistas a lograr un crecimiento lineal de la producción de alimentos, descuidando los costos económicos, sociales y ambientales que ello implicaba. Ello condujo a un grave deterioro de tierras fértiles y agua, un uso excesivo de fertilizantes y pesticidas tóxicos, y a la destrucción de importantes recursos básicos del ecosistema agrícola. Ahora, en simultáneo con la búsqueda de avances tecnológicos para mejorar la productividad, se presta más atención a la sanidad y a la calidad, así como a la sostenibilidad de la producción agrícola⁴⁰ (Zhang y Cheng, 2016).

En definitiva, la fortaleza económica y la condición de gran potencia adquirida por China en los últimos años, le han brindado a este país mayor confianza y peso propio para influir sobre los asuntos agrícolas internacionales. Los ajustes a la tradicional estrategia de seguridad alimentaria, obedecen a estos cambios. En este contexto, y sin descuidar la importancia fundamental de la búsqueda de la autosuficiencia como base de la seguridad alimentaria de China, el nuevo enfoque requiere “una utilización más eficiente de los mercados y recursos internos e internacionales, un incremento moderado de las importaciones agrícolas y acelerar los pasos de la “*Go Out policy*” a nivel agrícola” (Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China, 2014).

De este modo, esta reconfiguración en materia de seguridad alimentaria ha dado lugar en China a la existencia de una estrategia agrícola global, mediante una participación más activa en el desarrollo de los recursos agrícolas internacionales, con el objetivo de construir una red de suministros agrícolas a escala mundial confiable para China en el largo plazo (Cheng y Zhang, 2014).

De acuerdo con Zhang y Cheng (2016), el nuevo enfoque de esta estrategia agrícola global de China se compone principalmente por los siguientes elementos: i) la diversificación de las importaciones agrícolas; ii) la expansión de las inversiones agrícolas chinas en el exterior; iii) la cooperación internacional en materia agrícola; iv) el desarrollo de lazos estables y de confianza con socios comerciales agrícolas estratégicos.

Por lo tanto, y en función de los objetivos planteados inicialmente, en los siguientes capítulos se analizará la manera en la que China ha desarrollado estos elementos, en el marco de los recientes ajustes en materia de seguridad alimentaria, respecto de su relación con Argentina, a través de los canales de la cooperación, el comercio y las inversiones.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La seguridad alimentaria ha sido históricamente un tema de fundamental trascendencia para China, en el que no sólo reviste importancia desde el punto de vista agrícola, económico o de salud pública, sino también en términos sociales y políticos. Siendo el país más poblado del mundo, el impacto de sus acontecimientos a nivel doméstico suele tener destacada repercusión sobre el ámbito internacional.

⁴⁰ En este sentido, en los últimos años se sancionaron algunas leyes fundamentales que dan cuenta de la importancia otorgada por la dirigencia china a estos aspectos. Por un lado, la Ley de Sanidad Alimentaria de 2015, que profundizó la normativa anterior de 2009, además reforzó los controles estatales en la materia, imponiendo mayores obligaciones a todos los intervinientes en la cadena de producción, almacenamiento y comercialización de alimentos, incluyendo a los importadores, exportadores y empresas extranjeras que exportan a China, y fortalece los derechos de los consumidores y el sistema de sanciones en caso de incumplimiento. “China promete “cero tolerancia” para delitos de seguridad alimentaria”, *Xinhua*, (12 de junio de 2015). Por otra parte, en materia de protección ambiental, la Asamblea Popular Nacional de China revisó en 2015 la ley para combatir la contaminación atmosférica y la ley sobre contaminación del agua en 2017, mientras que hacia finales de 2017 se incorporó por primera vez una ley sobre prevención y control de la contaminación del suelo. “China aprueba nueva ley para prevenir la contaminación del suelo”, *Xinhua*, (31 de agosto de 2018).

Tradicionalmente, la concepción de seguridad alimentaria en China ha estado vinculada a la búsqueda de autosuficiencia como objetivo último de su política agrícola. Particularmente desde el inicio de los programas de reformas económicas de 1978, en las últimas décadas la agricultura en China ha recibido un fuerte apoyo económico, lo cual se ha visto reflejado en un notable incremento de su producción agrícola.

Con el inicio del presente siglo y tras su acceso a la OMC, China se ha visto enfrentada a grandes desafíos. Entre ellos, el deterioro y agotamiento de recursos naturales como tierras fértiles y agua potable, producto de una agricultura esencialmente intensiva; crecientes costos económicos de los diferentes subsidios y programas para aumentar los ingresos del sector rural y la producción agrícola doméstica; o una mayor ingesta de alimentos por parte de su población, lo que condujo a que China se convirtiera en un importador neto de alimentos.

El nuevo contexto derivó en ajustes sobre la estrategia de seguridad alimentaria de China. Si bien se sigue persiguiendo la autosuficiencia como un objetivo prioritario, el nuevo enfoque busca garantizar el autoabastecimiento en cereales básicos vinculados al consumo humano, especialmente arroz y trigo, mientras que acepta la dependencia del mercado externo para el abastecimiento de granos destinados a alimentación animal, como en el caso de la soja. Además, sin descuidar la importancia de la producción doméstica, el paradigma actual incorpora de manera explícita el recurrir a cantidades moderadas de importaciones agrícolas como parte integrante de la estrategia de seguridad alimentaria de China.

Estos cambios han dado lugar al surgimiento en China de una política agrícola de carácter global, al incorporar a los mercados internacionales y a los recursos agrícolas externos a su estrategia. Con el objetivo de lograr un abastecimiento externo confiable a largo plazo, China ha desarrollado una estrategia de seguridad alimentaria hacia afuera de sus fronteras que se manifiesta a través de múltiples canales, tales como la diversificación de sus importaciones agrícolas, inversiones externas, mayor protagonismo en el ámbito de la cooperación internacional, o el reforzamiento de sus vínculos con socios estratégicos. En estos términos, resulta pues interesante poder analizar de qué manera la estrategia planteada por China se ha manifestado en su relación con Argentina, a través de los canales de la cooperación bilateral, el comercio y las inversiones en materia agrícola.

CAPÍTULO II

COOPERACIÓN

Como hemos visto, la actual estrategia de seguridad alimentaria de China ha sido redefinida en los últimos años en el marco de una política agrícola de carácter global. Entre los componentes mediante los cuales dicha estrategia se manifiesta en el plano externo, se destacan la cooperación agrícola internacional y el desarrollo de lazos estables con socios agrícolas estratégicos.

En cuanto al primero de ellos, Zhang y Cheng (2016) afirman que mediante la cooperación basada en el principio del beneficio mutuo, China brinda apoyo económico y tecnológico contribuyendo al desarrollo del sector agrícola de otros países, al mismo tiempo que busca mejorar su propia seguridad alimentaria. Mediante una mejor conectividad con otros países de la región, el establecimiento de acuerdos comerciales y de cooperación agrícola, o la mejora en las condiciones para el impulso de inversiones transfronterizas, China también puede contribuir a reducir la pobreza, sostener la seguridad alimentaria local y construir un régimen alimentario global más justo y efectivo. Además, una mayor cooperación con organizaciones internacionales regionales o mundiales, a través del intercambio de información, la asistencia técnica y financiera o de otro tipo, ayudaría a mejorar el *status* de China con vistas a convertirse en un referente en el área del desarrollo agrícola y en la gobernanza alimentaria global⁴¹.

El segundo de estos componentes hace referencia a la intención de China de establecer alianzas sustentables y confiables con sus principales socios estratégicos en materia agrícola. De acuerdo con Zhang y Cheng (2016), el comercio continúa siendo hasta ahora el principal canal de

⁴¹ Si bien a los fines del presente trabajo se considera a la estrategia de China en materia de cooperación agrícola a nivel bilateral, vale destacar que la política agrícola global de este país posee además estrategias de alcance multilateral y regional, que contienen directa o indirectamente asuntos vinculados al sector agrícola. En este sentido, en el nivel multilateral se puede mencionar como ejemplo la iniciativa conocida como “la Franja y la Ruta” (“*One belt, one road*” –OBOR, por su sigla en inglés–), la cual constituye el proyecto insignia de la cooperación internacional de China. Lanzada en marzo de 2015, la misma busca generar una integración económica profunda entre China, el resto de Asia, Oriente Medio, África y Europa, mediante el desarrollo de varios corredores económicos, tanto terrestres como marítimos. Su implementación demandará una fuerte inversión en infraestructura, incluyendo rutas, ferrocarriles, oleoductos, puertos, entre otras obras, a ser ejecutadas conjuntamente entre China y los demás países interesados (CEPAL, 2015, p. 31). Por su parte, en el nivel regional latinoamericano se destacan acciones en el marco de las relaciones de China con la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Al respecto, por un lado se destaca el Plan de Cooperación China-CELAC (2015-2019), cuya propuesta impulsada por China está basada en una “fórmula 1+3+6”, es decir: un programa (el Plan de Acción), tres motores (comercio, inversión y finanzas), y seis ejes fundamentales (energía, recursos naturales, construcción de infraestructura, agricultura, industria, e innovación tecnológica y tecnología de la información). Por otro lado, también revisten importancia los Foros de Ministros de Agricultura de China y América Latina y el Caribe, los cuales vienen teniendo lugar desde 2013 y auspician de espacio de encuentro para profundizar la cooperación agrícola entre China y los países de la región (Foro China-CELAC, s.f.).

acceso a los recursos agrícolas mundiales por parte de China. Sin embargo, mientras que impulsa un mejor ambiente para la inversión agrícola externa y persigue un nuevo modelo de cooperación agrícola internacional, China ha venido construyendo alianzas estratégicas con los principales proveedores de materias primas agrícolas y alimentos, con la intención de garantizar el suministro de productos agrícolas a largo plazo. Para ello, China ha llevado a cabo negociaciones bilaterales y multilaterales con países del sudeste asiático, la región del Mar Negro, el continente africano o América Latina, bajo el interés de promover el comercio multilateral y liberalizar las inversiones internacionales en el sector agrícola.

En los últimos años las relaciones entre Argentina y China vienen dando muestras de un gran dinamismo en materia de cooperación. En efecto, el comienzo del presente siglo ha sido testigo del tránsito desde un modelo de cooperación bilateral tradicional hacia el esquema de Asociaciones Estratégicas promovido por China y aceptado por Argentina⁴². A su vez, los sucesivos acuerdos alcanzados bajo este esquema, han actuado de marco político para una relación donde la economía es la protagonista.

Dentro de la amplia gama de aspectos que se fueron incorporando al canal de la cooperación bilateral, el sector agropecuario ha sido uno de los más destacados en función de la cantidad como de la variedad de acuerdos alcanzados durante el período bajo análisis. Entre ellos, sobresalen los numerosos acuerdos sanitarios y fitosanitarios entre autoridades de ambos países para habilitar progresivamente el acceso de diferentes productos agroalimentarios argentinos al mercado chino. Junto a lo cual, vale resaltar el establecimiento de comités, grupos de trabajo y planes de acción conjunta llevados a cabo por los ministerios de agricultura de ambos países, con el fin de promover una mayor confianza mutua a través de la profundización de los lazos de cooperación agrícola bilateral sostenida por las sucesivas administraciones.

Por su parte, el proyecto de modernización del ferrocarril argentino “Belgrano Cargas”, si bien ha sido impulsado por Argentina, es un ejemplo representativo de la manera en la que China articula sus objetivos de seguridad alimentaria a través de los canales de la cooperación, en este caso mediante su participación en el financiamiento mayoritario de las obras. Su implementación posee claras implicancias en materia agropecuaria, al mejorar la infraestructura física que permita a China contar con un acceso más eficiente a agroalimentos, granos, minerales, y otras materias primas argentinas.

COOPERACIÓN BILATERAL: DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA A LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA INTEGRAL

Las relaciones entre Argentina y China se fueron profundizando en consonancia con la ampliación de las capacidades mundiales chinas, particularmente durante las dos últimas décadas. Si bien inicialmente el eje de los vínculos estaba puesto en el comercio, con el transcurso de los años se hicieron más densos, incluyendo acuerdos financieros, inversiones en materia de recursos, acuerdos para la construcción de infraestructura y convenios culturales y turísticos (Oliva, 2017).

Como ya fuera mencionado, el inicio del siglo XXI trajo consigo el fin de un modelo de cooperación bilateral tradicional⁴³, para dar inicio a un esquema promovido por China dentro de

⁴² Esta particularidad en la forma que ha adoptado la cooperación entre Argentina y China permite que los dos componentes estratégicos antes mencionados sean en este caso analizados de manera conjunta en el presente capítulo.

⁴³ El presidente argentino Fernando de la Rúa visitó China en septiembre de 2000, luego correspondida por la visita del presidente chino Jiang Zemin en abril de 2001. Ese año las relaciones con Argentina fueron categorizadas por China como “Asociación Cooperativa Integral”, dando inicio a este esquema de alianzas con otros países utilizado por China. Como veremos a continuación, para la diplomacia del país oriental dicha denominación se ubica en un nivel inicial de importancia, con lo cual los posteriores

las denominadas Alianzas Estratégicas. De esta manera, los acuerdos firmados entre Argentina y China en el marco de la visita de Hu Jintao a Buenos Aires en noviembre de 2004, representaron el establecimiento de una “Asociación Estratégica”. Su culminación quedaría luego consagrada con la Declaración Conjunta de 2014, mediante la cual se constituyó la “Asociación Estratégica Integral”. Estos instrumentos, por medio de los cuales transita la cooperación en esta etapa, van a “brindar el marco político a una relación donde la economía es el motor” (Ramón-Berjano *et al.*, 2015, p. 45).

Acuerdos durante la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)

Con la asunción de Néstor Kirchner como presidente de Argentina en mayo de 2003, China fue considerada uno de los grandes ejes de la política exterior del nuevo gobierno. Tras la misión diplomática y comercial encabezada por el canciller Rafael Bielsa a fines de ese año, el presidente argentino visitó China en junio de 2004, junto a una delegación de más de 250 empresarios.

Las expectativas iniciales del lado argentino estaban puestas en superar la condición agroexportadora del país mediante el ingreso al mercado chino de productos con valor agregado. Mientras que los objetivos chinos en la relación bilateral pasaban en cambio por diversificar sus fuentes de abastecimiento de materias primas, energía y alimentos, y al mismo tiempo encontrar en la región nuevos mercados para la colocación de sus productos manufacturados (Miranda, 2014).

Sin embargo, el mayor interés de Beijing consistía en que los países de la región declararan que China era una economía de mercado, buscando de esta manera reducir la aplicación de medidas *antidumping*⁴⁴. De esta manera, China procedió a actuar bilateralmente presionando con posibles trabas al comercio y potenciales inversiones, y “exhibiendo su amplio mercado como recompensa para quienes tengan comportamientos favorables al reconocimiento” (Oviedo, 2005, p. 3). Tras haber obtenido dicho reconocimiento por parte de Brasil y Chile, tuvo lugar la visita del presidente chino Hu Jintao a Buenos Aires en noviembre de 2004 en el marco de una gira regional.

Durante el encuentro se firmaron una serie de acuerdos bilaterales muy significativos, entre los cuales se destaca el “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones”. El entendimiento planteó tres cuestiones relevantes: 1) el establecimiento y desarrollo de una “Asociación Estratégica” entre ambos países; 2) el reconocimiento de Argentina a China como “economía de mercado”⁴⁵ en el ámbito de la OMC, lo que conllevaba a no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de China; 3) el compromiso por parte de China de incrementar el nivel de las exportaciones argentinas en al menos U\$S 4.000 millones de dólares (Bolinaga, 2015).

El objetivo del *memorándum* fue incrementar y promover la cooperación comercial y en materia de inversiones de manera equilibrada y beneficiosa para ambas naciones, en los sectores de infraestructura, transporte de pasajeros, vivienda, energía, agricultura, industrias básicas,

acuerdos de “Asociación Estratégica” y “Asociación Estratégica Integral” dan cuenta de una elevación en los niveles de consideración por parte de China hacia nuestro país.

⁴⁴ Como parte de los acuerdos de negociación de su ingreso a la OMC en 2001, China tenía un plazo de 15 años (hasta 2016) para pasar de la categoría de “economía en transición” a “economía de mercado”, aunque existía la posibilidad de negociar antes de ese plazo con cada país el reconocimiento de forma individual. Durante dicho período de transición, los países miembros de la OMC tenían la capacidad de aplicar medidas *antidumping* o salvaguardas de índole proteccionista, pudiendo tomar como referencia los precios de productos similares de terceros mercados en vez de los precios en China.

⁴⁵ El acuerdo de reconocimiento no fue luego ratificado en el Congreso argentino. Sin embargo, sería de hecho efectivizado en 2017 a partir de una investigación de *dumping* por resolución de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción argentino.

telecomunicaciones, minería, entre otros. También se acordó intensificar la cooperación bilateral en el ámbito de la regulación e inspección sanitaria y fitosanitaria para asegurar el acceso de productos de ambos países al mercado de la contraparte en condiciones adecuadas.

Aunque Kirchner y Hu hablaron de sociedad estratégica, sólo firmaron cinco acuerdos de modalidad marco vinculados a la cooperación espacial, turismo, ferrocarriles, educación y cooperación económica y comercial⁴⁶. Así, y siguiendo a Miranda (2014), fue el presidente chino el que definió la relación bilateral y lo hizo a través de cuatro ejes: 1) cooperación económica, comercial y científico-técnica; 2) determinación de áreas de intercambio; 3) confianza política mutua; y 4) cooperación multilateral.

Una de las escasas concesiones de China a Argentina tras la firma del memorando fue el levantamiento de las barreras fitosanitarias sobre carne vacuna y aviar y algunos productos agrícolas. Sin embargo, la apertura de este mercado para Argentina sólo duró un año, tras la aparición de un brote de aftosa en Corrientes (Miranda, 2014).

Por otro lado, entre los acuerdos de cooperación a destacar en materia agrícola durante este período se encuentra el “Memorándum de Cooperación entre la Administración General de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de China (AQSIQ –por su sigla en inglés-) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina (SAGPyA) en materia de Seguridad Alimentaria y Temas Sanitarios y Fitosanitarios”, firmado en Buenos Aires el 3 de octubre de 2006. Por el mismo se acordó seguir los principios y reglamentaciones del Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y sus instituciones técnicas, como así también los métodos de inspección y cuarentena. En este marco, se estableció además el “Acuerdo de Requerimientos Fitosanitarios para la introducción de hojas de tabaco de Argentina a China”, lo que permitió abrir el mercado de tabaco para las provincias productoras de Jujuy, Salta, Tucumán y Misiones.

Además, una iniciativa muy importante del lado argentino a considerar en este sentido fue la creación, en 2004, de una Consejería Agrícola en la Embajada Argentina en Beijing, con la finalidad de identificar oportunidades de negocios y contribuir a la apertura del mercado chino para productos agrícolas argentinos.

Acuerdos durante las Presidencias de Cristina Fernández (2007-2011 / 2011-2015)

Desde mediados de la primera década del siglo XXI, las relaciones económicas entre Argentina y China han aumentado de manera significativa. Durante la presidencia de Cristina Fernández, si bien el comercio continuó configurando el ámbito de mayor densidad, en esta etapa adquiere destacada relevancia la presencia de capitales chinos, tanto en forma de inversiones como de préstamos. Situación que deriva tanto del contexto internacional como del macroeconómico a nivel nacional que atravesó su gestión presidencial, en particular en su segundo mandato.

En efecto, en 2008 se revirtió el *superávit* comercial que Argentina mantenía con China⁴⁷, dando inicio a un *déficit* crónico que se mantiene desde entonces. Por su parte, tras el *default* de 2001 y más allá de las reestructuraciones de deuda pública de 2005 y 2010, el litigio mantenido con una parte minoritaria de los tenedores de bonos que no ingresaron a los canjes de deuda le impidió al país acceder a financiamiento de organismos internacionales. A esto deben sumarse los

⁴⁶ Las expectativas puestas inicialmente en China eran de tal magnitud que desde altas esferas del gobierno trascendió la versión de que el país oriental invertiría la suma de US\$ 20.000 millones de dólares en Argentina durante los próximos años, algo que finalmente no se iría a concretar. “China invertiría en el país 20.000 millones de dólares”, *La Nación*, (7 de noviembre de 2004).

⁴⁷ Profundizaremos este aspecto en el siguiente capítulo, página 57.

efectos de la crisis financiera internacional de 2008, que entre otras cosas provocó el derrumbe del comercio exterior. A su vez, la combinación de *déficit* fiscal e inflación fue dando lugar a crecientes problemas de liquidez que desembocaron en una reducción de reservas y en la salida progresiva de capitales, motivo por el cual se recurrió a medidas de control del tipo de cambio para restringir el egreso de divisas del país.

En este contexto, si China ya jugaba un rol muy importante como destacado socio comercial, frente a esta situación también comenzó a adquirir protagonismo como proveedor de capitales, en el marco de su estrategia de internacionalización de su moneda, el Renmimbi. En este sentido, por un lado, desde el inicio de la crisis económica mundial, China celebró numerosos acuerdos de *swap*⁴⁸ con entidades bancarias de distintos países, entre ellos con el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en 2009 y 2014⁴⁹. Además del acuerdo *swap* de monedas, otros instrumentos financieros fueron los préstamos chinos para inversiones a mediano y largo plazo. El gobierno argentino consideró a China como socio para el desarrollo de proyectos relevantes, tales como la construcción de dos plantas de energía hidroeléctrica en la provincia de Santa Cruz, la rehabilitación de la red ferroviaria nacional, así como otras iniciativas implementadas en los sectores de la minería, energías renovables y exploración de petróleo (Oviedo, 2016).

En este contexto, la profundización de las relaciones económicas bilaterales, particularmente en materia de cooperación comercial y financiera, presentó las condiciones para que los vínculos entre Argentina y China pasaran a catalogarse bajo un nuevo *status*. En este sentido, y en el marco de la visita del presidente chino Xi Jinping a Buenos Aires en julio de 2014, tuvo lugar el establecimiento de la “Asociación Estratégica Integral”. Este acontecimiento se vio plasmado en una serie de acuerdos bilaterales que consolidaron los avances alcanzados en materia económica hasta ese momento, incluyendo una amplia gama de aspectos de distinta índole, tales como el político, científico, militar, educativo, turístico, entre otros, y formalizando nuevos mecanismos de acción hacia el futuro.

Entre los principales hitos que marcaron este nuevo paso en la relación bilateral, vale destacar:

- La “Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral”.
- La creación de la “Comisión Binacional Permanente”: Concebido para ser el organismo central de la relación entre ambos países, funciona como mecanismo de consulta y diálogo bilateral de alto nivel. Entre sus principales funciones, se encuentran la de orientar y coordinar el desarrollo de las relaciones bilaterales y la elaboración de un Plan de Acción Conjunta. Al mismo tiempo, se estableció que la Comisión sería copresidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y China, reuniéndose de manera bienal y alternando sus sedes en cada capital. En ese marco, se conformaron nueve Subcomisiones, entre las cuales se encuentra la relativa a Cooperación Agrícola⁵⁰.
- El “Plan de Acción Conjunta” (2014-2018): Junto con la Declaración Conjunta representan los instrumentos fundacionales del nuevo esquema de cooperación bilateral. En vigencia hasta

⁴⁸ Un *swap* es un acuerdo entre dos partes para intercambiar flujos de fondos en fechas establecidas y durante un período de tiempo en el futuro. En el caso de los acuerdos firmados con China, su objetivo fue disponer de un seguro cambiario como un modo de garantizar el acceso a moneda internacional en caso de una eventual iliquidez. El primero de estos instrumentos fue firmado en 2009, en un contexto de volatilidad internacional producto de la crisis financiera del año anterior, pero finalmente no fue activado. El segundo acuerdo fue celebrado en julio de 2014 por un monto equivalente a US\$ 11.000 millones de dólares, y a diferencia del anterior se mejoraron las condiciones de uso a favor de Argentina, flexibilizando plazos y reduciendo costos. Además, en este caso, hacia el final del segundo mandato de Cristina Fernández el acuerdo fue activado en sucesivas etapas, habiendo llegado a utilizarse para septiembre de 2015 alrededor de US\$ 9.500 millones de dólares, equivalentes a un 86% del total (Observatorio Económico Social UNR, 2015).

⁴⁹ “Bancos Centrales de Argentina y China firmaron *swap* por 11 mil millones de dólares”, *Télam*, (18 de julio de 2014).

⁵⁰ Las restantes Subcomisiones conformadas son las siguientes: de Asuntos Políticos; de Cooperación en Defensa; de Cooperación Científico-Tecnológica; de Cooperación Cultural; de Cooperación en Salud y Ciencias Médicas; de Cooperación en Silvicultura y Protección de Recursos Forestales y Ambiente Ecológico; de Cooperación en Energía Nuclear; y de Cooperación Espacial.

el 31 de diciembre de 2018, constituye la hoja de ruta para lograr los objetivos propuestos por la Asociación Estratégica Integral.

- Firma del Acuerdo de modificación del contrato de préstamo para el reacondicionamiento del ferrocarril “Belgrano Cargas”.
- “Convenio marco en Materia de Cooperación Económica e Inversiones”; y “Acuerdo Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructura”.
- Acuerdo sobre Cooperación en Construcción de una Central Nuclear en Argentina.
- Acuerdo de financiamiento para la construcción de dos represas en el río Santa Cruz (“Kirchner” y “Cepernic”).
- Memorándum de financiamiento por 423 millones de dólares para la adquisición de 35 barcos incluidos dragas.
- Contrato de desarrollo y construcción de proyectos de riego desde Mandisoví hasta Chico y desde La Paz hasta Estacas en la provincia de Entre Ríos.
- Acuerdo de *Swap* de monedas entre el BCRA y el Banco Central de China.

Particularmente en lo que respecta a acuerdos de cooperación en materia agrícola, el 9 de febrero de 2009 se firmó el “*Memorándum de Entendimiento en materia de Cooperación Agrícola*” entre la SAGPyA y el Ministerio de Agricultura de China. Por intermedio de este instrumento se creó el “Comité Conjunto Chino-Argentino sobre Cooperación Agrícola”, a los fines de coordinar las actividades de cooperación a largo plazo en el cambio de la agricultura, a través del intercambio de información, capacitaciones, organización de simposios y talleres, publicaciones conjuntas de estudios e informes, etc. Posteriores acuerdos en el marco de este *memorándum* establecieron los Subcomités de Pesca (13 de julio de 2010), y Semillas (25 de junio de 2012).

Desde un punto de vista político, las visitas recíprocas que realizaron los Ministros de Agricultura de ambos países a la Argentina y China, respectivamente, marcaron un hito en las relaciones bilaterales. En la primera quincena de noviembre de 2010, se recibió al Ministro de Agricultura de China, Han Changfu, para copresidir junto al Ministro de Agricultura de Argentina, Julián Domínguez, la *1º Reunión del Comité Conjunto sobre Cooperación Agrícola China-Argentina*. En esta primera visita de un ministro de agricultura chino a nuestro país se acordaron una serie de acciones para avanzar en la cooperación en materia de biotecnología, investigación y extensión tecnológica, siembra directa, ganadería (genética bovina y cuestiones veterinarias), pesca, comercio e inversiones, así como participación en foros internacionales (Secretaría de Agroindustria de Argentina, 2011).

A instancias del mencionado Comité Conjunto, el 25 de junio de 2012 tuvo lugar el “*Plan de Acción Conjunta para la Profundización Global de la Cooperación Agrícola (2012-2017)*”, entre los Ministerios de Agricultura de Argentina y China, en ese momento a cargo de Han Changfu y Norberto Yauhar, respectivamente. Su objetivo general ha sido promover el desarrollo amistoso mediante la profundización de las relaciones bilaterales e impulsar la cooperación mutuamente beneficiosa sobre una base de confianza mutua.

El plan ha estado orientado a desarrollar las ventajas complementarias de los dos países en materia de agricultura: demanda del mercado, potencial de recursos, variedad de productos, características industriales, capital y tecnología, etc. Entre las acciones a desarrollar, estaban previstas: visitas recíprocas, seminarios técnicos, intercambios de información, proyectos de investigación con financiamiento conjunto, capacitación técnica, establecimientos demostrativos, encuentros público-privados, e identificación de áreas para promover inversiones y comercio.

En el marco del referido Plan de Acción de 2012, además tuvieron lugar los siguientes memorandos:

- “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en materia de Semillas” entre los Ministerios de Agricultura de Argentina y China: tiene por objetivo vincular a los sectores de la producción y el comercio de semillas de ambos países, intercambiar información y experiencias sobre la aprobación y registro de nuevas variedades vegetales, la propiedad intelectual, el control de producción de semillas genéticamente modificadas, la certificación y evaluación de las distintas variedades. Se espera, además, promover el comercio de semillas en contra estación, la asociación de empresas de ambos países y el desarrollo conjunto de nuevas variedades (Macías, 2016).
- “Memorándum de Entendimiento en materia de Cooperación de Granos” entre el Ministerio de Agricultura de Argentina y la Administración Estatal de Granos de China: su finalidad es establecer un mecanismo de intercambio y cooperación estable y de largo plazo para la comercialización de granos, investigación tecnológica sobre la reducción de las pérdidas de granos pos cosecha, y sobre seguridad y calidad en materia de granos y productos procesados. Con esto se ha pretendido fortalecer la relación con el organismo que administra las reservas estatales de granos y aceites vegetales de China (Macías, 2016).

Adicionalmente, se acordó la celebración de reuniones de Grupos de Trabajo de Sanidad Animal, de Lechería, de Siembra Directa y de Comercio e Inversión Agrícola; la implementación del Acuerdo sobre Pesca y la realización de reuniones del Subcomité de Pesca creado en 2010.

Al mismo tiempo, en materia agrícola destacamos los siguientes acuerdos:

- El “Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de manzanas y peras de Argentina a China”, entre la AQSIQ y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.
- El “Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de sorgo de Argentina a China”, entre la AQSIQ por parte de China y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.
- El “Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación veterinaria y sanitaria”, entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina y el Ministerio de Agricultura de China, con el objetivo de comunicar mutuamente la detección de un riesgo de origen animal que pueda afectar la salud humana y la inocuidad de los alimentos.

Por su parte, el 25 de noviembre de 2014 tuvo lugar la 2º *Reunión del Comité Conjunto sobre Cooperación Agrícola China-Argentina*, en Beijing (China), copresidido nuevamente por los Ministros de Agricultura de ambos países, en esa oportunidad a cargo de Han Changfu y Carlos Casamiquela, respectivamente. En dicho marco, se analizaron los progresos logrados en la implementación del Plan de Acción Conjunta (2012-2017), así como otras iniciativas de cooperación agrícola y promoción del comercio e inversiones, destacando la intensidad de la relación bilateral y el fortalecimiento de la cooperación científica, productiva y comercial en materia agropecuaria lograda entre ambos países. Además, a lo largo de 2014 se celebraron reuniones de los grupos de biotecnología, semillas, lechería y pesca, y se firmaron varios *memorándums* y convenios sobre cooperación veterinaria y sanitaria, industria hípica, y cooperación técnica entre las Academias de Ciencias Agrícolas de los dos países.

Ya en el tramo final de su mandato, Cristina Fernández retribuyó la visita de Xi Jinping de 2014, con un viaje oficial a Beijing del 2 al 5 de febrero de 2015. En esa oportunidad se firmaron 15 acuerdos adicionales, entre los cuales se destacan la “Declaración Conjunta sobre el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral”, y el Acta de la Primera Reunión de la Comisión Binacional Permanente.

La Primera Reunión de la Comisión Binacional Permanente –establecida en los mencionados acuerdos de julio de 2014- se llevó a cabo el 4 de febrero de 2015 y fue copresidida por el Ministro de Asuntos Exteriores de China, Wang Yi, y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de

Argentina, Héctor Timerman. El Acta de la misma dedicó el punto 5 a la Subcomisión de Cooperación Agrícola, integrada por los Ministros de Agricultura de ambos países. En el mismo se destacaron los resultados obtenidos a partir de las dos Reuniones del Comité Agrícola Conjunto de 2010 y 2014, y se repasaron los avances de cada Grupo de Trabajo. Además, las partes se comprometieron a acelerar el plan de trabajo en el marco del mencionado “Plan de Acción Conjunta para la Profundización Integral de Cooperación Agrícola (2012-2017)”, con el fin de fortalecer la asociación estratégica, promover la modernización de la agricultura y la ganadería, así como la seguridad alimentaria de ambos países.

Finalmente, vale destacar que durante el período 2003-2015 se han firmado al menos 79 acuerdos / memorandos de entendimiento / convenios entre Argentina y China, de los cuales 13 correspondieron al ámbito del Ministerio de Agricultura, ocupando el segundo lugar en cantidad, junto con Cancillería, y luego del Ministerio de Planificación, con 20 (Ramón-Berjano *et al.*, 2015).

Acuerdos durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2017)

Tras la sucesión presidencial en Argentina en diciembre de 2015, la llegada de Mauricio Macri generó un clima de incertidumbre en las relaciones con China. Esto como consecuencia de su intención de revisar los acuerdos previamente firmados por el anterior gobierno de Cristina Fernández, y del giro en la orientación de la nueva política exterior, a partir del regreso al mercado internacional de capitales, como de la normalización de los vínculos políticos con las principales economías del mundo occidental, principalmente Estados Unidos. Sin embargo, y a pesar de algunas dificultades temporales iniciales, la alternancia política en Argentina no alteró la senda general de las relaciones entre ambos países.

Tal como expresa Oviedo (2017),

La eliminación del control de cambio, el pago a los *holdouts* y el regreso al mercado internacional de capitales diluyó la creciente dependencia del capital chino en una política exterior omnicomprendensiva, hacia todos los niveles y direcciones del sistema internacional. (...) No obstante, el capital chino y su mercado siguieron siendo factores importantes en las relaciones económicas externas de Argentina. (p. 24)

En particular, la política hacia China comenzó con la designación de Diego Guelar como embajador en China, y la negociación entre el BCRA y el Banco Popular de China en diciembre de 2015, para convertir yuanes del segundo *swap* de divisas firmado en 2014 a dólares estadounidenses, con el objeto de afrontar la salida del control de cambio implementado en 2011, paso importante para la modificación de la anterior orientación económica⁵¹ (Oviedo, 2016).

De acuerdo con Hua (2017), desde la asunción de Macri, las relaciones bilaterales entre Argentina y China han pasado por algunos altibajos, y se pueden dividir en cuatro fases. La primera fase fue desde la asunción del nuevo presidente hasta marzo de 2016. Durante este período, la actual administración se acercó activamente a Estados Unidos y a los países europeos, mostrando

⁵¹ La negociación para convertir yuanes del *swap* de divisas a dólares estadounidenses tuvo el objetivo por parte del BCRA de disponer de una posición de mayor solidez para ejercer su política de flotación administrada del mercado cambiario. Es decir, que “esta operación desnaturalizaba el acuerdo original, previsto para la compra de productos argentinos y chinos sin recurrir a la utilización de dólares, y se transformaba en un préstamo, del cual el gobierno de Mauricio Macri utilizaba su último tramo”, cuando ingresaron el 22 de diciembre de 2015 US\$ 3.086 millones de dólares, equivalentes a 20.000 millones de yuanes (Oviedo, 2016, pp. 25-26). Posteriormente, las autoridades monetarias de la nueva administración celebraron un nuevo acuerdo de *swap* con el Banco Popular de China en julio de 2017, renovando el acuerdo anterior por tres años más, en este caso por 70.000 millones de yuanes, equivalentes a unos US\$ 10.375 millones de dólares, con el objetivo de reforzar las reservas internacionales del BCRA. “Para fortalecer reservas, el Central renovó *swap* de US\$ 10.375 M con China por 3 años”, *Ámbito*, (18 de julio de 2017).

una clara tendencia a alejarse de China. Macri no estaba de acuerdo con los modelos cooperativos que se habían desarrollado entre el gobierno anterior y China, y propuso en varias ocasiones reconsiderar los acuerdos firmados previamente, lo que llevó a mantener en suspenso a una serie de grandes proyectos⁵².

La segunda fase se ubicaría entre abril y agosto de 2016, y es definida como un “período de adaptación” al nuevo contexto, en el cual Argentina y China fortalecieron sus diálogos de alto nivel (Hua, 2017, p. 231). Ambos presidentes se reunieron en la IV Cumbre de Seguridad Nuclear realizada en Washington en abril de 2016, y reiteraron la voluntad común de fomentar la cooperación. En ese sentido, la canciller argentina, Susana Malcorra, visitó China en mayo y llegó a un acuerdo con su contraparte sobre la profundización de la cooperación estratégica. Desde entonces, varios ministros argentinos realizaron visitas al país asiático para lograr un conocimiento profundo sobre la cooperación en distintos sectores, lo cual derivó en una reevaluación de los proyectos de cooperación firmados por ambas partes.

La tercera fase comenzó en septiembre de 2016 y finalizó en mayo de 2017, en cuyo período las relaciones sino-argentinas volvían a entrar en una etapa estable. A principios de septiembre de 2016, Macri participó en la Cumbre del G20 celebrada en Hangzhou (China) y tuvo un nuevo encuentro con el presidente Xi, en el cual los dos países firmaron los acuerdos de cooperación modificados (Hua, 2017).

Finalmente, la cuarta fase se inicia en mayo de 2017, en el marco de la visita de Estado de Macri a Beijing (China) para asistir a la Cumbre de “la Franja y la Ruta”. En este sentido, Macri fue uno de los dos jefes de Estado latinoamericanos invitados y, durante dicho encuentro, ambos gobiernos suscribieron 16 acuerdos de cooperación económicos y comerciales por unos US\$ 17.000 millones de dólares. Además, en junio de ese mismo año, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (IIAB –por su sigla en inglés-) anunció la aprobación del ingreso de Argentina, que se convirtió en uno de los seis Estados miembros latinoamericanos (Hua, 2017).

Desde la perspectiva oficial china, la agenda política siguió enmarcada bajo el slogan de la “Asociación Estratégica Integral”. En base a la misma, -como ya hemos mencionado- en 2014 y 2015 Argentina y China suscribieron diversos compromisos bilaterales, cuyas ejecuciones afectan al período de gobierno de Macri en cuanto a la realización de inversiones en infraestructura, el *swap* de monedas, y el Plan de Acción Conjunta (2014-2018), entre otros acuerdos. Por su parte, el presidente argentino también ha reiterado su posición hacia China en términos de “mantener la Asociación Estratégica Integral”, con lo cual, “por un lado confirma la continuidad del vínculo político con China, al mismo tiempo que coloca a China en un pie de igualdad con Estados Unidos, en una suerte de nuevo “mundo bipolar”” (Oviedo, 2016, p. 9).

Por otra parte, en el gobierno de Cambiemos se destacan algunos avances en materia de cooperación agrícola con China. En el marco de la invitación cursada por el Presidente chino Xi Jinping a Mauricio Macri para participar del “Primer Foro de la Franja y la Ruta”, tuvo lugar el 17 de mayo de 2017 la Segunda Reunión de la Comisión Binacional Permanente, en Beijing (China). Este fue el tercer encuentro entre ambos presidentes, luego de la reunión durante la cumbre del G20 realizada en Hangzhou (China) en septiembre de 2016, y de la cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en abril de dicho año. La Declaración Conjunta suscripta entre ambos países destacó, entre otros, los siguientes acuerdos en materia agropecuaria:

- El “Plan de Acción Estratégico en Materia de Cooperación Agrícola” (2017-2022) entre el Ministerio de Agroindustria de Argentina y el Ministerio de Agricultura de China.

⁵² Otro hecho relevante durante esta primera etapa fue el hundimiento del buque pesquero “Lu Yan Yuan 010” de bandera china, después de ser atacado por la Prefectura Naval Argentina mientras pescaba ilegalmente dentro de la Zona Económica Exclusiva argentina. “La Prefectura hundió a un pesquero chino en Chubut”, *Infobae*, (15 de marzo de 2016).

- El “Plan de Trabajo” (2017-2019) para la Cooperación entre el Ministerio de Agroindustria de Argentina y la AQSIQ en materia de Inocuidad, Sanidad y Seguridad Alimentaria.
- El “Protocolo de Requisitos Fitosanitarios para la exportación de uvas de mesa desde Argentina a China” entre el Ministerio de Agroindustria de Argentina y la AQSIQ.

Por último, entre los avances más recientes en materia de acuerdos de cooperación agrícola, se encuentran las negociaciones llevadas a cabo durante el primer semestre de 2018 entre autoridades sanitarias y de los Ministerios de Agricultura de ambos países. Lo más significativo al respecto, ha sido la firma del Protocolo de Carne Bovina para habilitar la inclusión de carne enfriada con y sin hueso, y congelada con hueso, tras 15 años de negociaciones⁵³.

Además, se acordó concluir con el Protocolo de acceso para equinos en pie en pos de retomar las exportaciones, y con el de semen y embriones bovinos, tras adecuarse las condiciones de acceso. Asimismo, se fijaron prioridades de trabajo con miras a la visita del Presidente Xi Jinping a Buenos Aires en el marco de la Cumbre del G20 a fines de 2018, para firmar un Protocolo de doble vía para carne de cerdo, cerezas y de miel, al tiempo que se acordó cerrar hacia noviembre de ese año el Protocolo de ovinos y caprinos de la Patagonia. Por otra parte, se transmitió el interés de Argentina de concluir prontamente la negociación de bovinos en pie, trigo, arroz, limones, garbanzos y porotos. Finalmente, se propuso realizar la primera visita de pre-inspección de embarques de la primer exportación de arvejas secas y arándanos y agilizar el proceso de registro de nuevos frigoríficos de carne aviar y vacuna (SENASA, 2018).

ESTUDIO DE CASO: FINANCIAMIENTO CHINO PARA EL PROYECTO DE REHABILITACIÓN DEL FERROCARRIL BELGRANO CARGAS

El Proyecto de Rehabilitación del Ferrocarril “Belgrano Cargas” ofrece un ejemplo paradigmático de cooperación entre Argentina y China con implicancias sobre el sector agrícola. Por un lado, al ser característico del tipo de cooperación internacional impulsada por China en estos últimos años, tanto en términos de los actores intervinientes como de la modalidad que posee, al mismo tiempo que en el caso particular de su relación con Argentina, el proyecto ha sido parte esencial del recorrido de la Asociación Estratégica en vigencia.

Por otro lado, debido a su magnitud en términos de su importancia económica y estratégica tanto para China como para Argentina. En este sentido, el Proyecto es el primero y el más importante en materia de cooperación en infraestructura ferroviaria que tiene China en toda América Latina. Desde el punto de vista de China, resulta claro su interés en el marco de su estrategia de seguridad alimentaria global, en tanto se espera que contribuya a mejorar la logística y el transporte de agroalimentos y otras materias primas para el adecuado abastecimiento de su creciente demanda.

Por su parte, para Argentina la modernización de su principal sistema ferroviario de carga es esencial para la competitividad de su producción agroalimentaria. Al respecto, se torna fundamental acompañar con inversión en infraestructura y revitalizar los trenes de carga, con vistas a potenciar el desarrollo de las economías regionales del norte del país y la expansión de la frontera agrícola de las últimas décadas. De esta manera, el objetivo de los sucesivos gobiernos argentinos detrás de este Proyecto, se centra en mejorar la eficiencia del transporte de agroalimentos y materias primas para su exportación -reduciendo los costos logísticos y los tiempos de llegada a los puertos-, tanto desde el Atlántico a través de los muelles ubicados sobre el río Paraná como

⁵³ “Carne a China: se firmó el protocolo para ampliar exportaciones”, *Cronista*, (17 de mayo de 2018).

desde el Pacífico a través de Chile. En cuyos casos, China aparece en el horizonte como uno de los principales destinos.

El énfasis en la importancia de este proyecto se debe al hecho que el “Belgrano Cargas” es el sistema ferroviario de transporte de cargas más importante de la Argentina, con un total de 9.237 kilómetros de vías férreas. Si bien se denomina “Belgrano Cargas”, el proyecto incluye al Ferrocarril General San Martín (de trocha ancha: 1.676 mm), al Ferrocarril General Urquiza (de trocha media: 1.435 mm) y, por supuesto, al Ferrocarril General Belgrano (de trocha angosta: 1.000 mm) (Uriburu Quintana, 2017).

La red ferroviaria se extiende por 13 provincias: Salta, Jujuy, Chaco, Santiago del Estero, Formosa, San Juan, Córdoba, La Rioja, Tucumán, Santa Fe, Catamarca, Mendoza, Buenos Aires y termina en Retiro, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁴. De esta manera, vincula la producción agroalimentaria de la Pampa Húmeda (cereales, oleaginosas) con las economías regionales del Noroeste y el Noreste del país (minerales, áridos, granos, madera, azúcar, legumbres, tabaco, frutas), conectando mediante el ferrocarril con los puertos de cargas generales y contenedores del Gran Rosario. A su vez, también posee conexión a nivel internacional con Paraguay, Bolivia y Chile. Al respecto, su acceso directo -a través de la Cordillera de los Andes- a los puertos chilenos de aguas profundas⁵⁵, “resulta de gran importancia para obtener una salida directa al Pacífico, y acceder desde allí a los grandes mercados asiáticos, en primer lugar China” (Castro, 2015, p. 153).

Gráfico N° 9: Red del Ferrocarril “Belgrano Cargas”.



Fuente: Clarín.

La red ferroviaria inició su proceso de privatización en 1993. En noviembre de 1999, se entregó la concesión a la empresa Ferrocarril General Belgrano S.A., compuesta por el gremio Unión Ferroviaria (51%), la cooperativa industrial Laguna Paiva (48%) y el Estado argentino (1%). Para ese entonces, la infraestructura de la red se encontraba en un 39% en buen estado, 39% regular, y 22% malo. En 2004, y luego de muchos problemas de concesión, se decidió

⁵⁴ La red del “Belgrano Cargas” posee siete corredores estratégicos: 1) Corredor Salta-Barranqueras (Chaco)-Rosario; 2) Ramales de conexión internacional C-14 y C-15 con Chile y Bolivia; 3) Ramal C-25 (Formosa); 4) Ramal Tostado (Santa Fe)-Las Cejas (Santiago del Estero); 5) Ramales mineros (San Juan, La Rioja, Catamarca); 6) Corredor Central Córdoba (Santa Fe, Córdoba); Vinculación ferro-portuaria Rosario, Zárate, La Plata.

⁵⁵ El más importante de los pasos a Chile es el corredor Socompa (Salta) – Antofagasta (Chile), a través del ramal C-14. Una vez reacondicionado, se espera que brinde acceso al océano Pacífico a través de los distintos puertos chilenos como Antofagasta, Mejillones, Iquique, Tocopilla y Arica, para el traslado más eficiente de productos argentinos a Asia (Castro, 2015).

reprivatizarla, pasando el 79% a manos privadas, el 20% a la Unión Ferroviaria y el 1% al Estado (Baisotti, 2017).

Luego, en 2007, sólo el 63% de la red (6.659 km.) se encontraba en condiciones operables, mientras que para 2013 eran operativos unos 5.000 km., de los cuales apenas el 8% (400 km.) se encontraban en buen estado. Además, mientras que hacia fines de 1980 el Ferrocarril Belgrano Cargas trasladaba cerca de 4.000.000 de toneladas, para 2013 había disminuido a 1.000.000. Por su parte, y hasta ese momento, la red estaba operada por cuatro compañías privadas que obtuvieron sus concesiones en la década de 1990: Nuevo Central Argentino (NCA), Ferrosur Roca, Ferroexpreso Pampeano (FEP S.A.) y América Latina Logística Mesopotámico (ALL) (Baisotti, 2017).

En base a estos antecedentes, y por decisión del gobierno de Cristina Fernández, la red ferroviaria del sistema “Belgrano Cargas” fue transformada en empresa del Estado por decreto 566/13 del 21 de mayo de 2013, bajo la razón legal “Belgrano Cargas y Logística S.A.” (BCyL S.A.). Esta nueva empresa, a su vez estaba integrada por un conglomerado de tres compañías sociedades del Estado argentino: Operadora Ferroviaria (SOF S.E.), Administración de Infraestructura Ferroviaria (ADIF S.E.) –ambas creadas en 2008- y la Administración de Puertos. Posteriormente, en 2016 y ya durante el gobierno de Cambiemos, la nueva empresa pasaría a denominarse “Trenes Argentinos Cargas y Logística” (TACyL) (Baisotti, 2017).

Acuerdos con China para la financiación del Proyecto

El Proyecto bajo análisis fue precedido por una serie de negociaciones y acuerdos que dan cuenta de las complejidades que ha atravesado. En este sentido, debe destacarse el “Memorándum de Entendimiento sobre la cooperación en actividades ferroviarias” de 2004, firmado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina y el Ministerio de Comercio de China, durante las administraciones de Néstor Kirchner y Hu Jintao. En dicho *memorándum*, establecido en el contexto de la flamante “Asociación Estratégica”, ambas partes acordaron apoyar y promover la participación de empresas de ambos países para mejorar el sistema ferroviario argentino (Uriburu Quintana, 2016).

Posteriormente, ya en tiempos de Cristina Fernández y en el marco del Acta Final de la XVII reunión de la Comisión Mixta económico-comercial entre Argentina y China, en octubre de 2009 ambos gobiernos acordaron cooperar en una serie de proyectos de infraestructura que incluía la rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas. Mientras tanto, para diciembre de ese mismo año, tuvo lugar un *Memorándum* de Entendimiento entre la Secretaría de Transporte dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina, y la Sociedad Estatal china *China Machinery Engineering Corporation* (CMEC), por cuyo intermedio se acordó la presentación de la propuesta final para la rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas y la implementación de un mecanismo de trabajo conjunto (Baisotti, 2017).

En base a estas negociaciones previas, finalmente en marzo de 2010 se suscribirían las condiciones generales del Contrato de Proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas, entre la Secretaría de Transporte por parte de Argentina, y la ya mencionada CMEC por parte de China. Luego, en julio del mismo año, por intermedio de la Enmienda I se estipularon las condiciones particulares del referido Contrato, distinguiéndose entre el “Contrato de provisión”, para la fabricación, compra y abastecimiento de materiales y planta; y el “Contrato de obras”, para trabajos de ingeniería civil, servicios y especificaciones técnicas del proyecto. Por su parte, en junio de 2012 tuvo lugar el Contrato de Préstamo, en este caso entre el Ministerio de Economía, Finanzas y Obras Públicas de Argentina y los bancos *China Development Bank* (CDB) e *Industrial*

and Comercial Bank of China (ICBC), por una suma cercana a los US\$ 2.100 millones (Uriburu Quintana, 2016)⁵⁶.

A su vez, la visita del presidente chino Xi Jinping a Argentina en julio de 2014, jerarquizó las relaciones entre Argentina y China en términos de una “Asociación Estratégica Integral”, y ofició de marco por cuyo intermedio se aseguró el capital para la financiación de las obras de renovación del Ferrocarril Belgrano Cargas, junto a otros acuerdos de envergadura⁵⁷. De esta manera, el monto original del acuerdo logrado el 10 de julio de 2014 entre Xi Jinping y Cristina Fernández alcanzó la cifra de US\$ 2.470.548.040, de los cuales un 85% (US\$ 2.099.965.834) sería aportado por los dos bancos chinos antes mencionados⁵⁸, y el 15% restante (US\$ 370.582.206) a ser suministrado por el gobierno argentino vía emisión de Letras. Además, el préstamo chino cuenta con cuatro años de gracia, posee una tasa del 7,1% anual y quince años de plazo (Castro, 2015).

A su vez, el monto total del financiamiento se divide en partes iguales entre los ya referidos contratos de provisión y de obra (es decir, US\$ 1.235.274.020 cada uno). El 50% correspondiente al Contrato de Provisión está destinado a la adquisición de todos los productos fabricados en China, e incluye 107 locomotoras diésel de última generación (de trochas ancha, media y angosta), 3.500 nuevos vagones de carga especialmente diseñados para las necesidades específicas de la red (más repuestos para la reparación de otros 2.000 vagones), 2.500.000 durmientes de hormigón y entre 130.000 y 200.000 toneladas de rieles, destinados a la renovación integral de 1.600 km de vías. Mientras que el 50% restante, correspondiente al Contrato de Obra, está destinado a las obras civiles contempladas en el Proyecto que deben realizarse en Argentina a cargo de TACyL-BCyL S.A., tales como el mejoramiento y renovación de más de 3.000 km de vías, puentes, infraestructura ferroviaria, vagones, etc. (Uriburu Quintana, 2016).

Hasta aquí, un aspecto fundamental para remarcar en el contexto de nuestro análisis es la naturaleza de los actores chinos involucrados en este proyecto de cooperación. En efecto, entre ellos se destaca la referida CMEC, una empresa estatal china (*State-Owned Enterprise* –SOE por su sigla en inglés-), especializada en proyectos de ingeniería y servicios de construcción. Esta compañía, fundada en 1978, es desde 1997 una de las principales subsidiarias del conglomerado estatal *China National Machinery Industry Corporation* (Sinomach), la cual cuenta con 110.000 empleados y se ubica dentro de las 500 mayores empresas a nivel mundial. Además, depende directamente del gobierno central chino, al estar bajo la órbita de la Comisión de Supervisión y Administración de Bienes del Estado, controlada a su vez por el Consejo de Estado chino (Uriburu Quintana, 2016).

Por su parte, las instituciones bancarias chinas a través de las cuales los préstamos ha sido otorgados, también se encuentran entre las principales compañías estatales (SOE) de China. Así, el CDB fue fundado por el gobierno chino con la finalidad de servir como “banco político”, una herramienta de gobierno cuyos préstamos se encuentran generalmente al servicio del apoyo de objetivos políticos y macroeconómicos de Pekín, a través del desarrollo de infraestructura e

⁵⁶ El acuerdo original suscrito en 2010 fue ordenado posteriormente mediante las Enmiendas II, III, IV, V, VI y VII en 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, respectivamente, afectando condiciones generales y particulares, vinculadas tanto a cuestiones técnicas como financieras, entre otras. Por su parte, el 6 de junio de 2012, el gobierno argentino transfirió la Secretaría de Transporte, hasta entonces dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a cargo del Ministro Julio De Vido, a la órbita del nuevo Ministerio del Interior y Transporte, ampliando las competencias de su Ministro, Florencio Randazzo, responsable a partir de allí de los futuros acuerdos (Baisotti, 2017).

⁵⁷ Al financiamiento para la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas, se sumaron en ese momento fondos para la construcción de una estación espacial en Neuquén, el financiamiento para la construcción de dos represas en Santa Cruz, el proyecto para la construcción de dos centrales nucleares, y el proyecto Túnel de Agua Negra para unir Argentina y Chile entre las provincias de San Juan y Coquimbo respectivamente. “China desembarca en la Argentina con su proyecto de financiamiento más ambicioso”, *Infobae*, (30 de enero de 2018).

⁵⁸ De los US\$ 2.099.965.834 aportados por la parte china, al CDB le corresponde el 90,48%, y al ICBC el 9,52% restante, fondos a su vez asegurados bajo la garantía de la compañía china Sinosure (Uriburu Quintana, 2017).

industrias estratégicas. Mientras que el ICBC, es uno de los cuatro bancos comerciales de China y es considerado el más grande del mundo en términos de activos (Uriburu Quintana, 2016).

En este sentido, y en palabras de Uriburu Quintana (2016),

una parte esencial de la estrategia china es la utilización de las SOE más importantes como principal instrumento empleado por Pekín para su desembarco en América Latina, fundamentalmente debido a que permiten la integración, en una escala sin precedentes, de objetivos comerciales y proyectos de infraestructura. (p. 368)

Otro punto a tener en cuenta al respecto, es el vinculado al tratamiento especial que otorga a China el artículo 5 del ya mencionado Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones de julio de 2014. El Convenio crea un Plan Integrado de cinco años de duración, cuyo contenido está establecido en el Convenio Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructura. El mismo brinda a China el trato más ventajoso en el proceso de adjudicación, incluso la adjudicación directa, sujeta al financiamiento chino y que se realice en condiciones ventajosas de calidad y precio. Texto que, siguiendo a Oviedo (2016), “ha sido duramente criticado, sobre todo en referencia a la concesión de beneficios exclusivos para China, al no establecer mecanismos de transferencia tecnológica y eliminando requisitos de licitaciones públicas” (p. 294).

De este modo, la llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina en 2015 significó un interrogante de cara al devenir de las relaciones con China en general, y respecto de la cooperación en materia ferroviaria en particular. En efecto, desde sus inicios, el nuevo gobierno de Cambiemos planteó la necesidad de revisar los acuerdos con China firmados por el gobierno saliente hacia la finalización de su mandato, lo cual implicaba instalar un foco de tensión sobre el desenvolvimiento de los vínculos bilaterales. Sin embargo, por otra parte, el destacado énfasis en el desarrollo de la infraestructura nacional, especialmente en materia ferroviaria, imponía una línea de continuidad y profundización de la cooperación vigente con la potencia oriental.

En este sentido, los puntos de mayor controversia eran los acuerdos previos relativos a la construcción de una estación espacial en Neuquén y el financiamiento para la construcción de las represas Kirchner y Cepernic sobre el río Santa Cruz⁵⁹. No obstante, es importante destacar que este último asunto se encontraba íntimamente relacionado con el proyecto de financiamiento del ferrocarril Belgrano Cargas, a partir de la “existencia de cláusulas de *“cross default”*, mediante las cuales una alteración en el cumplimiento de los pagos acordados por Argentina en un proyecto pondría en peligro toda la línea de créditos previstos por China” (Uriburu Quintana, 2017, p. 110).

Mientras que, al mismo tiempo, otras acciones dan cuenta del interés del nuevo gobierno por profundizar el desarrollo del sistema ferroviario nacional de la mano de la cooperación bilateral con China. Un ejemplo de ello es el denominado “Plan Belgrano”, uno de los programas que recibió mayor impulso al inicio del mandato y que apunta al desarrollo de obras de infraestructura vial, ferroviaria y aerocomercial, para integrar productivamente a las provincias de la región norte con el resto del país, dentro del cual los mayores adelantos hasta el momento se vinculan con el ferrocarril Belgrano Cargas⁶⁰. Por otro lado, y en igual sentido, vale mencionar la decisión de Macri de ratificar, mediante el Decreto 868/16 de junio de 2016, el acuerdo previo por U\$S 2.470 millones rubricado durante el anterior gobierno con la compañía CMEC, para poner en marcha las obras acordadas⁶¹.

⁵⁹ En cuanto al primer asunto, se cuestionó la constitucionalidad del Acuerdo para la Construcción de la Estación de Seguimiento Satelital en el Espacio Profundo, a partir de las dudas sobre un posible uso dual de dicho proyecto, tanto con fines civiles como militares por parte de China. En relación al segundo aspecto, se planteaba su revisión con vistas a reducir el impacto ambiental como también los costos del financiamiento previamente acordado.

⁶⁰ “En el norte, el Plan Belgrano avanza lento”, *La Nación*, (16 de septiembre de 2018).

⁶¹ “El Gobierno ratificó un acuerdo con capitales chinos para financiar el Belgrano Cargas”, *El Cronista*, (21 de julio de 2016).

En este marco, y tras gestiones previas de la Canciller argentina Susana Malcorra tendientes a destrabar la situación⁶², tuvo lugar el tercer encuentro entre Mauricio Macri y Xi Jinping en Beijing. En ese marco, el nuevo Ministro de Transporte argentino, Guillermo Dietrich, firmó un nuevo *Memorandum* de Entendimiento con la firma china CMEC, con la intención de lograr una extensión crediticia de U\$S 1.600 millones para ampliar las obras en marcha. En simultáneo, otro *Memorandum* de Entendimiento tuvo lugar entre el Ministerio de Finanzas -en ese entonces a cargo de Luis Caputo- y el banco CDB, para acordar el financiamiento de las obras⁶³.

El nuevo acuerdo incluyó la renovación de 92 puentes ferroviarios, el circunvalar ferroviario de la ciudad de Santa Fe, y la construcción de los accesos al puerto de Rosario y al complejo portuario Rosafe, principal polo agroexportador del país⁶⁴. Dentro de estas obras adicionales, vale destacar el acceso ferroviario directo al puerto de Timbúes (al norte de Rosario), lo cual beneficia de manera preferencial a las grandes agroexportadoras que disponen de muelles propios allí, una de las cuales es precisamente la corporación china COFCO (ex-Noble)⁶⁵. Asimismo, se acordó que el componente de origen nacional sea del 65% (el acuerdo anterior establecía un 40%), como también la exclusión de materiales que puedan ser fabricados localmente, como los durmientes, cuestión que no formaba parte de los acuerdos iniciales⁶⁶.

Por su parte, la modernización del ferrocarril Belgrano Cargas apunta a aumentar la capacidad de carga de la red y reducir los tiempos y costos de transporte, con el objetivo de lograr una logística más eficiente, brindando así mayor competitividad a la producción primaria local. En este sentido, el Proyecto en marcha prevé cuadruplicar el volumen de carga, pasando de 847.282 toneladas transportadas en 2015 a alrededor de 4,4 millones en 2019, y con un potencial de 10 millones de toneladas a su finalización⁶⁷. Además, los avances en las obras permitieron hasta el momento aumentar la velocidad de transporte de un promedio de 15 km/h a 40 km/h, en tanto los nuevos trenes están diseñados para alcanzar hasta 90 km/h y una capacidad de carga de 22 toneladas por eje, en concordancia con las redes ferroviarias más modernas⁶⁸.

En definitiva, los *commodities* agrícolas -por definición de grandes volúmenes y naturaleza masiva- requieren, como condición de su competitividad, bajos costos logísticos y de transporte, además de eficiencia tecnológica en su producción. De este modo, “la mejora logística y la reducción en los costos de transporte constituyen un aspecto central del aumento de la productividad de todos los factores de la producción agrícola” (Castro, 2015, p. 165).

⁶² El Acuerdo de Cooperación sobre la Construcción, el Establecimiento y la Operación de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia de Neuquén, en el marco del Programa chino de Exploración de la Luna, fue modificado por el Protocolo Adicional firmado en Hangzhou el 4 de septiembre de 2016, mediante el cual se dejaba expresamente asentado que “la Estación se implementará exclusivamente con miras al uso civil en el campo de la ciencia y la tecnología, y la información resultante de sus investigaciones de ninguna manera podrá ser utilizada con propósitos militares”. Por su parte, en el caso de la construcción de las represas Kirchner-Cepernic en la provincia de Santa Cruz, “se acordó modificar la cantidad de turbinas, con una disminución respecto de la capacidad original de 1.760 a 1.460 Mega Watt de potencia” (Oviedo, 2017, pp. 26-27).

⁶³ “El gobierno ampliará U\$S 1.600 millones el crédito para el Ferrocarril Belgrano Cargas”, *Télam*, (18 de mayo de 2017).

⁶⁴ Se denomina zona Rosafe al *hinterland* de la ciudad de Rosario, es decir a la zona que produce y tritura granos que son exportados por unidades de embarque ubicadas sobre el río Paraná, en una franja que va desde Puerto General San Martín (40 km al norte de Rosario) hasta Villa Constitución (40 km al sur). Esta zona es la más importante del país en lo referido a la exportación de granos y subproductos (representando alrededor del 70% de la exportación física de granos, 85% de aceites y 93% de harinas), dentro de los cuales el producto más importante es la soja (Raposo, Liendo y Martínez, 2017).

⁶⁵ Retomaremos este asunto en el último capítulo, páginas 80 y siguientes.

⁶⁶ “Crédito para Circunvalar Santa Fe”, *El Litoral*, (20 de mayo de 2017).

⁶⁷ “Proyectan renovar 1.500 km de vías del ferrocarril Belgrano Cargas”, *Télam*, (18 de abril de 2016).

⁶⁸ Según la CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte), el costo del transporte de cargas por ferrocarril es uno a ocho en relación al de igual carga en una distancia similar realizada por camión (Castro, 2015). En cuanto al tiempo, mientras que en 2015 el ferrocarril Belgrano demoraba 18 días para trasladarse desde la provincia de Salta hasta el puerto de Rosario, “hoy recorre el mismo trayecto en ocho días, y cuando las obras estén terminadas lo hará en dos o tres días”, apuntaron autoridades de ADIF. “China es clave para optimización de ferrocarril de cargas en Argentina”, *Xinhua*, (18 de enero de 2019).

Esto explica la importancia crucial que tiene para Argentina, en su condición de país productor y exportador de alimentos, la modernización de la red ferroviaria del Belgrano Cargas, con vistas a la provisión de agroalimentos (fundamentalmente soja y productos regionales) hacia los mercados asiáticos y con eje en China, donde está situado el núcleo de la demanda alimentaria de esta parte de la historia mundial. De ahí también, el interés estratégico por parte de China en el financiamiento del Proyecto, teniendo en cuenta su vinculación con la seguridad alimentaria en el marco de su política agrícola global, como también la mayor influencia política y económica derivada de su implementación.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Uno de los canales a través de los cuales se expresa la política agrícola de China a nivel global en el marco de su estrategia actual de seguridad alimentaria, se encuentra representado por el ámbito de la cooperación internacional, principalmente bilateral. En el caso de su relación con Argentina, desde el año 2001 China ha definido sus vínculos bajo el formato de una “Asociación Cooperativa Integral” para pasar en 2004 a la “Asociación Estratégica”, elevándola a “Asociación Estratégica Integral” a partir de 2014. Dicho esquema, promovido por la diplomacia de Beijing, ha establecido el marco político para una relación protagonizada por la economía.

Dentro de este esquema, los acuerdos de cooperación en materia agrícola alcanzados a lo largo del período bajo análisis entre Argentina y China se destacan por su cantidad, variedad y relevancia, lo cual es un indicio evidente de la importancia que este asunto reviste para la potencia asiática. Al respecto -y especialmente en los últimos años-, se destaca una amplia gama de acuerdos sanitarios y fitosanitarios entre autoridades de ambos países para habilitar el acceso de productos primarios y agroalimentos argentinos considerados de interés para el mercado chino. Además, son significativos los Planes de Acción quinquenales establecidos entre los Ministerios de Agricultura de ambos países, como también las numerosas reuniones bilaterales en el marco de la Sub-Comisión de Cooperación Agrícola y sus diferentes Grupos de Trabajo, tales como Semillas, Pesca, Biotecnología, Sanidad Animal, Lechería, entre otros. Tomadas en conjunto, y en concordancia con los objetivos de su política agrícola global, estas acciones de cooperación agrícola son una expresión de la búsqueda por parte de China de establecer relaciones de confianza mutua y estables en el largo plazo, con aquellos socios considerados estratégicos en materia agrícola, como Argentina.

Por otro lado, el financiamiento chino al Proyecto de Rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas ofrece un ejemplo representativo del tipo de cooperación ofrecida por China, y que este caso se encuentra vinculada a su estrategia de seguridad alimentaria a través de una política agrícola de alcance global. En este sentido, la participación decisiva en la modernización de la infraestructura del principal sistema ferroviario argentino, le permite a China influir sobre la logística nacional y tener un acceso más eficiente a granos, minerales y materias primas necesarias para abastecer a su creciente demanda. Por su parte, Argentina aspira con ello a ganar mayor competitividad para la exportación de sus principales productos primarios y agroalimentos hacia los mercados externos, y que en el caso de China –tal como veremos a continuación- esto se da en el marco de un esquema de división internacional del trabajo derivado de la naturaleza de los intercambios comerciales.

CAPÍTULO III

COMERCIO

Junto a la cooperación agrícola internacional y el establecimiento de lazos estables con socios agrícolas estratégicos, el comercio es otro de los canales externos de la estrategia agrícola global de China, por medio de la cual este país busca garantizar su seguridad alimentaria. A través del comercio, en los últimos años China ha estado comprometida con un proceso de diversificación de sus importaciones agrícolas, con el claro objetivo de reducir los riesgos causados por una excesiva dependencia sobre unos pocos proveedores, particularmente Estados Unidos (Zhang y Cheng, 2016).

En el contexto del esquema diseñado por la potencia asiática para incorporar a los recursos y mercados agrícolas externos como fuentes de abastecimiento, Argentina ha cobrado relevancia a partir de su rol destacado en la exportación de *commodities* agrícolas y agroalimentos. En este sentido, la soja -principalmente el poroto y en menor medida el aceite- se destaca de manera excluyente como el principal protagonista del comercio agrícola entre ambos países. Al mismo tiempo, el caso de la soja ofrece un ejemplo paradigmático de los límites de la complementariedad económica entre Argentina y China, y de sus implicancias en términos de armonía y tensión entre ambos países en el plano comercial.

Por otra parte, si bien Argentina se posiciona como uno de los principales proveedores agrícolas de China, sus exportaciones hacia ese país se mantienen estancadas desde el año 2008. Ante esta situación, los sucesivos acuerdos bilaterales de cooperación agrícola -detallados en el capítulo anterior- han ido permitiendo el acceso de una variedad de agroalimentos argentinos al mercado chino, generando una incipiente diversificación de la canasta de exportación, aunque de carácter primaria.

BARRERAS DE CHINA AL COMERCIO AGRÍCOLA

A pesar de los grandes avances realizados por China hacia la liberalización comercial desde su ingreso a la OMC, las exportaciones con destino a dicho país aún enfrentan serias restricciones de acceso, incluso aquellas pertenecientes al sector agrícola o intensivas en recursos naturales. Más aún, a mayores niveles de procesamiento y sofisticación en este tipo de exportaciones, mayor es la importancia de estas barreras, a partir de la existencia de un escalonamiento arancelario destinado a desalentar el ingreso de productos con mayor grado de procesamiento. En efecto, los distintos tipos de barrera a la importación de productos agrícolas extranjeros, actúan como protección para la producción agropecuaria y agroindustrial doméstica de China, en el marco de

una estrategia de seguridad alimentaria basada en un fuerte compromiso con la búsqueda de la autosuficiencia.

Entre los principales obstáculos a las exportaciones para acceder al mercado chino, sobre todo para los productos agropecuarios, se encuentran aquellas herramientas tradicionales como los aranceles. Otras formas de protección incluyen a los impuestos diferenciales, los cuales se caracterizan por una menor visibilidad, pero no por ello resultan menos efectivos⁶⁹. Además, y como ya ha sido mencionado en el primer capítulo, existe en China un amplio programa de estímulos y subsidios a la producción doméstica, con claros efectos distorsivos sobre el mercado agrícola internacional.

Adicionalmente a la cuestión de los aranceles y subsidios, otro aspecto de mayor complejidad lo representan las barreras no arancelarias, como las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias, el comercio de Estado, los contingentes arancelarios y los controles de precios. De hecho, este tipo de barreras han crecido en importancia durante las últimas décadas, a punto tal de reemplazar a los aranceles como la principal limitación para una cantidad significativa de exportaciones agropecuarias, tanto de Argentina como de América Latina (INTAL, 2016).

Por ejemplo, la presencia de barreras arancelarias afecta principalmente a azúcares y artículos de confitería (tarifa Nación Más Favorecida aplicada a un 28,7% en promedio), bebidas y tabaco (23,5%), cereales y preparaciones a base de cereales (23%), algodón (18%), entre otros. Las medidas no arancelarias, por su parte, se aplican principalmente a porotos de soja y algodón. Adicionalmente, China aplica a su vez contingentes arancelarios al trigo (9,6 millones de toneladas), maíz (7,2 millones), arroz (5,3 millones), azúcar (1,9 millones), lana (287 mil toneladas), algodón (894 mil toneladas). En igual sentido, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (NDRC) se encarga de asignar los cupos de cereales y algodón, mientras que el Ministerio de Comercio (MOFCOM) adjudica el resto. Además, los cereales, algodón y azúcar están también sujetos al comercio de Estado, en cuyos casos una parte del contingente se asigna a empresas comerciales del Estado y el resto a otras empresas (Fundación INAI, 2018).

Por otra parte, mientras que las medidas mencionadas persiguen el objetivo de proteger a los productores locales e impedir el ingreso de importaciones, las medidas técnicas de tipo sanitarias y fitosanitarias plantean, en teoría, objetivos vinculados a la protección de la salud y la seguridad humana o incluso medioambiental. No obstante, en la práctica -y tal como analizaremos luego en el caso del aceite crudo de soja argentino- pueden tornarse discriminatorias y utilizarse para crear barreras comerciales. En este sentido, Mesquita Moreira y Soares (2016) afirman que “prácticamente la totalidad de las dificultades se concentran en las exportaciones agropecuarias y se deben a medidas sanitarias y fitosanitarias poco transparentes y a largas esperas para poder certificar los productos, muchas veces con resultados inciertos” (p. 144). Además, estos autores agregan que:

Las exportaciones de la región latinoamericana parecen ser particularmente afectadas por el largo y a veces poco claro proceso de aprobación de las plantas procesadoras por parte de la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ, por su sigla en inglés) y por medidas sanitarias y fitosanitarias que muchas veces son más estrictas que los estándares internacionales, tal como ha ocurrido con las exportaciones de carne, soja o maíz. (p. 144)

⁶⁹ Un claro ejemplo en este sentido es el del IVA diferencial. Esta política otorga a los agricultores chinos exenciones de IVA (del 13%) sobre la compra o venta de algunos productos a mayoristas, lo cual otorga una ventaja frente a la competencia de productos importados. A pesar de que el IVA diferencial implica ingresos percibidos y no gastos, corresponde a la categoría de subsidios a la agricultura, según la definición incluida en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (INTAL, 2016).

IMPORTACIONES AGRÍCOLAS DE CHINA

En setiembre de 2008, un escándalo público sacudió a China. Numerosas compañías lácteas locales fueron señaladas como responsables de haber vendido deliberadamente leche en polvo infantil adulterada con melamina⁷⁰. Como consecuencia, al menos 6 bebés murieron intoxicados y unos 294.000 fueron afectados con distinta gravedad, mientras que más de 54.000 llegaron a sufrir graves problemas renales. Este incidente, que coincidió con el inicio de los Juegos Olímpicos de Beijing de ese año, afectó seriamente la confianza de la sociedad china en la capacidad de control del gobierno, como también sobre su industria láctea y alimenticia local en general. Incluso, se convirtió en un motivo de emigración.

Este ejemplo trae a colación los cambios que se están produciendo en el mercado chino, no solamente en términos de incrementos en el volumen de consumo alimentario sino también en la composición del mismo. En efecto, el crecimiento económico de China trajo como resultado no sólo un aumento en el consumo de alimentos, sino fundamentalmente un mayor interés y preocupación por la calidad de los mismos. Por lo que a la tradicional preocupación por la seguridad alimentaria entendida como acceso físico y económico a la alimentación, más recientemente se le ha sumado la cuestión de la sanidad e inocuidad de los alimentos, cuestión que refiere al acceso a alimentos sanos y nutritivos (Báez y Ramón-Berjano, 2015). Como fuera mencionado anteriormente, la tendencia por parte de la creciente clase media china a procurar alimentos de mayor calidad, sumado a la falta de confianza en los estándares sanitarios nacionales, ha dado lugar a un crecimiento de la demanda de alimentos importados.

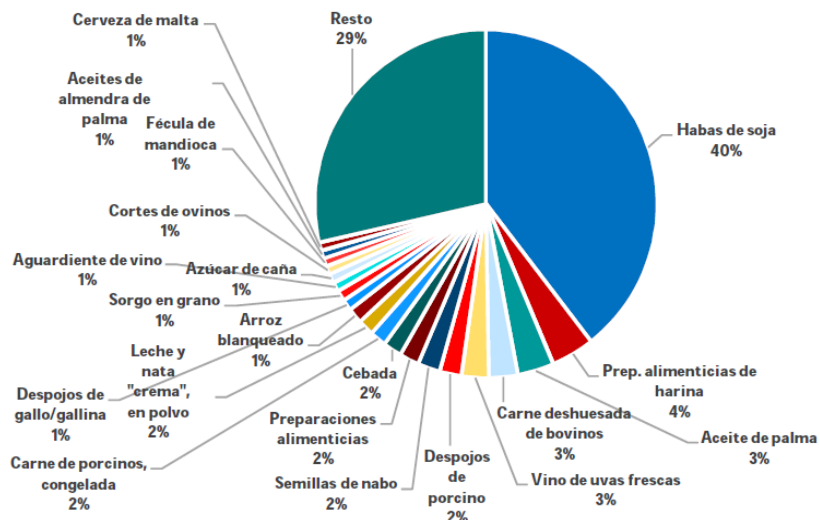
Tal como ha sido indicado en el primer capítulo, la gran dimensión de China la convierte en el mayor productor y al mismo tiempo en el mayor consumidor mundial de alimentos. Sin embargo, el aumento sostenido en los niveles de consumo a partir del crecimiento poblacional y de ingresos, ha hecho necesario al mismo tiempo importar alimentos y materias primas en cantidades considerables. De esta manera, China también se configura en la actualidad como el primer importador mundial de productos agrícolas y alimentos, superando a Estados Unidos⁷¹.

Así, las importaciones totales de alimentos y bebidas por parte de China se caracterizan por una tendencia creciente, con un aumento del 34,76% en el último lustro, a excepción del leve descenso que se produjo en 2016. De igual modo, el comercio exterior agrícola de China alcanzó niveles récord en 2017, con importaciones por U\$S 125.900 millones (+12,8%) y exportaciones por U\$S 75.500 millones (+3,5%), lo que arrojó un *déficit* de U\$S 50.300 millones, un 30,4% mayor al año anterior (Xinhua, 2018).

⁷⁰ La melamina es una molécula que se utiliza como base en los procesos de síntesis para fabricar resinas, plásticos o pegamentos. El compuesto fue encontrado en productos lácteos provenientes de 22 fábricas chinas, y su objetivo era adulterar los controles de calidad de la leche infantil, al provocar que la melamina fuese confundida con un alto índice de proteína, consiguiendo de forma ilícita una calificación superior para poder vender dicho producto a un precio mayor. “Leche contaminada con melamina en China”, *El Mundo*, (26 de diciembre de 2008). El caso se volvió a repetir en 2010, cuando las autoridades chinas detectaron nuevamente más de 70 toneladas de productos lácteos contaminados con este compuesto. “Nuevo escándalo por leche contaminada en China”, *BBC*, (9 de julio de 2010).

⁷¹ “China desbanca a EEUU como primera potencia importadora de alimentos y bebidas”, *Expansión*, (22 de mayo de 2018).

Gráfico N° 10: Principales productos agroalimentarios importados por China. Año: 2017.



Fuente: Consorcio Zona Franca de Vigo, en base a datos de Trademap (2018).

De acuerdo con el gráfico anterior, si se agrupan los productos por sector, se destacan con una cuota del 44% las importaciones de semillas y frutos oleaginosos (principalmente soja). Junto a la carne y despojos comestibles, con una cuota del 10%, se constituyen como los dos sectores más importados por China, siendo ambos productos principalmente demandados por la industria alimenticia local. Por otro lado, representando una cuota menor, les sigue las grasas y aceites animales o vegetales (8%), pescados y mariscos (8%), cereales (6%) y sus preparaciones (6%), bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (5%) y los productos lácteos (5%), aportando todos estos sectores en conjunto el 38 % de las importaciones. El resto de subsectores alimentarios, con una cuota inferior, completan el resto del cuadro (Consorcio Zona Franca de Vigo, 2018).

Por otra parte, en cuanto a los países que abastecen a China en materia agroalimentaria, los diez principales durante el año 2017 fueron: Brasil (24%), Estados Unidos (20%), Canadá (6%), Australia (5%), Nueva Zelanda (5%), Indonesia (4%), Argentina (4%), Francia (3%), Malasia (2%), y Vietnam (2%). Estos países concentraron alrededor del 75% de las importaciones totales agrícolas de China, pero en un nivel inferior a años anteriores, lo que muestra una diversificación en los proveedores (Consorcio Zona Franca de Vigo, 2018). En líneas generales, los principales proveedores han seguido una línea creciente a lo largo de los últimos años, a excepción de Argentina y Malasia, quienes han perdido cierta cuota de mercado.

Gráfico N° 11: Principales proveedores de productos agroalimentarios de China. Año: 2017 (en miles de dólares).

PAÍSES	2017	Var. 2013/17
Brasil	23.789.599	27,66%
Estados Unidos	20.363.150	20,40%
Canadá	5.607.417	32,12%
Australia	5.394.470	65,27%
Nueva Zelanda	5.076.382	25,63%
Indonesia	4.499.503	61,59%
Argentina	3.596.748	-15,04%
Francia	3.418.652	59,55%
Malasia	2.207.787	-30,09%
Vietnam	2.078.989	157,24%
Resto	23.714.291	65,78%
Total	100.934.849	34,76%

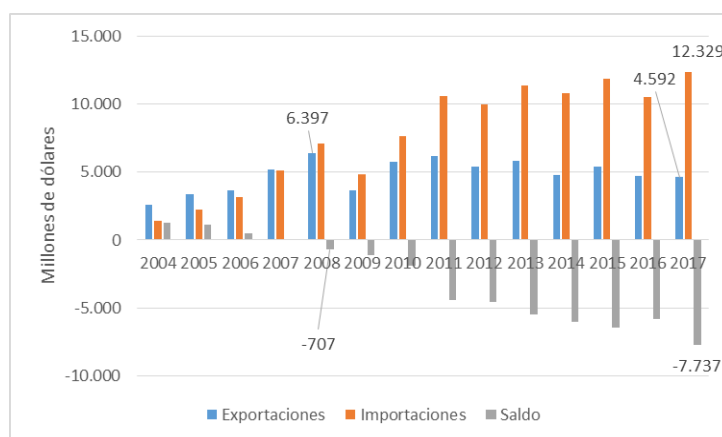
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trademap (2018).

LA SOJA COMO EJE DEL COMERCIO AGRÍCOLA

El comercio entre Argentina y China ha dado muestras de un gran dinamismo a partir de inicios del siglo XXI. A tal punto que China pasaría a convertirse en el segundo socio comercial de Argentina, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, sólo detrás de Brasil y desplazando a la Unión Europea y Estados Unidos⁷². Por su parte, a lo largo del período bajo análisis y con una importancia mucho menor, Argentina ha fluctuado entre el puesto número treinta y cuarenta como socio comercial de China, siendo su quinto socio en América Latina, después de Brasil, México, Chile y Perú.

Al mismo tiempo, el contenido del intercambio comercial da cuenta de una doble asimetría. Por un lado, en cuanto a la balanza comercial, Argentina viene obteniendo *déficits* de manera ininterrumpida desde el año 2008, el cual alcanzó los US\$ 7.737 millones en 2017 (INDEC, 2018). Además, a ello se debe agregar que, pese al despegue inicial, en el año 2008 el valor de las exportaciones argentinas alcanzó su techo para estabilizarse a partir de allí, mientras que las importaciones provenientes de China mantuvieron una tendencia creciente a lo largo de todo el período. En efecto, si se toma como punto de partida el año 2004, obtendremos que la balanza comercial argentina acumuló -a septiembre de 2018 inclusive- un saldo negativo de US\$ 48.057 millones de dólares en relación a China.

Gráfico N° 12: Balanza comercial Argentina – China (en millones de dólares). Años: 2004-2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Por otro lado, respecto a la composición de los intercambios, las exportaciones argentinas a China están concentradas en pocos productos principalmente de origen primario y agrícola, mientras que las importaciones provenientes del país asiático resultan diversificadas y de origen industrial, con un importante contenido de valor agregado. Por ejemplo, el 75% de las exportaciones argentinas a China en 2017 fueron productos primarios como porotos de soja, aceites crudos de petróleo, carne bovina, camarones y langostinos, mientras que la mayor parte de los productos importados de ese origen fueron teléfonos, televisores, computadoras y componentes electrónicos⁷³. Además, en cuanto a las exportaciones argentinas, en 2017 los 10 principales rubros representaron el 84% del total (US\$ 3.871 millones)⁷⁴, y del cual sólo los porotos de soja

⁷² Los principales socios comerciales de Argentina en 2017 han sido Brasil, quien representa el 42,6% del comercio exterior argentino; China se ubica en el segundo lugar con el 25,8%; y luego Estados Unidos con el 19,1% (COMTRADE, 2018).

⁷³ “Exportar a China: las exigencias para conquistar el mercado del gigante asiático”, *La Nación*, (7 de junio de 2018).

⁷⁴ Entre los rubros de mayor importancia exportados a China durante 2017 figuran: Semillas, granos y frutos oleaginosos (US\$ 2.420 millones; 56%); Carnes (US\$ 505,8 millones; 12%); Combustibles minerales, aceites y productos destilados (US\$ 475,3 millones; 11%); Pescados, crustáceos y moluscos (US\$ 287,2 millones; 6,6%); Grasas y aceites animales y vegetales (US\$ 91,8 millones; 2,1%); Pielés y cueros (US\$ 87,5 millones; 2%); Tabaco (US\$ 73,6 millones; 1,7%); Pulpa de madera y celulosa (US\$ 64 millones; 1,5%); Químicos inorgánicos, compuestos de metal precioso, isótopos (US\$ 45 millones; 1%); Lanás (US\$ 43,9 millones; 1%) (COMTRADE, 2018).

explicaron el 55% de los envíos (US\$ 2.414 millones). En contraposición, los 10 primeros rubros de importación proveniente de China apenas explicaron el 23% del total (US\$ 2.820 millones)⁷⁵ (INDEC, 2018).

Estos resultados exponen que “el carácter del comercio bilateral es de base inter-industrial, en función de una lógica de intercambio fundamentada en la especialización de cada país sobre sus ventajas comparativas” (Slipak y Bolinaga, 2015, p. 55). De esta manera, “a pesar de una mayor densidad en la relación, a lo largo de este período se terminó consolidando un modelo de tipo centro-periferia y una primarización de la canasta exportadora argentina” (Oviedo, 2015a, p. 72).

Esta descripción, marca el contexto en el que se ha desarrollado el comercio entre Argentina y China en los últimos años. A partir de allí, y en el caso de nuestra investigación, el foco se coloca sobre el análisis del comercio agrícola bilateral en el marco de la estrategia global de seguridad alimentaria de China, y que en relación con Argentina la soja se destaca por su preponderancia desde un doble punto de vista. Por un lado, al ser el principal producto agrícola de importación por parte de China, representando nada menos que el 40% del total. Por otro lado, por ser también el principal producto de exportación argentino con destino a ese mercado, con más de la mitad de los envíos. Además, tanto China como Argentina se ubican entre los principales actores del complejo sojero a nivel mundial, aunque con distintos roles en función de sus diferentes esquemas de producción y consumo (ver gráfico N° V en Anexos).

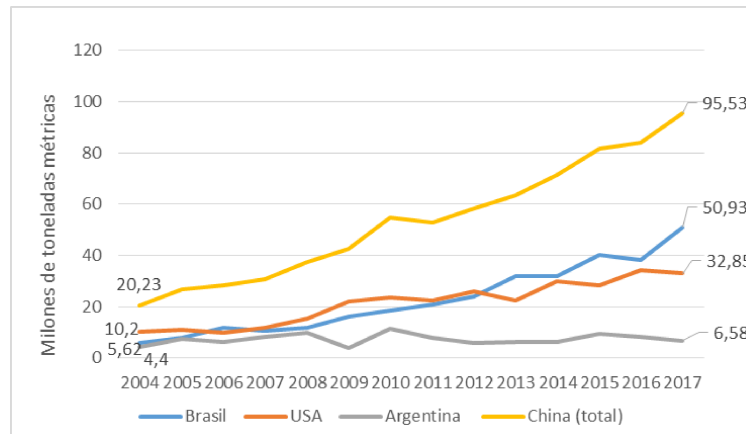
Al respecto, vale decir que Argentina juega un rol destacado en el mercado mundial de la soja y sus derivados. En efecto, el país sudamericano es el tercer productor mundial de granos de soja, detrás de Estados Unidos y Brasil, pero es líder absoluto en la exportación de harina y aceite de soja, dado que ante el bajo consumo interno de la oleaginosa, la mayoría de la producción local es destinada a molienda que va dirigida fundamentalmente hacia el mercado externo.

Situación que se presenta de manera inversa en el caso de China. En este sentido -y como hemos visto en el primer capítulo- el gigante asiático se posiciona como el principal importador mundial de granos de soja, dado que su demanda interna excede ampliamente a su producción. Al mismo tiempo, el crecimiento registrado en los últimos años en la capacidad instalada de su industria de molienda local le ha permitido lograr la autosuficiencia absoluta en la producción de harina de soja, y un notable crecimiento en el caso del aceite de soja, logrando un autoabastecimiento superior al 95% (ver gráficos 5, 6 y 7).

De este modo, entre los principales proveedores de poroto de soja al mercado chino en 2017 se destacaron en primer lugar Brasil, con alrededor de un 53% (50,93 millones de toneladas), luego Estados Unidos con un 34% (32,85 millones de toneladas), y Argentina con un 7% (6,58 millones de toneladas), concentrando entre los tres países casi el 95% de las importaciones totales de esta oleaginosa por parte de China durante dicho año (COMTRADE, 2018).

⁷⁵ Los 10 principales rubros importados desde China en 2017 fueron: Equipamiento electrónico (US\$ 3.900 millones; 32%); Máquinas (US\$ 2.500 millones; 20%); Químicos orgánicos (US\$ 813 millones; 7%); Vehículos (US\$ 722,6 millones; 6%); Juguetes (US\$ 351,5 millones; 3%); Plásticos (US\$ 315,9 millones; 3%); Equipamiento ferroviario (US\$ 309,2 millones; 3%); Equipamiento médico (US\$ 301,2 millones; 2%); Muebles, iluminación, señalamiento (US\$ 277 millones; 2%); Otros productos químicos (220,5 millones; 2%) (COMTRADE, 2018).

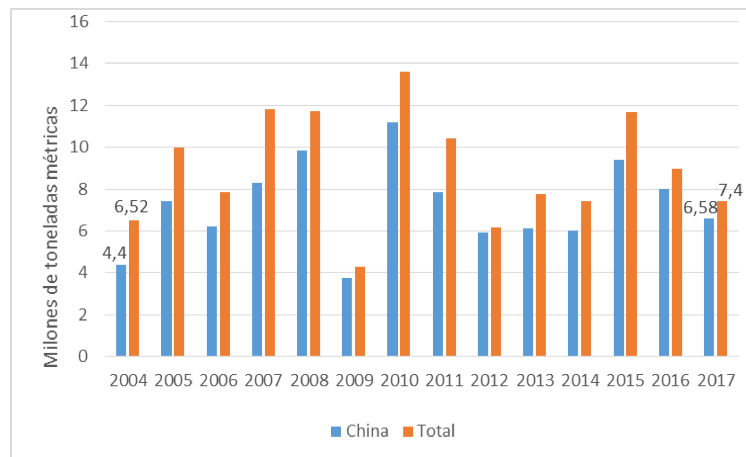
Gráfico N° 13: Evolución de importaciones de poroto de soja en China y principales proveedores. Años: 2004-2017 (en millones de toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Por su parte, y desde el punto de vista de Argentina, esta ha sido responsable por 6.581.047 toneladas de porotos de soja importados por China en 2017, lo que significa un aumento de un 66% respecto de las 4.402.717 de toneladas enviadas en 2004. Si bien *a priori* representa un aumento importante, desde una perspectiva comparada no resulta tan significativo dado que, para el mismo período, países competidores como Estados Unidos o Brasil lograron aumentar sus exportaciones en un 320% y 900% respectivamente (ver gráfico 13).

Gráfico N° 14: Argentina: Exportaciones de poroto de soja totales vs exportaciones a China. Años: 2004-2017 (en millones de toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Continuando con nuestro análisis, el gráfico anterior permite contemplar que, en el caso específico del poroto de soja, Argentina depende de China como mercado excluyente. En efecto, para el período bajo análisis absorbió en promedio un 81% del total de las exportaciones argentina de este producto, llegando al 88% en 2017. Sin embargo, la mayor parte de soja argentina se exporta a numerosos países en forma de subproductos con algún grado de industrialización, tales como harina, *pellets*, aceite, biodiesel, glicerina, lecitina, etc. Por lo tanto, la dependencia del poroto de soja respecto del mercado chino se diluye al incluir en el análisis a la totalidad de la cadena de suministros internos y externos de la soja originada en Argentina.

En efecto, si se toma como ejemplo la campaña 2016/2017, se observa que la soja argentina alcanzó una producción de 54,97 millones de toneladas⁷⁶, lo que arrojó una oferta para 2017 del orden de las 63,1 millones de toneladas, al incluir cifras de *stock* inicial más importaciones. De allí, las exportaciones de la totalidad del complejo sojero en 2017 fueron de unas 44,78 millones de toneladas (Bolsa de Comercio de Rosario, 2018).

En este sentido, y acorde a la participación relativa de cada uno de los productos del complejo sojero en el total de sus exportaciones, en 2017 se destacan en primer lugar las harinas y los *pellets* con 30,33 millones de toneladas, equivalentes a un 67% del total, y cuyos principales destinos para estos productos fueron la ASEAN⁷⁷, la Unión Europea y la región del Magreb⁷⁸ y Egipto. Al respecto, vale destacar que en este rubro los despachos se encuentran altamente fragmentados, ya que ningún país representó más del 11% de las importaciones (Bolsa de Comercio de Rosario, 2018).

Por su parte, durante el mismo período los porotos de soja representaron un 16% del total de las ventas externas del complejo con 7,4 millones de toneladas exportadas, las cuales fueron absorbidas en su gran mayoría por la demanda china (88% del total), con aproximadamente 6,58 millones de toneladas de las mismas (Bolsa de Comercio de Rosario, 2018).

Luego, el 11% de las ventas externas del complejo correspondió al aceite de soja, cuyos principales mercados fueron India, Magreb y Egipto, y resto de ALADI⁷⁹. En este caso, la India es un actor fundamental ya que se destacó con la mitad de los envíos al exterior (adquirió 2,49 sobre 4,89 millones de toneladas exportadas). No obstante, vale mencionar el hecho de que, sobre una oferta de 8,31 millones de toneladas, unas 3,16 millones de toneladas (38%) fueron consumidas internamente, destinadas casi en su totalidad a la generación de biodiesel para combustible⁸⁰ (Bolsa de Comercio de Rosario, 2018).

El biodiesel, finalmente, compuso el 3,7% del total exportado por el complejo sojero con 1,65 millones de toneladas en 2017, siendo su principal destino Estados Unidos con alrededor del 90% de las colocaciones. Sin embargo, y al igual que en caso del aceite, una buena parte de la oferta disponible fue destinada al mercado interno (1,17 sobre 2,97 millones de toneladas, equivalentes a un 39% del total) (Bolsa de Comercio de Rosario, 2018).

Por lo tanto, si se considera a la totalidad de la cadena de comercialización de la soja argentina tanto a nivel interno como externo, sus colocaciones se encuentran altamente diversificadas, al tiempo que la participación de China se reduce a poco más del 10% de la misma, y se concentra -fundamentalmente en los últimos años- en la adquisición de porotos para su posterior procesamiento interno. Sobre la base de este panorama, pues, es que adquiere relevancia el análisis de la crisis en el comercio del aceite crudo de soja protagonizada en 2010 por Argentina y China, tal como veremos a continuación.

ESTUDIO DE CASO: “CRISIS DEL ACEITE” DE SOJA

El conflicto comercial en torno al aceite de soja protagonizado en 2010 entre Argentina y China, resulta un caso de mucha trascendencia por las derivaciones económicas y políticas que

⁷⁶ Por su parte, y producto de las desfavorables condiciones climáticas, la última campaña correspondiente al período 2017/2018 arrojó una producción final de soja de 37,78 millones de toneladas, lo que implicó una disminución de un 37,4% frente a la campaña 2016/2017, y de un 35,1% respecto de los últimos cinco años (Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2018).

⁷⁷ Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam).

⁷⁸ Unión del Magreb Árabe: Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

⁷⁹ Resto de la Asociación Latinoamericana de Integración: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y zonas francas.

⁸⁰ Desde enero de 2014, por Resolución 1125/2013 de la Secretaría de Energía y en el marco de la Ley N° 26.093, la legislación argentina establece un corte obligatorio mínimo del 10% de biodiesel en el gasoil.

posee en el marco de la relación bilateral. En nuestro caso, su análisis reviste interés como ejemplo de las implicancias de la estrategia de seguridad alimentaria de China respecto de su relación comercial con Argentina en materia agrícola.

Yendo al plano de los hechos, y tras una reunión convocada por el Ministerio de Comercio de China el 30 de marzo de 2010, las autoridades de ese país adoptaron la decisión de realizar a partir de ese momento un estricto control a las importaciones de aceite crudo de soja provenientes de Argentina. “En la práctica, dicho control derivó en la prohibición total de las importaciones de aceite crudo de soja argentino” (Oviedo, 2011, p. 345).

El argumento técnico por parte del gobierno chino para sostener la decisión de prohibir la importación de aceite crudo de soja desde Argentina, fue la exigencia del cumplimiento a partir del 1° de abril de la Norma GB/T 1535/2003. Dicha norma establece un límite máximo de 100 ppm (partes por millón) de residuos de hexano en los embarques de aceite crudo de soja, en tanto el estándar argentino es de entre 150 y 300 ppm de residuos de solvente⁸¹.

Esta normativa entró en vigor a partir del 1° de octubre de 2004, a semanas de la visita de Hu Jintao a Argentina. Sin embargo, el 27 de enero de 2005, representantes de las autoridades sanitarias y agrícolas de Argentina y China (AQSIQ y SAGPyA, respectivamente), firmaron un acuerdo por el cual China se comprometía a que la norma mencionada y cuestionada por Argentina, no afectaría el flujo de exportaciones de aceite de soja a ese país, instituyendo un mecanismo de consulta en caso de obstrucción del comercio⁸².

De acuerdo con Schang (2009), el estándar chino resulta más exigente que el parámetro establecido por las normas establecidas en el Código Alimentario (CODEX) que rigen el comercio internacional de alimentos, y “no tiene justificación científica, debido a que el aceite crudo es una materia prima no apta para el consumo humano”, por lo que necesariamente debe ser sometido a refinamiento previo a su consumo (citado en Oviedo, 2011, p. 346). Según el mismo autor, la diferencia técnica no fue resuelta en el acuerdo de enero 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/T 1535/2003, debiendo cumplir con los estándares luego de ser refinado” (citado en Oviedo, 2011, p. 346).

Por su parte, un informe de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), indicó además que la producción argentina de aceite de soja es vendida bajo condiciones de calidad acordes a los estándares mundiales, y avalada por contratos y controles de calidad internacionales. En igual sentido, afirma que la tecnología de molienda de grano y extracción de aceite instalada en el país es de última generación y se ubica entre las más eficientes del mundo. Más aún, incluso se señala que las mismas empresas domésticas chinas no estarían en condiciones de cumplir con la normativa exigida a las importaciones⁸³.

No obstante, el 29 de marzo de 2010 una nota emitida por la AQSIQ consignaba que entre 2008 y 2009 habían llegado a China 214 lotes de aceite de soja con niveles de hexano por encima de los estándares sanitarios chinos. Motivo por el cual, desde abril de 2010 China interrumpió todas las importaciones provenientes únicamente de Argentina, promoviendo la compra desde Brasil y Estados Unidos para suplir el faltante de aceite argentino, aunque en estos casos sin aplicar la norma en cuestión. Al mismo tiempo, “mientras que 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” (Oviedo, 2011, p. 348).

Por otra parte, en el contexto de la controversia bilateral, tuvo lugar en julio de 2010 la visita de Cristina Fernández a China, quien fuera acompañada, entre otros, por el nuevo Canciller Héctor

⁸¹ “Exportaciones de aceite de soja a China” (CIARA, 2010).

⁸² *Ibidem*, 2010.

⁸³ *Ibidem*, 2010.

Timerman, en reemplazo de Jorge Taiana. Sin embargo, la crisis continuó aún después de la visita de Estado. Meses más tarde, en octubre de ese mismo año, un funcionario de COFCO reveló que los importadores chinos habían reiniciado las compras de aceite crudo de soja argentino. De esta manera, las autoridades chinas eliminaron la prohibición luego de que el gobierno argentino aceptó establecer un grupo de trabajo para resolver los problemas económicos-comerciales (Oviedo, 2011).

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 Hengming, respectivamente, con el fin de relanzar la relación bilateral. A pesar de ello, en enero de 2011, China nuevamente interrumpió la compra de aceite argentino de manera temporal, para retomar posteriormente las importaciones aunque a niveles muy inferiores a los registrados de manera previa a la crisis (Oviedo, 2011).

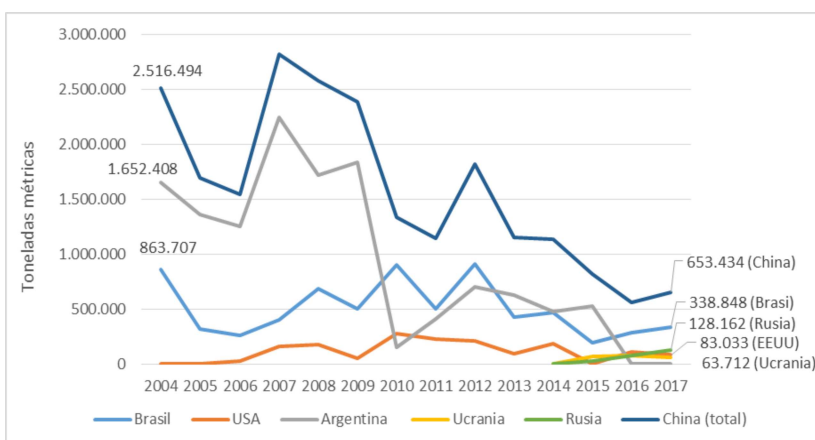
Yendo al plan analítico, Oviedo (2011) describe y desarrolla con mucha precisión las distintas causas que podrían explicar la decisión adoptada por las autoridades chinas de prohibir las importaciones de aceite crudo de soja argentino⁸⁴. Desde el enfoque de nuestro trabajo, el énfasis estará colocado en su relación con las tendencias registradas en China en los últimos años, en el marco de una política agrícola global que tiene entre sus objetivos fundamentales garantizar la seguridad alimentaria en términos de autosuficiencia. Particularmente, a partir de su vinculación con una política de desarrollo de la industria sojera doméstica del *crushing*, a los fines de lograr elevados niveles de autosuficiencia en subproductos como la harina y el aceite de soja, en detrimento de mayores importaciones de porotos.

Al respecto, el acrecentamiento de la producción de aceite y harina de soja en China se ha materializado principalmente por un aumento de las importaciones del poroto y un incremento de la capacidad de molienda instalada. Esto, a su vez, ha cambiado la composición de las importaciones chinas del complejo sojero, aumentando fuertemente las del poroto y reduciendo en este caso las de aceite crudo a los mínimos niveles históricos (ver gráficos N° 5 y 7).

En este sentido, China importó en 2017 unas 653.434 toneladas de aceite de soja, cifra absolutamente menor en comparación con las 95,53 millones de toneladas de porotos importadas en el mismo año. Por su parte, sus principales abastecedores fueron en primer lugar Brasil con un 52% (338.848 toneladas), luego la Federación Rusa con el 19% (128.162 toneladas), Estados Unidos con un 12% (83.033 toneladas), y Ucrania con casi un 10% (63.712 toneladas), representando estos cuatro países alrededor del 93% de las importaciones de este producto por parte de China (COMTRADE, 2018).

⁸⁴ Estas causas son: a) el proteccionismo del mercado chino interno apelando a barreras para-arancelarias; b) la puja por el *crushing* del poroto de soja; c) la búsqueda de *superávit* comercial en el marco de la crisis económica mundial; d) la percepción china del “ganador” argentino en el comercio bilateral; e) la reacción ante el comportamiento de la justicia argentina frente al problema de los derechos humanos en China (Oviedo, 2011).

Gráfico N° 15: Evolución de importaciones de aceite de soja en China y principales proveedores. Años: 2004-2017 (en toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Sin embargo, más allá de las cifras, lo más interesante a tener en cuenta en este asunto es la tendencia decreciente en el volumen de importaciones de aceite de soja por parte de China a lo largo del período bajo análisis, a la inversa de lo registrado en el caso del poroto. Así, mientras que India aumenta sus importaciones año tras año, de manera contraria China viene disminuyendo progresivamente su volumen de importaciones, al tiempo que incrementa su propia producción interna (gráfico N° 15).

De esta manera, las políticas de estímulo para el desarrollo de la industria doméstica del *crushing* en China implementadas desde inicios del presente siglo, han tenido un impacto notable no sólo al interior de China sino que, dada la magnitud de su mercado, también han afectado a otros países vinculados comercialmente a la potencia asiática, como se observa en el caso de Argentina.

El gráfico N° 15 permite apreciar que hasta el 2009 Argentina había sido el proveedor dominante de este producto a China (en 2007 se registró un pico de 2,24 millones de toneladas exportadas). Luego, a partir de 2010, se redujo fuertemente su participación como consecuencia de la suspensión en ese año de las compras chinas de este producto a nuestro país y el avance en la sustitución de importaciones del mismo por aumento de la molienda local. En un contexto de contracción de las importaciones totales, Argentina volvió a ocupar la primera posición como proveedor de aceite de soja de China en 2013 -aunque en un nivel muy inferior al registrado hasta 2009-, para volver a ser virtualmente suspendidas a partir de 2015 (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en China, 2016).

Vale aclarar, por lo tanto, que la disminución de las exportaciones argentinas de aceite crudo de soja en este período está en consonancia con una tendencia a la reducción de importaciones de este producto por parte de China, y que acompaña el comportamiento de los principales países proveedores de ese mercado (Brasil y Estados Unidos). Sin embargo, la particularidad del caso argentino radica en que la caída de sus ventas de aceite de soja se produjo de una manera muy abrupta, como resultado de la crisis bilateral de 2010.

En efecto, esta contracción está en línea con una política de sustitución de importaciones mediante un aumento de la producción de la industria de molienda local, que a su vez genera un aumento en la importación de porotos de soja. Por lo tanto, la complementariedad entre las economías de Argentina y China, aunque aplica plenamente en el caso del comercio de porotos de soja, es en realidad limitada, ya que China es proteccionista en materia agropecuaria. Y es que, en consonancia con lo desarrollado en el Capítulo I,

La búsqueda de la autosuficiencia alimentaria es un objetivo permanente de todos los gobiernos chinos. Darle ingresos y empleo a casi 700 millones de chinos que viven en zonas rurales –donde

además se concentran los mayores problemas de pobreza y desigualdad- es una prioridad política de primer rango. (De La Balze, 2013, p. 3)

En este sentido, en materia de productos agroindustriales con mayor valor agregado, China tiene aranceles altos y escalonados, además de utilizar regularmente requisitos técnicos y sanitarios para impedir selectivamente la competencia extranjera (De La Balze, 2013). Dicho esquema, además, se presenta de manera inversa en el caso de Argentina, reflejando la contradicción de intereses y objetivos en esta materia, y cuya situación aplica claramente en el caso del aceite de soja.

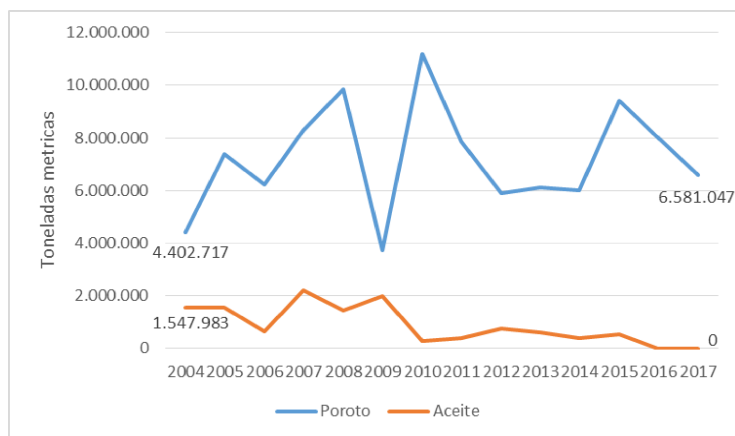
Así, mientras que China ha importado grandes cantidades de poroto de soja para procesarla internamente en favor de su propia industria de molienda, paralelamente Argentina estimuló su industria procesadora de soja mediante la imposición diferenciada de derechos de exportación (“retenciones”), para favorecer la exportación de subproductos con mayor valor agregado, tales como harina, aceite, o biocombustible (Oviedo, 2015b).

Esta contraposición se pone de manifiesto al observar los respectivos escalonamientos arancelarios de ambos países en la cadena de la soja. En efecto, a fines de estimular la sustitución de importaciones en favor de la industrialización interna de subproductos derivados de la soja, China ha fijado desde el año 2006 un arancel del 3% para la importación de porotos, y del 9% para las importaciones de harina y aceite crudo de soja (Fundación INAI, 2005).

De manera contraria, en el caso de Argentina tienen lugar las denominadas “retenciones” a la exportación de cereales, oleaginosas y carnes, impuestas en febrero de 2002 por el Decreto 310/02 durante el gobierno del presidente Eduardo Duhalde, en el contexto de una enorme crisis económica tras la salida de la Convertibilidad. En cuanto a la soja, durante la gestión de Néstor Kirchner la alícuota aplicada al poroto pasó del 23,5% inicial al 27,5% en enero de 2007, y luego al 35% a fines de ese mismo año, porcentaje que se mantuvo durante los dos mandatos siguientes de Cristina Fernández. Mientras tanto, en el caso de subproductos como la harina y el aceite, durante todo el período se estableció un diferencial de 3 puntos por debajo de la alícuota del poroto para favorecer el procesamiento de la materia prima. Por su parte, la llegada al gobierno de Mauricio Macri implicó la eliminación de las retenciones a la exportación de carnes, girasol, trigo y maíz, y su reducción al 30% para el poroto de soja⁸⁵.

⁸⁵ A su vez, desde enero de 2018 se estableció un cronograma de rebaja mensual del 0,5%, con la intención de que confluyeran hacia diciembre de 2019 en el 18% junto con la harina y el aceite. Sin embargo, las dificultades económicas dieron lugar a una nueva modificación en el esquema de retenciones, adelantando para septiembre de 2018 la reducción al 18% para todos los productos del complejo sojero, e implementando un sistema de “retenciones” fijas de \$4 por dólar para la totalidad de las exportaciones. En el caso de la soja, se espera que la equiparación de los derechos de exportación en todos los productos del complejo sojero favorezca a la re-primarización de las exportaciones, al desincentivar en términos fiscales a la exportación de subproductos procesados con mayor valor agregado.

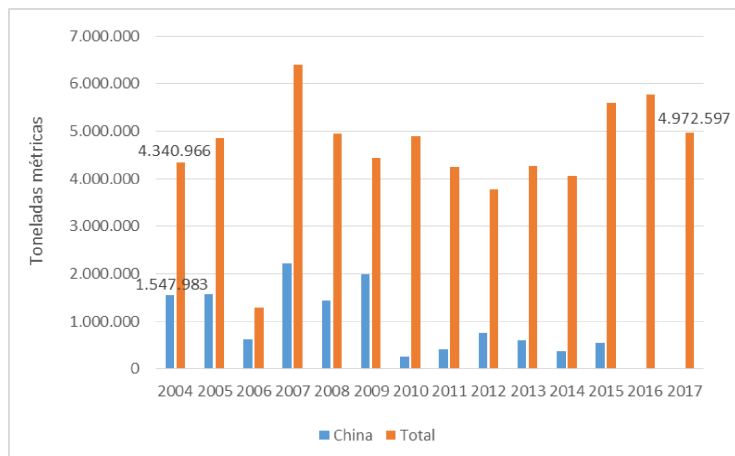
Gráfico N° 16: Argentina: Exportaciones de porotos y aceite de soja a China. Años: 2004-2017 (en toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Por otra parte, la política agrícola global llevada a cabo por China impactó se observa con mayor claridad al considerar los efectos sobre la composición de las exportaciones del complejo sojero argentino con destino a aquel país. En consonancia con los cambios en la estrategia de seguridad alimentaria de China, desde inicios del siglo XXI Argentina ha experimentado un pronunciado aumento en sus envíos de porotos de soja, destinados a satisfacer las necesidades de la industria de la molienda del gigante asiático. En simultáneo y de manera contraria, Argentina pasó en menos de una década de ser el principal proveedor de aceite crudo de soja de China, a ver extinguida su participación en dicho mercado (ver gráfico N° 16).

Gráfico N° 17: Argentina: Exportaciones de aceite de soja totales vs exportaciones a China. Años: 2004-2017 (en toneladas métricas).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Sin embargo, el gráfico precedente permite observar que a lo largo del período comprendido en nuestro análisis, en promedio la participación de China en las exportaciones de aceite crudo de soja argentino ha sido relativamente baja. Además, se puede apreciar que si bien los envíos de aceite crudo de soja hacia China decayeron abruptamente a partir de 2009, el nivel de exportaciones totales de dicho producto se mantuvo relativamente estable. Por lo tanto, y a diferencia de lo ocurrido en el caso del poroto de soja (gráfico N° 14), Argentina no ha mostrado al respecto signos de dependencia frente al mercado chino. Menos aún –como hemos desarrollado en el apartado anterior- al incluir en la consideración a la totalidad de la cadena de la soja, con una amplia diversificación de sus destinos tanto a nivel interno como externo.

Finalmente, y en el marco de las implicancias de la estrategia de seguridad alimentaria de China respecto de Argentina, es importante introducir una perspectiva de análisis en términos de la dinámica de cooperación y conflicto que ha atravesado el caso del comercio de la soja entre ambos países.

En este sentido, en la Introducción de este trabajo se expresó que, desde el enfoque propuesto por Keohane (1984), las relaciones entre los países pueden ser caracterizadas como armónicas, cooperativas o conflictivas. Al respecto, dicho autor considera a la armonía como una “situación en la cual las políticas de dos actores (ejecutadas en base a sus intereses particulares y sin contemplar los efectos sobre otros) automáticamente facilitan el alcance de los objetivos de los demás” (p. 51)⁸⁶. Por el contrario, el conflicto es reconocido cuando “dos actores, independientemente entre sí, llevan a cabo acciones que dificultan el logro de los objetivos de la contraparte” (Keohane, 1984, p. 52).

Pero dado que ni la perfecta armonía ni el estado de conflicto representan las situaciones más frecuentes ni permanentes, entonces la cooperación se vuelve deseable. De este modo,

La cooperación inter-gubernamental tiene lugar cuando las políticas realmente seguidas por un gobierno son percibidas por sus contrapartes como estimuladores para la realización de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas. (Keohane, 1984, p. 51)⁸⁷

Por lo tanto, y en base a lo desarrollado hasta aquí, estas definiciones aplican por lo tanto a la dinámica comercial entre Argentina y China en los casos del poroto y del aceite de soja, respectivamente. En este sentido, es posible afirmar que en el primer caso, la relación comercial bilateral es armónica, y refleja un intercambio bilateral basado en sus respectivas ventajas comparativas, a partir de la complementariedad entre el primer consumidor e importador mundial (China) y uno de los principales exportadores (Argentina).

Mientras que la situación en el caso del aceite de soja se traslada hacia un punto más próximo al conflicto, la cual alcanzó el máximo nivel de tensión en la mencionada crisis del año 2010. Y es que aquí, ambos países compiten por el mismo objetivo de industrializar internamente los granos, dando lugar a una contraposición de intereses en el plano de los subproductos de la soja. En este sentido, la competitividad que Argentina también posee como líder mundial en la exportación de aceite crudo de soja, se enfrenta a una decisión política de China de importar porotos de soja como materia prima para sostener una industria que, pese a su menor eficiencia relativa, posee una importancia estratégica a partir de su rol en el esquema de seguridad alimentaria nacional, creación de empleo y desarrollo de su sector rural.

A su vez, el caso de la disputa bilateral en torno al aceite de soja también fue protagonista de instancias de cooperación entre ambos gobiernos, tendientes a destrabar la situación. Por una parte, y como ha sido mencionado, en octubre de 2010 las autoridades chinas eliminaron la prohibición de importar aceite de soja argentino tras el establecimiento de un grupo de trabajo conformado por representantes de ambos países para discutir los problemas comerciales y económicos bilaterales existentes. Por otra parte, y ya durante el gobierno de Cambiemos, tuvieron lugar una serie de negociaciones en el marco de la referida visita de Estado del presidente Macri a Beijing en mayo de 2017. En un contexto en el cual las exportaciones de aceite de soja argentino se encontraban nuevamente suspendidas desde 2015, China anunció que en 2018 volvería a importar, tras expresa solicitud de Macri, una cuota de dicho producto por al menos 120.000 toneladas a través de la empresa estatal Sinograin, en vistas de contribuir a equilibrar la balanza comercial bilateral⁸⁸.

⁸⁶ En otras palabras, donde prevalece la armonía entendida en estos términos, la cooperación no es necesaria. Dado que es apolítica, no requiere de ninguna comunicación ni del ejercicio de influencia política alguna (Tokatlian y Pardo, 1990; Steinberg, 2016).

⁸⁷ Es decir, la cooperación económica internacional tiene un carácter eminentemente político y sólo es alcanzable mediante la negociación intergubernamental, mediante la cual los patrones de comportamiento de los países involucrados resultan ser modificados respecto del que habrían puesto en práctica si hubiesen actuado de modo unilateral (Steinberg, 2016).

⁸⁸ En efecto, en agosto de 2018 Argentina volvió a exportar aceite de soja a China luego de tres años, con un envío inicial de 29.000 toneladas. “La Argentina retoma los envíos de aceite de soja a China”, *Ambito*, (29 de agosto de 2018). Al respecto, Marisa Bircher, Secretaria de Mercados Internacionales del por entonces Ministerio de Agroindustria argentino, afirmó que “Esta apertura

En otros términos, el caso es al mismo tiempo un reflejo del funcionamiento de las relaciones económicas entre Argentina y China, según el mayor o menor grado de adscripción por parte de Argentina al esquema de división internacional del trabajo planteada por China. En efecto, mientras Argentina acepta el rol de proveedor de materias primas (en este caso porotos de soja), acorde a las necesidades de la demanda china y a su estrategia de seguridad alimentaria, la relación bilateral transita por los andariveles de un consenso que, dada la absoluta asimetría de poder entre ambos países, se asienta tácitamente sobre un modelo Centro-Periferia⁸⁹. Al respecto, inicialmente hemos destacado algunos enfoques teóricos, bajo expresiones tales como “Consenso del Pacífico”, “Consenso de los *commodities*” o “Consenso de Beijing”, y que indistintamente hacen referencia a esta cuestión.

Por el contrario, la mencionada “crisis del aceite” es un ejemplo de cómo la relación comercial bilateral transita del consenso al conflicto cuando Argentina intenta ascender en la cadena de valor de los bienes que exporta a China, enfrentando restricciones y límites para acceder a dicho mercado. Esto expresa el eje central de lo que Oviedo (2014) denominó como “choque de modernizaciones”, es decir, “la guerra por agregar valor industrial o tecnológico” al interior de cada país (p. 9).

En palabras de este autor,

La disputa 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 del *crushing*. Al contrario, la cooperación predomina sobre la tensión cuando este país se adapta al “esquema Norte-Sur” planteado por China y acepta la nueva división internacional del trabajo. (Oviedo, 2011, p. 338)

Frente a esta situación, y tal como fuera mencionado en el capítulo anterior, Argentina ha intentado avanzar, con distintos grados de éxito, en una política de diversificación de sus exportaciones a través de la firma de sucesivos acuerdos de cooperación en materia comercial y sanitaria con China, con el fin de obtener acceso a su mercado para otros productos agropecuarios.

OTROS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTICIOS

China es uno de los principales destinos de las exportaciones agroindustriales argentinas, habiendo exportado al país asiático 7.124.692 toneladas por U\$S 3.596 millones en el año 2017 (Secretaría de Agroindustria de Argentina, 2018a)⁹⁰. Más allá de la fuerte preponderancia del complejo sojero (principalmente porotos y en menor medida aceite crudo) en el total de exportaciones argentinas con destino a China, en el último tiempo también se registran -en menor medida, aunque con gran potencial- otros productos del sector agropecuario. Tal como se ha destacado en el Capítulo II, los sucesivos acuerdos entre autoridades sanitarias de Argentina y China en el marco de la cooperación bilateral, han ido ampliando las posibilidades de diversificar la canasta de exportaciones argentinas con destino a la potencia asiática, lo que guarda relación además con la búsqueda por parte de Argentina de reducir el *déficit* de su balanza comercial con dicho país.

constituía uno de los principales objetivos de nuestro gobierno, una de las grandes prioridades de la agenda comercial argentina”. Por su parte, el Embajador argentino Jorge Faurie manifestó: “Este es el mayor logro comercial del año en lo que respecta a las relaciones bilaterales con China”. “Argentina volverá a exportar aceite de soja a China”, *El Economista*, (24 de agosto de 2017).

⁸⁹ Para Oviedo, la expresión más representativa de este vínculo comercial se ve reflejada en el “trueque” soja por trenes (Oviedo, 2015a).

⁹⁰ Si se considera al bloque de la Unión Europea en su conjunto, este ha sido el principal destino con 7.124.692 toneladas por U\$S 7.027 millones (Secretaría de Agroindustria de Argentina, 2018a).

Gráfico N° 18: Principales productos agroalimentarios exportados por Argentina hacia China. Años: 2015-2017 (promedio).



Fuente: Fundación INAI en base a datos del INDEC (2018).

En este sentido, por ejemplo, la cantidad de posiciones arancelarias comercializadas pasaron de 105 en 2007 a 120 en 2015, gracias a los esfuerzos que se vienen realizando en los últimos años para negociar condiciones de acceso para nuevos productos, aumentar la cantidad de plantas exportadoras registradas y actividades de promoción de productos argentinos (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en China, 2016).

Al margen de los productos del complejo sojero, los rubros agroindustriales más importantes son: carne bovina deshuesada congelada, aceite de maní en bruto, tabaco, carne aviar (garras y alitas), lana, productos pesqueros (langostinos, calamares, merluza, anchoa salada), lácteos (leche en polvo, suero lácteo, quesos, manteca y leche infantil), sorgo, maní, productos vitivinícolas (vino embotellado, jugo de uva, espumantes y vino a granel), aceite de girasol, aceite esencial de limón, glicerol, cebada cervecera, algodón, madera en bruto, harina de pescado, harina de carne y hueso, y aceite de oliva, entre otros (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en China, 2016).

En este marco, sectores como el de la carne y la pesca sobresalen particularmente a partir de su notable crecimiento en los últimos años. En el caso de la carne, este sector representa en la actualidad el segundo rubro en importancia, al explicar el 12% de las exportaciones argentinas a China en 2017, con valores superiores a los U\$S 500 millones de dólares (ver gráfico N° VI en Anexos). A su vez, dentro de este sector, hasta el momento se destaca de manera excluyente la carne bovina congelada deshuesada, con exportaciones en ese año por 92.200 toneladas equivalentes a U\$S 407 millones⁹¹ (China importa unos U\$S 2.200 millones de este producto anualmente) (Secretaría de Agroindustria de Argentina, 2018a). Por lo tanto, estas cifras han convertido al gigante asiático en el primer destino de exportación de la industria frigorífica argentina, siendo responsable nada menos que del 48,2% del total de los cortes cárnicos exportados en 2017⁹².

Las colocaciones de carne argentina en el mercado chino pueden ser analizadas como un complemento indirecto de agregado de valor a las exportaciones desde el punto de vista de la cadena de la soja. En efecto, y como hemos observado, la gran mayoría de los porotos de soja que China importa es procesada internamente para la elaboración de harina, utilizada como insumo para la alimentación de cerdos y pollos que cubren la mayor parte del consumo doméstico de carne de su población. Esto en definitiva implica la conversión de proteína vegetal (soja) en proteína animal (carne). Por lo tanto, el crecimiento en las exportaciones de carne por parte de Argentina (fundamentalmente vacuna) hacia China, puede ser considerado como un salto cualitativo en referencia a la disputa bilateral por el agregado de valor de las exportaciones de soja, planteado hasta el momento a través del caso del aceite crudo.

Para reforzar lo anterior también vale destacar que, tras 15 años de negociaciones, en enero de 2018 se obtuvieron los permisos para el ingreso de todo tipo de carne argentina al mercado chino, mediante la firma de Protocolos Sanitarios para habilitar el comercio de carne bovina enfriada con o sin hueso y carne ovina de la Patagonia. Si bien los resultados de dichos acuerdos

⁹¹ El resto del rubro se completa con productos como Carnes y despojos comestibles de aves de corral, bovinos, porcinos, ovinos, caprinos, equinos, frescos, refrigerados o congelados.

⁹² “La exportación de carne vacuna aumentó un 34% en 2017”, *Ámbito*, (20 de febrero de 2018).

se mantienen al margen del alcance de la presente investigación, se espera que su puesta en marcha contribuya a aumentar y diversificar las exportaciones del sector cárnico argentino hacia China⁹³.

Por su parte, el sector pesquero ocupa en la actualidad el cuarto lugar, siendo responsable por el 6,6% de las exportaciones durante 2017 con valores en torno a los U\$S 289 millones, dentro de las cuales la gran mayoría corresponde a langostinos y calamares (ver gráfico N° VII en Anexos). En este sentido, en ese año Argentina registró exportaciones a China por 33.908 toneladas de langostinos, equivalentes a U\$S 219 millones de dólares, siendo el segundo mercado para este producto con el 18% del total, después de España. A su vez, en el caso del calamar, se exportaron a China 24.385 toneladas por U\$S 50 millones, lo que convierte a dicho país en el primer destino para este producto, con el 28% del mercado⁹⁴.

Asimismo, otros rubros también registraron fuertes aumentos en las compras chinas desde Argentina en los últimos años: productos lácteos (aumento del 111% en las ventas de mantecas por U\$S 3,8 millones, y 32% en leche infantil por U\$S 0,9 millones); aceite de maní (18%) y maní (277%); sorgo forrajero; productos vitivinícolas (vino embotellado 13% y vino espumoso 104%); aceite de girasol (242%), harina de pescado (114%) y harina de carne, hueso y sangre (31%) (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en China, 2016).

En igual sentido, vale mencionar que la reciente decisión por parte del Ministerio de Finanzas del país asiático de modificar a la baja una serie de posiciones arancelarias de manera temporal, contribuye a mejorar las perspectivas de buena parte de la canasta exportadora argentina hacia ese mercado. Así, la reforma implementada en diciembre de 2017 (mediante el Comunicado N°25/2017) reduce los aranceles en 187 productos de consumo sobre los cuales China no cuenta con producción o es un importador neto, de los cuales 32 son productos agroindustriales que Argentina exporta, tales como langostinos, lácteos en general, fórmulas lácteas infantiles, alimentos y bebidas⁹⁵.

De esta manera, y de acuerdo con Oviedo (2015a), la tendencia actual indica que las ventas a China transitan de la “primarización sojera” a la “primarización agrícola diversificada” (p. 73). Al respecto, cabe destacar que esta incipiente expansión de las exportaciones argentinas hacia el mercado chino es de carácter horizontal, basada en productos primarios o de escaso valor agregado y no de carácter vertical, a través del agregado de valor por medio de la industrialización.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En función de la actual estrategia global de seguridad alimentaria de China, el comercio es uno de los canales por el cual la potencia asiática ha buscado diversificar sus fuentes externas de abastecimiento de alimentos. A diferencia del resto de los granos en los cuales posee una alta autosuficiencia, en el caso de la soja China se ha visto obligada a recurrir casi en su totalidad a importaciones para abastecer a su creciente demanda doméstica. Buscando mitigar los efectos de la dependencia externa frente a este producto, Argentina se ha posicionado como el tercer proveedor de porotos de soja al mercado chino, si bien muy alejado de líderes como Brasil y Estados Unidos, aunque suficiente para poseer una preponderancia excluyente en la relación comercial bilateral.

Por su parte, la mencionada crisis bilateral en torno al aceite de soja de 2010, representa un ejemplo paradigmático de las implicancias de la estrategia de seguridad alimentaria de China en el marco de su política agrícola global, respecto de su relación con Argentina. En este sentido, permite observar los límites de la complementariedad económica entre ambos países, en el marco

⁹³ Hasta ese momento, el país asiático sólo aceptaba cortes congelados sin hueso, y de escaso valor unitario. “Histórico acuerdo con China para la exportación argentina de carnes con hueso”, *Cronista*, (17 de enero de 2018).

⁹⁴ “Exportaciones e importaciones pesqueras – 2017”. (Secretaría de Agroindustria de Argentina, 2018b).

⁹⁵ “China reduce temporalmente aranceles aplicados a productos agroindustriales” (Fundación INAI, 2018).

de una relación comercial inter-industrial de tipo centro-periferia, en la cual China busca adquirir materias primas para agregarle valor internamente, y recurriendo además a una progresividad arancelaria y a barreras para-arancelarias (fitosanitarias) para proteger y priorizar su producción doméstica.

Sobre dicho marco, el comercio de soja entre Argentina y China ilustra la presencia de una dinámica de consenso y conflicto, a partir del grado de adaptación por parte de la primera frente al esquema de división internacional del trabajo propuesto por China. Así, el comercio bilateral se asienta sobre una relación armónica cuando Argentina vende porotos de soja sin procesar, acorde al interés de China. Mientras que la tensión emerge cuando el país sudamericano pretende exportar subproductos con mayor valor agregado, como en el caso del aceite crudo de soja, lo que encuentra límites claros en la contraparte oriental.

Por otra parte, las dificultades planteadas por esta situación en el plano comercial para Argentina se insertan en un contexto más amplio iniciado en el año 2008, el cual combina una acumulación de crecientes *déficits* en la balanza comercial con China, potenciado además por el estancamiento en el valor de las exportaciones agroalimentarias argentinas hacia dicho país. Al respecto, el desafío de los sucesivos gobiernos argentinos presentes en nuestro análisis -fundamentalmente a partir de 2014 con el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral- ha estado dirigido a ampliar la canasta agroexportadora argentina hacia el mercado chino, tanto para superar la excesiva concentración en las ventas de soja (principalmente porotos y en menor medida aceite crudo), como también hacia la búsqueda de un mayor equilibrio comercial.

Más allá de las intenciones y expectativas iniciales de la parte argentina, la realidad histórica da cuenta de alcances más limitados. Entre los ejemplos más relevantes se destacan los casos de la carne bovina y el sector de la pesca, los cuales han registrado en los últimos años un fuerte incremento de sus ventas al mercado chino. Junto a la incorporación de otros productos tales como peras, manzanas, uvas, miel, lácteos, lana, tabaco, cerezas, aceites, etc., se asiste a una incipiente diversificación de la canasta de exportación de productos agropecuarios argentinos, aunque de carácter primario.

CAPÍTULO IV

INVERSIONES

La nueva estrategia de seguridad alimentaria de China coloca el énfasis no sólo en la producción doméstica, sino también sobre el aumento sistemático de la oferta agroalimentaria mundial a través de inversiones en el exterior, orientadas principalmente a la alta tecnología agrícola y a la expansión de la producción primaria. Así, y de manera complementaria a la cooperación internacional y a la diversificación comercial, las inversiones externas constituyen otro de los elementos fundamentales de la actual política agrícola global de China.

En este sentido, las principales tareas de las inversiones agrícolas externas de China se encuentran ligadas al establecimiento de un sistema global de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, procesamiento y fabricación, orientadas a asegurar el suministro de productos agrícolas que sean escasos en China (Zhang y Cheng, 2016).

Mediante un fuerte apoyo gubernamental destinado a promover la internacionalización de sus empresas, China ha impulsado a sus compañías agrícolas, tanto estatales como privadas, a convertirse en jugadores globales. Al mismo tiempo que busca ampliar su presencia e influencia sobre el mercado agrícola mundial, la potencia asiática apunta a reducir su dependencia frente a las grandes empresas transnacionales que actúan como intermediarias en la comercialización de alimentos y materias primas, lo que resulta incompatible con sus objetivos de autosuficiencia.

Por su parte, las inversiones agrícolas chinas tanto en América Latina como en Argentina presentan, al igual que el comercio, un claro rasgo de complementariedad. No obstante, ambas muestran una marcada asimetría pues, a diferencia de lo que ocurre en el caso del comercio, las inversiones agrícolas son hasta el momento mucho más limitadas, aunque su presencia ha registrado un marcado crecimiento a partir de la segunda década del presente siglo. Al respecto, mientras que algunas de ellas son realizadas en apoyo a los objetivos de seguridad alimentaria de China, otras están basadas en la búsqueda de ganancias económicas.

A pesar de la sensibilidad que este tema despierta en la opinión pública de los países receptores, la mayoría de los capitales agrícolas chinos hacia la región no apunta a la adquisición de tierras, sino a inversiones a lo largo de la cadena de producción y logística de la industria alimenticia, con el fin de asegurar el abastecimiento y estabilizar los precios de las materias primas y alimentos importados. En este sentido, la presencia de obstáculos legales, protestas de poblaciones locales, la desconfianza frente al impacto de las inversiones chinas sobre la soberanía territorial de los países receptores, o las propias dificultades de las empresas chinas a la hora de

instalar sus propias unidades de negocio, han contribuido a generar un cambio de estrategia en materia de inversión agrícola externa. Así, en vez de buscar adquirir tierras o crear compañías nuevas, las empresas chinas han optado por centrarse en fusiones y adquisiciones en redes de agronegocios ya establecidos.

Frente a esta situación, en los últimos años Argentina ha sido testigo del giro estratégico de las inversiones agrícolas por parte de las empresas chinas, desde intentos iniciales de arrendamiento de tierras a gran escala y establecimiento de infraestructuras de negocios propias, hacia una segunda etapa protagonizada por fusiones y adquisiciones de empresas. Los estudios de casos de compañías como *Heilongjiang Beidahuang Group* y COFCO, auspician de ejemplos al respecto.

PANORAMA DE LAS INVERSIONES AGRÍCOLAS EXTERNAS DE CHINA

Según el Ministerio de Agricultura de China, el país tenía hacia finales de 2016 más de 1.300 empresas agrícola, forestales y pesqueras con inversiones externas registradas por un valor de U\$S 26 mil millones (*Farmer's Daily*, 2017). Las inversiones incluían cultivos y ganadería, pesca, procesamiento, maquinaria agrícola, insumos, semillas y logística en más de 100 países.

Estas inversiones contribuyen a la seguridad alimentaria nacional, permiten a las compañías chinas obtener una mayor participación en las ganancias de las importaciones de *commodities*, ejercer influencia sobre la determinación de los precios internacionales, internalizar nuevas tecnologías y mejorar la gestión empresarial, abrir nuevos mercados para los productos chinos, y proyectar la influencia política de China en el exterior (Gooch y Gale, 2018).

Así, las inversiones agrícolas externas de China están orientadas particularmente hacia aquellos productos que resultan escasos y que China debe importar en buena medida para satisfacer las necesidades de sus consumidores y de su industria doméstica. De esta manera, la mayor parte de sus inversiones se dirigen principalmente al sector de la pesca, soja, maíz, carne, aceite de palma, caucho, entre otros.

Otro factor -vinculado a lo anterior y destacado en el capítulo previo- tiene que ver con el desarrollo de múltiples proveedores de cada *commodity* importado para evitar una excesiva dependencia en un único país. En este sentido, la presencia de empresas agrícolas chinas en el exterior apunta a ganar mayor control sobre la oferta y a diversificar las fuentes de importaciones.

A su vez, el gobierno central chino ha estado impulsando las inversiones externas en agronegocios, con vistas a contribuir a superar los problemas que China está enfrentando en su agricultura doméstica, tales como pérdida de tierras cultivables, degradación de suelos, contaminación, o aumentos en los costos de producción (Ministerio de Comercio de China, 2017).

En efecto, y tal como lo manifestara el presidente chino Xi Jinping, “las inversiones en el extranjero son vistas como una forma de preservar la seguridad alimentaria y apoyar la diplomacia” (*Farmer's Daily*, 2014). Asimismo, “mientras que algunas de las inversiones chinas en el sector agrícola responden a objetivos de seguridad alimentaria, otras están conducidas por incentivos basados en la búsqueda de ganancias económicas” (Myers y Jie, 2015, p. 9).

De esta manera, en cuanto a la presencia de las inversiones agrícolas externas por parte de China en distintos países, Ye (2016) considera que los motivos son variados y responden a diferentes criterios:

- Abundancia de tierra, agua, y otros recursos naturales necesarios para la producción agrícola y el procesamiento de alimentos.
- Países que cuenten con activos en materia de producción, procesamiento y logística vinculados a la estrategia china de controlar la totalidad de la cadena industrial alimenticia.
- La tecnología agrícola es un componente prominente de las inversiones externas de China. Esto incluye tanto la colocación de tecnología propia, principalmente a través de la asistencia técnica con países en desarrollo vía cooperación “Sur-Sur”, como la adquisición de tecnología de punta desarrollada por compañías multinacionales de los países más avanzados.
- Países en donde la presencia de empresas agrícolas puede estar atada a iniciativas diplomáticas, como en el caso del proyecto de “la Franja y la Ruta” (“*One Belt, One Road*”).

Sin embargo, en el contexto general del conjunto de las inversiones externas de China, las inversiones en el sector agrícola y de la industria alimenticia se encuentran muy por detrás de otros sectores tales como comercio, *real estate*, manufacturas, construcción, minería, energía y tecnología. Información del Ministerio de Comercio de China (2017) reveló que el *stock* de inversiones externas directas en agricultura, silvicultura y pesca fue del 1,1% del total durante 2016. Así, la agricultura representa todavía una porción muy pequeña de las inversiones externas de China.

No obstante, vale la pena introducir una primera aclaración de carácter metodológico. Y es que las estadísticas oficiales de China muestran una distorsión en la consideración de las inversiones agrícolas y alimenticias por parte de sus compañías. En este sentido, el grueso de las inversiones externas chinas en procesamiento, comercio, transporte e insumos relacionadas al sector agrícola, suelen ser registradas como inversiones del sector industrial o de servicios. Por ejemplo, y como veremos posteriormente, las adquisiciones de las compañías Noble y Nidera por parte de la estatal china COFCO caen dentro de esta clasificación.

A pesar de que las inversiones agrícolas externas globales de China muestran un bajo nivel durante los primeros años del presente siglo, a partir de 2010 se registra un crecimiento acelerado, en línea con el comportamiento general de las inversiones chinas⁹⁶. Así, entre 2010 y 2016, la emisión anual de inversiones agrícolas de China aumentó más de cinco veces hasta alcanzar los US\$ 3.300 millones en 2016.

Entre los elementos que explican el despegue de las inversiones agrícolas de China en el exterior en la última década, aparecen factores económicos, políticos y estratégicos. En este sentido, se destacan el fuerte crecimiento de las importaciones agrícolas en los años previos, o la disponibilidad de fondos y financiamiento públicos a partir de la gran acumulación de reservas monetarias, como también mayores niveles de apoyo político e institucional. Por su parte, la crisis financiera de 2008 significó un llamado de atención para la dirigencia china, debido a que el aumento en el precio internacional de los *commodities* agrícolas importados representaban una amenaza para la estabilidad interna, afectando costos, precios e ingresos del sector rural de China. Además, los posteriores ajustes en la estrategia de seguridad alimentaria nacional incorporarían de

⁹⁶ A partir de la “Nueva Normalidad” diseñada en el actual modelo de crecimiento económico –ya mencionada en el Capítulo I-, un dato muy importante a tener en cuenta es que, como resultado del fuerte crecimiento de sus inversiones en el extranjero, en 2015 China se convirtió en un exportador neto de capitales, dado que por primera vez y a partir de allí, sus inversiones externas en otros países superan a las recibidas desde el exterior.

manera moderada a los mercados y recursos agrícolas externos como fuentes de abastecimiento alimentario.

Desagregando lo anterior, se observa que un hito clave en la evolución de las inversiones chinas en el mundo fue el lanzamiento de la “*Going Global Strategy*”. Implementada a partir de 1999 en el contexto del ingreso de China a la OMC, mediante esta iniciativa el gobierno central ha buscado promover la internacionalización y reforzar la presencia de empresas chinas en el exterior. En este sentido, entre sus principales objetivos se encuentran el tener acceso a materias primas y energía, adquirir tecnología y *know how*, aumentar las exportaciones y superar las barreras de acceso y aranceles en mercados extranjeros. Shambaugh (2013) explica que esta estrategia fue pensada como una transición desde un apoyo pasivo sobre la recepción de nueva tecnología e inversiones extranjeras, hacia una participación más activa en los mercados globales para crear compañías chinas capaces de competir a nivel global.

En el caso de la agricultura, la “*Going Global Strategy*” se encuentra íntimamente asociada a asuntos de seguridad alimentaria, a partir del fuerte despegue de las importaciones agrícolas con posterioridad al ingreso de China a la OMC. En otros términos, “esta iniciativa, en relación al sector agrícola, acompaña al objetivo de largo plazo de gestionar el flujo de importaciones agrícolas para cubrir el *déficit* de la oferta doméstica y estabilizar los mercados” (Gooch y Gale, 2018, p. 10). En este sentido, son varios los documentos oficiales que dan cuenta de la necesidad de impulsar la salida al exterior en el sector agrícola.

De este modo, se destaca en 2006 el documento “Acelerar la estrategia de “*Going global*” en el ámbito agrícola”, lanzado conjuntamente por los Ministerios de Comercio, Finanzas y Agricultura. También en ese año, el Ministerio de Agricultura emitió el “Primer Plan Quinquenal para el Desarrollo de la Agricultura Nacional”, el cual incluyó entre sus componentes a la estrategia de “*Going Global*”. Mientras tanto, el “Documento Central N° 1” de política rural de 2007 aprobó por primera vez la salida de inversiones extranjeras en materia agrícola. Luego, en 2008, la reforma agrícola de ese año y el Plan de Seguridad Alimentaria de Mediano y Largo Plazo (2008-2020), aprobaron la estrategia de “*Going Global*” agrícola. A su vez, los sucesivos “Planes Nacionales para el Desarrollo Agrícola Moderno” 2011-2015 y 2016-2020, dedican respectivos capítulos a la planificación de metas de cooperación internacional, comercio e inversiones agrícolas externas. En este último aspecto, “dichos planes ven con buenos ojos las actividades de empresas chinas en el extranjero para desarrollar lazos para la adquisición de insumos destinados a la alimentación animal” (Roldán Pérez *et al.*, 2016, p. 86).

Bajo la iniciativa del presidente Xi Jinping, esta política adquirió un renovado impulso en 2013 con dos hechos ya destacados. Por un lado, la revisión de la estrategia nacional de seguridad alimentaria, por medio de la cual se apunta a aumentar la producción doméstica a través de más tecnología y mayor eficiencia, mientras que en el plano externo se alienta a las compañías chinas a obtener mayor presencia global mediante el control a lo largo de la cadena de aprovisionamiento en la importación de *commodities* agrícolas.

Por otro lado, el proyecto de “La Franja y la Ruta”, dirigido a promover la integración física de China con Asia, África y Europa, para el desarrollo de nuevas rutas comerciales a partir de la construcción de infraestructura y otros tipos de inversiones, tales como puertos, ferrocarriles y rutas terrestres y marítimas. Expandida en 2017 hacia América Latina y el Caribe, la orientación sobre la salida de inversiones emitida por el Consejo de Estado de China durante ese mismo año reiteró el énfasis sobre esta iniciativa e identificó a la agricultura como uno de los seis sectores prioritarios en los cuales se alienta la inversión.

A su vez, el gobierno central juega un rol fundamental a través de políticas públicas en apoyo al objetivo de internacionalización de empresas chinas, al establecer acuerdos o proveer préstamos a bajas tasas de interés, información o asesoramiento. Al respecto, entre los máximos órganos responsables de estas actividades aparecen el Comité Nacional de Desarrollo y Reforma, el cual desempeña un papel importante en cuanto a las orientaciones para las empresas que estén interesadas en invertir fuera de China; y el Ministerio de Comercio, que también interviene con una gestión más detallada en términos técnicos. Estos no solo proporcionan a las empresas información previa, sino que también ofrecen apoyo financiero durante el proceso, así como garantías de seguros para los principales proyectos (Yang, 2015).

Además, los préstamos subsidiados por parte de los bancos políticos del gobierno chino son la principal herramienta de apoyo a la presencia internacional de empresas locales vinculadas al sector agrícola. Así, el Banco de Desarrollo de China (CDB) estableció fondos de cooperación con el sudeste asiático y varios países europeos para ser utilizados para inversiones en el extranjero. Mientras que el Ministerio de Agricultura firmó acuerdos con dos bancos gubernamentales para brindar apoyo financiero a proyectos de inversión extranjera agrícola: el Banco de Importación y Exportación de China en 2008 y el CDB en 2011.

Junto a los fondos subsidiados, China cuenta con otras políticas de apoyo. Por ejemplo, la Comisión Reguladora Bancaria de China emite "orientaciones" para alentar a los grandes bancos comerciales a otorgar crédito a las empresas que invierten en el extranjero y ayudarles a recaudar fondos para fusiones y adquisiciones. Por su parte, el Banco Agrícola de China se comprometió en 2015 a respaldar inversiones externas en agricultura, así como en infraestructura y energía; mientras que el Banco de China afirmó en 2016 que había proporcionado U\$S 164 mil millones para financiar créditos de exportación, adquisiciones de empresas y préstamos comerciales en el extranjero para 2.334 proyectos de tipo "*Go Global*". Incluso, un acuerdo de 2016 entre el Ministerio de Agricultura y el Banco de Desarrollo Agropecuario de China incluyó la asistencia por un total de U\$S 450 mil millones en préstamos agrícolas para que las empresas agrícolas chinas se globalicen (Ministerio de Agricultura de China, 2016).

INVERSIONES AGRÍCOLAS DE CHINA EN ARGENTINA Y LA REGIÓN

Los documentos oficiales de la dirigencia china priorizan las inversiones agrícolas en países menos desarrollados, donde las compañías chinas enfrentan una menor competencia por sus activos, y los funcionarios locales a menudo resultan ser más receptivos a las inversiones y a las iniciativas diplomáticas chinas. De este modo, los mencionados "Documento N° 1" de 2014 y de los años sucesivos, así como el "Plan Quinquenal para la Economía Rural" (2016-2020), han priorizado a los países vecinos y a aquellos que forman parte de la iniciativa de "la Franja y la Ruta", para participar de la cooperación y la inversión agrícola de China.

Así, en la práctica, la inversión externa de China en materia agrícola ha estado concentrada en áreas circundantes, especialmente el Sudeste Asiático y Rusia, regiones geográficamente accesibles y con abundante dotación de tierras fértiles. De acuerdo con el Ministerio de Comercio de China (2017), los países de la región de Asia concentraron la mitad de las inversiones externas agrícolas de China. Europa y Rusia recibieron un 15%, al igual que la región de Oceanía. Por su parte, África recibió un 12%, mientras que los países de América Latina y Norteamérica representaron apenas un 6% y 2%, respectivamente.

Desde un punto de vista general, las inversiones externas de China tanto en Argentina como en el resto de los países de América Latina, presenta complementariedades al igual que en el comercio. No obstante, la dinámica de los flujos comerciales no se replica en materia de inversiones, sino que son asimétricos. De este modo, “las inversiones chinas en la región siguen siendo insipientes, y aún tienen un nivel modesto” (Simonit, 2017, p. 56). De igual manera, en materia agrícola se refleja la misma asimetría entre comercio e inversión. En efecto, “Sudamérica representa un 27% de las importaciones agrícolas de China, pero apenas un 6% de sus inversiones externas” (Gooch y Gale, 2018, p. 21). Por lo tanto, esto refleja el marcado contraste entre el fuerte grado de intercambio comercial agrícola y la escasa presencia de inversiones chinas en la región, fenómeno que se replica también en Argentina.

Por su parte, Busilli (2017) considera que “las corrientes de inversión chinas se encuadran en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo concentrada en la obtención de materias primas y recursos no renovables, que contribuyan a mantener sus altas tasas de crecimiento económico” (p. 83). La complementariedad con América Latina en general y con Argentina en particular, como espacios geográficos ricos en recursos naturales, responde a este patrón. También, al hecho de que China se ha convertido en un país con una dotación abundante en el factor capital, mientras que Argentina requiere de elevados niveles de inversiones para su modernización económica.

En este sentido, algunas de las características que ofrecen las inversiones chinas en la región, serían: a) los proyectos de inversión no parecen buscar ganancias rápidas, sino el reaseguro del abastecimiento de recursos naturales, b) prevalece la adquisición de firmas ya existentes por sobre el desembarco de firmas nuevas, c) en los casos en que se establece una nueva empresa, no se observan transferencias tecnológicas a los países de destino, d) en los casos de realización de obras de infraestructura, se promueve la contratación de firmas de origen chino para la provisión de insumos (Slipak, 2014). Como se podrá apreciar en los casos que analizaremos, estas características aplican en su totalidad a las inversiones chinas vinculadas al sector agroalimentario radicadas en Argentina.

Argentina ha sido el tercer mayor receptor de inversiones directas chinas en América Latina durante 2000-2017, por un monto de U\$S 11.870 millones, detrás de Brasil y Perú (Dussel Peters, 2018). Al igual que la tendencia manifestada a nivel regional y global, las inversiones externas de China en Argentina crecieron significativamente a partir de 2010, observándose un creciente interés por los recursos naturales, especialmente los no renovables. En este sentido, el sector primario registró un 38% del total de las inversiones chinas, de las cuales la mayor parte es representada por la minería con un 19%, energía, petróleo y gas con el 15%, y agricultura con sólo un 4% (Busilli, 2017).

De esta manera, se aprecia que la presencia de China en el mercado mundial de *commodities* agrícolas ha transitado un cambio relevante en los últimos años. Así, ha pasado de tener una posición de mero demandante de granos (fundamentalmente soja), a cumplir un rol cada vez más importante como jugador global, en este caso a través de diferentes modalidades y estrategias de inversión agrícola externa. América Latina en general, y Argentina en particular, han sido protagonistas y testigos de esta tendencia.

CAMBIOS EN LA ESTRATEGIA DE INVERSIÓN AGRÍCOLA DE COMPAÑÍAS CHINAS EN ARGENTINA

Desde principios del siglo XXI, los países de América Latina pasaron a ocupar un lugar geoeconómico central como proveedores de materias primas y productos agroalimentarios de China. Así, no sólo mediante el comercio, sino también a través de la inversión, China accede a los recursos naturales y alimenticios de la región para asegurar su abastecimiento. Como se ha observado en el capítulo anterior, en relación a Argentina la soja representa el principal producto importado por China, mientras que en los últimos años el sector de la carne se ha convertido en el segundo en importancia. Esta situación, a su vez, se ha visto también reflejada en lo que respecta a inversiones dado que, durante el período bajo análisis, ambos rubros han sido testigo de la presencia de capitales chinos, siguiendo los patrones antes observados: es decir, complementariedad y asimetría por un lado; y conexión entre inversiones y lazos comerciales por otro, en tanto la presencia de las primeras son condición necesaria para asegurar el flujo de los segundos.

En este sentido, el objetivo de las inversiones agrícolas de China tanto en Argentina como en la región es “posicionarse con su presencia para obtener un abastecimiento permanente de alimentos, con vistas a reducir sus costos y no depender de otras empresas transnacionales comercializadoras de alimentos y materias primas” (García Tello, 2017, p. 45). En otros términos, la dependencia frente al abastecimiento de alimentos por parte de empresas extranjeras resulta incompatible con sus objetivos de autosuficiencia alimentaria. Por lo tanto, las empresas chinas, solas o en sociedad con una empresa local, suelen “atar” la producción con el mercado chino a fin de asegurarse la materia prima (Ulloa y Becerra, 2017).

Al respecto, y de igual modo a lo que sucedió en el resto de la región, Argentina ha sido testigo de un cambio en la orientación de las inversiones agrícolas por parte de China. Así, en un primer momento, el interés de China ha estado puesto en la adquisición de tierras, ya sea a través de la compra o arrendamiento para la producción directa de granos, pretendiendo montar su propia infraestructura física y de negocios.

En este caso, resulta necesario insertar una segunda aclaración metodológica. La cual tiene que ver con que, dada su naturaleza, existen dificultades para conocer con precisión los montos de las inversiones externas por parte de compañías chinas en materia agrícola. Entre ellas, se destaca principalmente el hecho de que gran parte de las inversiones chinas son trianguladas a través de terceros países –generalmente paraísos fiscales– con lo cual suelen ser registradas como provenientes de otros lugares; además, existe disparidad de datos a partir de relevamientos realizados por distintas fuentes; a lo cual se le suma que, en el caso puntual de las inversiones agrícolas, muchos anuncios mediáticos y periodísticos finalmente no se concretan.

De este modo, si bien China es uno de los países con mayores inversiones en tierras en el extranjero, las mismas se concentran en su mayoría en Asia, África y el extremo oriente de Rusia. Sin embargo, Myers y Jie (2015) critican la idea de China como un país “acaparador” de tierras. En contraposición a otros informes, estos autores encontraron que, en realidad, este “es un fenómeno extremadamente raro en América Latina y el Caribe” (p. 3)⁹⁷.

⁹⁷ En efecto, sus investigaciones han podido confirmar hasta el momento sólo diez casos de inversiones chinas en tierras a gran escala en América Latina. Asimismo, y por fuera de estos casos, respecto de Argentina se mencionan dos iniciativas, una de las cuales no ha podido ser confirmada, mientras que la otra –tal como veremos luego– ha sido rechazada.

Por su parte, Argentina posee actualmente más de 266 millones de hectáreas de tierras rurales con posibilidad de explotación agropecuaria, ganadera, vitivinícola o minera. Según el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR), unas 12 millones de hectáreas -equivalentes a un 5,57% del territorio- están en manos de extranjeros. En cuanto a su origen, las mismas provienen en su mayoría de Estados Unidos (con casi 3 millones de hectáreas), España (2,1 millones) e Italia (1,8 millones), mientras que casi 2 millones están en manos de firmas radicadas en “paraísos fiscales”. De acuerdo a la misma fuente, sólo 20.837 hectáreas aparecen como propiedad de empresas chinas, de las cuales 15.887 se encuentran en la provincia de Santiago Del Estero, y el resto se distribuye entre Río Negro (3.765 ha.), Buenos Aires (484), Mendoza (365), Misiones (298), Córdoba (21) y Corrientes (16)⁹⁸.

Además, y en vistas a tener un mayor control sobre este fenómeno, en diciembre de 2011 se promulgó en Argentina la ley N° 26.737 de “protección al dominio nacional sobre propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales”. Con el objetivo de regular la titularidad y posesión de tierras rurales por parte de extranjeros, la ley estableció en un 15% el límite al dominio o posesión de tierras rurales por parte de extranjeros sobre el territorio nacional, provincial y municipal. Además, la normativa definía como titular extranjero a quien sea poseedor de un porcentaje superior al 25% del capital social de una persona jurídica, al tiempo que fijaba en un máximo de 1.000 hectáreas (para la zona núcleo, o su equivalente en otras áreas) la cantidad de tierras que podría adquirir cada titular extranjero (Costantino, 2015).

Asimismo, entre los problemas que enfrenta China a medida que busca acceder a la agricultura en el extranjero se encuentran la aparición de barreras legales, como también protestas populares y reacciones negativas por parte de la opinión pública, que limitan las posibilidades de sus empresas a la hora de adquirir tierras.

De tal manera, y conscientes de que este tipo de inversiones podrían ser vistas desde una óptica “neocolonialista” por parte de los países receptores, las autoridades de Beijing han reconocido la necesidad de adaptarse y generar confianza en la región. En efecto, los debates públicos en distintos países reflejan la preocupación de que las empresas inversoras chinas no actúen de manera independiente, sino al servicio de propósitos estratégicos del gobierno chino, de manera tal que para disipar tales sospechas se torna fundamental avanzar en una mayor transparencia en cuanto a sus prioridades y valores (Hearn, 2015b).

Por lo tanto, esto ha dado lugar a un cambio de estrategia. Así, de manera progresiva las empresas estatales chinas han ido perdiendo el interés en las adquisiciones de tierras, centrándose en cambio en fusiones y adquisiciones de compañías partícipes en redes de agronegocios con infraestructura estratégica y activos territoriales ya establecidos. En otros términos, y de acuerdo con Hearn (2015b), “en lugar de construir confianza de cero”, la nueva estrategia apunta a “comprar existencias actuales” (p. 65).

En este sentido, las inversiones agrícolas de China en Argentina y la región últimamente están enfocadas, no en la adquisición de tierras, sino en inversiones en diferentes fases de la producción agrícola, incluyendo transporte y logística, en un esfuerzo por controlar tanto el abastecimiento como los precios de las materias primas y alimentos. Ya sea que estén motivadas por directivas gubernamentales, por la búsqueda de ganancias, o por una combinación de ambas, “las compañías chinas, al igual que sus contrapartes multinacionales pretenden, antes que comprar tierras

⁹⁸ “Estadounidenses, italianos y españoles: los inversores extranjeros con más tierras en el país”, *La Nación*, (11 de mayo de 2018).

agrícolas, invertir más bien a lo largo de la cadena de la industria alimenticia” (Myers y Jie, 2015, p. 8).

ESTUDIOS DE CASO

Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group

Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group es una de las compañías estatales más importantes en el rubro agroalimentario de China. Cuenta con alrededor del 13% de las tierras de la provincia de la que es originaria, Heilongjiang, y está volcada a la producción agrícola y ganadera, como a la provisión de insumos. Con presencia en casi todos los continentes, recibe el respaldo financiero del Estado chino a través de los bancos estatales.

En la Argentina, esta compañía estableció en 2011 un *joint venture* con la empresa argentina Cresud S.A., con el objetivo de disponer de tierras para el cultivo de granos –principalmente soja, también maíz, trigo y cebada- en la provincia de Río Negro. En ese año, la compañía intentó arrendar unas 330.000 hectáreas durante 20 años, con una inversión prevista de U\$S 1.500 millones⁹⁹. Aunque el acuerdo con la provincia finalmente no prosperó, se destaca por haber sido el primer ejemplo de inversiones agrícolas chinas a gran escala en Argentina, y un factor determinante en el posterior giro de la estrategia de China en materia de inversiones agrícolas.

De esta manera, en octubre de 2011 la compañía estatal china y el gobierno de la provincia de Río Negro, por aquel entonces a cargo del gobernador Miguel Saiz, suscribieron el “Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agroalimenticio entre *Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group* y el gobierno de la Provincia de Río Negro, Argentina”. El convenio preveía la explotación a futuro de tierras agrícolas para la producción de granos, el levantamiento de una planta aceitera, y contemplaba la instalación de riego en el valle medio e inferior del Río Negro, y la construcción de obras energéticas en el Río Negro medio (González Jáuregui y Taraborrelli, 2017).

En paralelo, se firmó un segundo convenio, denominado “Convenio de cooperación para la presentación de una propuesta de inversión para la instalación de una nueva terminal portuaria en el área del puerto de San Antonio Este”. Mediante el acuerdo, se le cedía a la empresa china la utilización de una parte de las instalaciones portuarias, al tiempo que la firma se comprometía a realizar una inversión a futuro para construir una nueva terminal portuaria. Esa inversión, de acuerdo con el convenio, estaría amparada en la Ley Provincial N° 3.484 (González Jáuregui y Taraborrelli, 2017).

A los convenios mencionados se sumó un anexo: el gobierno provincial asumió el compromiso de garantizarle a la empresa china la mejor política de inversión, dejando asentado que absorbería todos los gastos generados durante la etapa de estudio del proyecto. Adicionalmente, el gobierno de la provincia se comprometió a dejar a disposición un terreno de 3.000 ha. para que la empresa utilizara como campo experimental para cultivos de alto rendimiento, y se disponía la cooperación en materia de semillas, fertilizantes, agroquímicos, pesticidas, etc. Finalmente, el anexo asentaba que la provincia cedía a la empresa china una extensión de 5 ha. del puerto de aguas profundas de San Antonio Este, sin cargo, durante 50 años;

⁹⁹ “Empresa china anunció inversión millonaria en Río Negro”, *Ámbito*, (24 de agosto de 2011).

plazo que, una vez cumplido, se renovarían automáticamente (González Jáuregui y Taraborrelli, 2017).

Al respecto, el gobierno de Río Negro aclaró que el convenio no implicaba la compra directa de tierras por parte de *Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group*, sino que esta celebraría contratos con los productores locales sobre tierras privadas, mientras que la provincia asumiría el compromiso de adoptar la forma de arrendamiento de los campos fiscales para poner en marcha la iniciativa. Por su parte, la empresa china se comprometía a instalar sistemas de riego para que los productores y las empresas pudieran cultivar soja, trigo y colza, entre otros productos agrícolas. El financiamiento del proyecto estaría a cargo de la compañía estatal china que, a su vez, contaría con el respaldo del BID. Además, la empresa accedía a comprar, de manera exclusiva y durante veinte años, la producción a los precios internacionales vigentes, y se encargaría de su comercialización en la provincia china de Heilongjiang¹⁰⁰.

Sin embargo, la inversión se frustró por la filtración de la información en medios periodísticos que alertaron a la opinión pública, sumado a la oposición política que rechazó el acuerdo. Asimismo, se evidenció una serie de irregularidades en la inversión, en torno a la exención de impuestos provinciales a los ingresos, el apoyo técnico del gobierno provincial para los anteproyectos de infraestructura que pretendía hacer la empresa china, o a la construcción de un complejo portuario y de plantas de almacenamiento de granos. Finalmente, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro respondió satisfactoriamente a un amparo judicial en contra de la implementación del convenio, y no han existido registros posteriores acerca de la continuidad de la operación por parte de la compañía (García Tello, 2017).

Entre las implicancias de este acontecimiento, varios autores vinculan esta experiencia con la sanción de la mencionada Ley 26.737 contra la extranjerización de la tierra, dado que los acuerdos entre la compañía china y el gobierno de Río Negro tuvieron lugar en momentos de debate por dicha ley durante los últimos meses de 2011 (Myers y Jie, 2015; Hearn, 2015a; González Jáuregui y Taraborrelli, 2017).

A su vez, el freno al avance de este tipo de proyectos también ha tenido antecedentes en otros países y regiones, como Brasil, África, Europa del Este o Australia. Por lo tanto, los obstáculos presentes a través de barreras legales o de la preocupación social reflejada en el debate público, representan un límite a la entrada de inversiones estatales de China en el extranjero para asegurar el suministro de alimentos, y al mismo tiempo constituyen un incentivo adicional para que China refuerce su producción agrícola doméstica. En palabras de Hearn (2015a), “el avance de China hacia la autosuficiencia de granos y otros productos agrícolas es impulsado no sólo por decisiones tomadas en Beijing, sino también por las restricciones internacionales” (pp. 200-201).

COFCO

Los intentos fallidos por parte de las compañías chinas por crear su propia infraestructura agroindustrial, derivaron en un cambio de estrategia en materia de inversiones agrícolas. De esta manera, en los últimos años las inversiones agrícolas de China han estado orientadas fundamentalmente a la adquisición y/o fusión de compañías agroalimentarias a lo largo de la cadena de valor, incluyendo producción, almacenamiento, comercialización, logística y

¹⁰⁰ “Las inversiones chinas en Río Negro levantan polémica: ¿Quién está detrás de los negocios?”, *Agrositio*, (1 de julio de 2011).

biotecnología. En este sentido, el ejemplo más destacado en cuanto al impacto de esta nueva estrategia sobre Argentina, lo ofrece la compañía estatal china COFCO, a través de las adquisiciones de las empresas multinacionales Noble y Nidera¹⁰¹.

COFCO (*China National Cereals, Oil & Foodstuffs*) es la corporación agroindustrial más importante de China en materia de producción, procesamiento y distribución de alimentos. Con más de 60 años de antigüedad, es una de las 53 empresas que administra la Secretaría de Estado de China. Además, cuenta con el respaldo del gobierno central, y goza de préstamos y subsidios gubernamentales para la inversión mediante el Banco de Desarrollo de China y el Banco Agrícola de China, entre otros apoyos.

En sintonía con la estrategia de “*Going Global*” y en el marco de los planes establecidos en los diferentes documentos oficiales para garantizar la seguridad alimentaria nacional, desde el año 2012 COFCO anunció distintas medidas para la expansión de sus inversiones en el extranjero. Con el objetivo de contribuir a aumentar la oferta global y estabilizar los precios de los alimentos, el gigante chino se embarcó en una agresiva expansión en el comercio internacional de granos y oleaginosas, con una inversión prevista de U\$S 10.000 millones para fusiones y adquisiciones en los siguientes cinco años, principalmente en América del Sur, Australia y Rusia (García Tello, 2016).

Dada la contradicción entre la búsqueda de autosuficiencia por parte de China y su dependencia frente a la intermediación comercial de multinacionales extranjeras, “un camino viable al respecto ha sido el control de la cadena de suministros mediante una mayor integración vertical, adquiriendo la propiedad de activos agrícolas extranjeros” (Hearn, 2015a, p. 205). De esta manera, las inversiones por parte de COFCO aspiran a asegurar el abastecimiento de granos básicos y a “reducir su dependencia de los cuatro grandes intermediarios en el comercio de materias primas, conocidos como las “empresas ABCD”: *Archer Daniels Midland (ADM)*, *Bunge*, *Cargill* y *Dreyfus (LDC)*” (Oviedo, 2015b, p. 120).

Así, en abril de 2014 COFCO expandió su influencia en el comercio de granos y oleaginosas con la compra del 51% de las acciones de la compañía Noble Agri, la división agrícola de Noble Group, por U\$S 1.500 millones. Luego, en diciembre de 2015, y tras haber pagado un diferencial de U\$S 750 millones, se completó la adquisición del resto del paquete accionario. De este modo, la nueva compañía pasó a denominarse COFCO Agri, contando desde ese momento con presencia en 29 países, para abastecer a regiones con alta demanda como China, el resto de Asia y Oriente Medio. Al respecto, la operación brindó a la corporación china acceso completo a la infraestructura de la ex Noble Agri instalada en Argentina, la cual contempla una planta de acopio, una planta de procesamiento de granos y dos complejos portuarios en Lima (Buenos Aires) y Timbúes (Santa Fe), ambos sobre el río Paraná¹⁰².

En igual sentido, en febrero de 2014 COFCO adquirió el 51% de las acciones de la multinacional holandesa Nidera por U\$S 2.700 millones. En una segunda etapa, en marzo de 2017, la corporación china completaría la adquisición de la totalidad de dicha compañía¹⁰³. Además de Argentina, Nidera tiene presencia también en Brasil, Europa Central y 17 países más; asimismo

¹⁰¹ A nivel global, en estos últimos años tuvieron lugar otras grandes inversiones por parte de empresas chinas vinculadas al sector agroalimentario. Entre las más importantes, se destacan la adquisición en 2013 de *Smithfields Foods* -el principal frigorífico porcino de Estados Unidos- por la corporación china *Shuanghui International* por U\$S 4.700 millones; o la compra de *Syngenta* -una de las líderes mundiales en desarrollo de semillas y agroquímicos- por parte de la *China National Chemical Corporation (ChemChina)* por U\$S43.000 millones en 2017. Junto a las adquisiciones efectuadas por COFCO, estos ejemplos dan cuenta de cómo las inversiones externas de China apuntan a abarcar la totalidad de la cadena de valor del sector agropecuario.

¹⁰² “Noble Agri pasa a ser 100% china y queda en manos de la gigante Cofco”, Infocampo, (5 de febrero de 2016).

¹⁰³ “El gigante chino Cofco completó la compra de la holandesa Nidera”, El Cronista, (2 de marzo de 2017).

cuenta con una red global que le permite tener ventajas competitivas en las áreas de comercialización, procesamiento y distribución de alimentos, algo que resulta atractivo para la empresa estatal china. En cuanto a la infraestructura que esta empresa posee en Argentina, la misma cuenta con plantas de almacenamiento de granos y fertilizantes, plantas de procesamiento y elaboración de aceite de soja, además de un muelle sobre el río Paraná en Puerto General San Martín (Santa Fe), apto para el embarque de granos, aceites y fertilizantes. Adicionalmente, el acuerdo de inversión incluyó el negocio de semillas, agroquímicos y fertilizantes que produce Nidera, por lo que COFCO lograba disponer de acceso a transferencia de biotecnología, aspecto muy relevante para la compañía (García Tello, 2016).

Como consecuencia de estas adquisiciones, COFCO pasó a contar hacia 2017 con 11 plantas de acopio de granos y 3 plantas de molienda de soja y girasol, lo que le brinda una capacidad de almacenamiento equivalente al 15,27% del total en Argentina (Ministerio de Agroindustria de Argentina, 2016; COFCO, 2019). En cuanto a la capacidad de procesamiento, la corporación china dispone de una capacidad instalada para la elaboración de subproductos de 20.500 toneladas por día, lo que la posiciona entre las firmas con mayor potencial de *crushing* de semillas oleaginosas en nuestro país (Bolsa de Comercio de Rosario, 2019).

De esta manera, las adquisiciones de Nidera y Noble Agri por parte de COFCO están en línea con la estrategia de internacionalización y de posicionamiento global de la compañía, que busca convertirse en un jugador capaz de competir junto a las grandes firmas multinacionales en los mercados internacionales de *commodities* y materias primas alimenticias, particularmente soja, maíz y azúcar. En efecto, y siguiendo a Oviedo (2015b) estas operaciones se ubican entre las principales inversiones de China vinculadas a la agricultura a nivel mundial, y representan “el cambio más significativo de los últimos años en el repertorio de actores transnacionales de la cadena de suministro agroalimentario (...)” (p. 120). Esta decisión demuestra que los directivos de la empresa proyectan una continuidad y un aumento de las importaciones agrícolas chinas a futuro, y por lo tanto tratan de tener un mayor seguimiento e influencia sobre el comercio de granos, buscando ser un puente entre el mercado interno chino y las fuentes de abastecimiento del exterior¹⁰⁴.

Gráfico N° 19: Principales exportadores de granos, aceites y harinas de Argentina en 2017.

	granos	harinas	aceites	total	% s/total
Total General	45.791.231	31.065.458	5.085.557	81.942.246	100%
1ª CARGILL	7.307.003	3.606.009	670.286	11.583.299	14%
2ª COFCO (incluye Nidera)	8.209.158	2.538.423	258.982	11.006.563	13%
3ª BUNGE	4.626.331	3.661.432	459.041	8.746.804	11%
4ª DREYFUS	4.547.498	3.063.472	332.405	7.943.375	10%
5ª A.G.D.	1.717.388	4.929.001	684.407	7.330.796	9%
6ª VICENTIN	1.534.239	4.585.758	852.952	6.972.949	9%
7ª A.D.M. (incluye Toepfer)	5.354.489	7.240	12.250	5.373.979	7%
8ª OLEAGINOSA MORENO	1.452.634	3.192.357	688.598	5.333.589	7%
9ª A.C.A.	4.032.144	236.000	57.400	4.325.544	5%
10ª MOLINOS AGRO	470.318	2.748.318	455.371	3.674.007	4%
11ª A.F.A.	1.159.057	321.535	76.793	1.557.384	2%
12ª MOLCA	812.505	338.745	80.367	1.231.617	2%
13ª CHS ARGENTINA	1.197.304			1.197.304	1%
14ª AMAGGI	1.086.666	21.740		1.108.406	1%
15ª GEAR	313.191			313.191	

Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario en base a datos del Ministerio de Agroindustria de Argentina (2018).

¹⁰⁴ “Cómo impacta en la Argentina la compra china de las principales cerealeras”, *LaPolíticaOnline*, (6 de marzo de 2014).

Por otra parte, entre las implicancias que se derivan de estas inversiones globales, COFCO se ha convertido en uno de los principales protagonistas del mercado agroexportador argentino. De acuerdo al gráfico anterior, en 2017 COFCO (incluyendo a Nidera) se posicionó como el segundo exportador de granos, harinas y aceites en Argentina, a muy poca distancia de Cargill, con un total de 11.006.563 toneladas, equivalentes a un 13% de las exportaciones de ese año. Si se desglosa este dato, se encuentra que COFCO ha concentrado la gran mayoría de sus envíos externos en el rubro granos, siendo el primer exportador con 8.209.158 toneladas, mientras que ocupó el octavo lugar en harinas y aceites, con 2.538.423 y 258.982 toneladas, respectivamente¹⁰⁵.

Igualmente, vale mencionar que, dado que las adquisiciones de COFCO fueron realizadas sobre otras compañías multinacionales extranjeras, en la práctica no ha habido una afectación sobre la porción de mercado representado por las empresas de capital nacional. Antes bien, lo que tuvo lugar ha sido un reposicionamiento de los principales actores del mercado agroexportador argentino a partir de la irrupción de la corporación china frente al tradicional dominio de las “empresas ABCD”. Además, se observa que, a pesar de este importante cambio, dicho mercado se mantiene relativamente atomizado, ya que ninguna compañía acapara más del 15% de las exportaciones de granos y subproductos, a la vez que en este ámbito las empresas argentinas sostienen un destacado protagonismo, al ubicarse cinco de ellas entre las diez principales.

De este modo, el desempeño alcanzado por COFCO desde su arribo a Argentina, tanto en términos de la posición de liderazgo obtenida en el mercado agroexportador como de la composición de sus exportaciones, resulta congruente con la actual estrategia de seguridad alimentaria de alcance global diseñada por China. Así, como corporación estatal funcional a los intereses estratégicos del gobierno chino, se advierte su rol como brazo ejecutor de una política de inversiones externas en materia agrícola destinada a posicionar globalmente a sus principales compañías, garantizar una adecuada oferta de granos y materias primas escasas, y abastecer la creciente demanda de su población y de la industria de molienda en China.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Las inversiones externas orientadas al sector agroalimentario representan un elemento fundamental en el marco de la actual estrategia de seguridad alimentaria de China. Las mismas tienen por finalidad establecer un sistema global de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, procesamiento y fabricación, orientadas a asegurar un suministro confiable de productos e insumos agrícolas demandados en China. En ese contexto, tanto en Argentina como en la región, las inversiones chinas vinculadas al sector agrícola han tenido hasta el momento un desempeño muy limitado, lo que contrasta con el gran dinamismo mostrado por el comercio. En efecto, tanto el intento fallido por parte de la compañía *Heilongjiang Beidahuang Group* por montar su propia infraestructura productiva en Río Negro, como las posteriores adquisiciones de Noble Agri y Nidera por parte de la corporación COFCO, se destacan como los casos más sobresalientes.

Al respecto, dichos ejemplos son representativos de las implicancias que ofrecen las inversiones agrícolas chinas, tanto para China como para Argentina. En este sentido, desde el punto

¹⁰⁵ Para 2018, COFCO superó a Cargill, convirtiéndose en el primer exportador entre granos y subproductos de Argentina con el 15,6% de la cuota del mercado. A su vez, dentro de esa cifra se desprende que la compañía china ha sido la primera exportadora de trigo, la segunda de maíz y soja, y la quinta y sexta de aceite y harina de soja, respectivamente (Bolsa de Comercio de Rosario, 2019).

de vista de Argentina se observa una prolongación del modelo centro-periferia presente en el comercio agrícola, en tanto tienden a reforzar el suministro estable de granos y materias primas agrícolas hacia China. Además, las negociaciones en torno a la radicación de la compañía *Heilongjiang Beidahuang Group* en Río Negro, parecen haber influido en el debate en torno a la ley de regulación de tierras nacionales bajo propiedad extranjera. Por su parte –y a diferencia del ejemplo anterior- en el caso de COFCO, al no tratarse de una inversión directa sobre nuestro país, sino de la adquisición de compañías extranjeras con activos locales, dichas operaciones no han redundado en beneficios tangibles para el país, tanto en términos de ingresos fiscales, transferencia tecnológica, mayor productividad, actividad comercial o puestos de trabajo.

A su vez, desde el punto de vista de China, ambos casos ilustran el giro en la estrategia de inversiones agrícolas de sus empresas en los últimos años, tendiente a superar la desconfianza surgida en los países receptores ante sus iniciativas. En este sentido, mientras que el freno al proyecto de inversión en Río Negro constituye un caso más de restricciones externas que contribuye a reforzar la búsqueda de la seguridad alimentaria de China en base a la autosuficiencia doméstica, el éxito en el posicionamiento global de COFCO implica una mayor influencia por parte de China sobre la oferta internacional de productos agrícolas. De igual forma, estos ejemplos dan cuenta de la capacidad de adaptación de China en la persecución de sus objetivos, ligados en este caso a la búsqueda de autosuficiencia también en materia comercial, vinculando de manera directa a la oferta y a la demanda. Además, en tanto empresas estatales al servicio del gobierno central, poseen la particularidad de perseguir un fin económico, pero también de actuar en función de los intereses estratégicos del Estado.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La seguridad alimentaria es un asunto prioritario en la agenda política de todos los Estados. Más aún en un país de las dimensiones de China, en donde asume un cariz dramático, a raíz de antecedentes históricos de hambrunas, su enorme población, o su íntima vinculación con la legitimidad política de su clase dirigente. En este sentido, el objetivo último de la seguridad alimentaria en China ha estado tradicionalmente orientado en términos de autosuficiencia.

Como ha sido puntualizado a lo largo del capítulo I, la República Popular China planteó desde sus inicios una estrategia de seguridad alimentaria basada en el autoabastecimiento granario. Fundamentalmente, a partir del éxito del programa de reformas económicas iniciado en 1978, y que en materia agrícola derivó en un sostenido crecimiento de la producción agrícola doméstica. Su correlato ha sido plasmado en el Libro Blanco de 1996 en el marco del X Plan Quinquenal, el cual establecía una tasa de autosuficiencia mínima del 95% para todos los granos, y el compromiso de lograr una autosuficiencia absoluta en cereales básicos, como arroz, trigo y maíz.

Sin embargo, el despegue del comercio internacional tras el ingreso de China a la OMC en 2001, y el rápido aumento de la demanda de alimentos asociada a mayores ingresos de su población tras décadas de sostenido crecimiento económico, contribuyeron para que China se convirtiera a partir de 2004 en un importador neto de alimentos. Situación que a su vez se ha visto reforzada por una sociedad que ha consolidado su perfil urbano, aumentado enormemente su clase media, y que experimenta cambios alimenticios en términos de una transición dietaria hacia una mayor ingesta de proteínas cárnicas.

Así, en los albores del siglo XXI, el notable aumento de la producción agrícola de China se vislumbra insuficiente para acompañar la demanda interna de alimentos. Al mismo tiempo, los límites de una agricultura esencialmente de carácter intensivo han sido potenciados por marcados síntomas de agotamiento de los recursos naturales, fin de la frontera agrícola, excesiva contaminación medioambiental -producto del uso indiscriminado de agroquímicos y fertilizantes químicos, como también debido al proceso de industrialización en marcha-, o problemas sanitarios. A lo que se deben agregar las elevadas erogaciones fiscales destinadas al mantenimiento de subsidios, sostenimiento de precios mínimos, transferencias directas a productores, o créditos, por parte de los diferentes niveles del Estado, dirigidas a garantizar una apropiada rentabilidad al sector rural, de gran importancia para la estabilidad política y económica de China.

Este conjunto de desafíos llevó a China a un ajuste en la tradicional estrategia de seguridad alimentaria, para adaptarla a las nuevas condiciones. Esbozada en el Documento N° 1 de 2014 y sostenida a partir de allí en distintos instrumentos posteriores, la nueva estrategia fue reformulada en el marco de una política agrícola de alcance global que, si bien continua colocando el énfasis en la autosuficiencia a partir de la producción doméstica, al mismo tiempo incorpora de manera explícita a los recursos y mercados agrícolas externos como fuentes de abastecimiento.

En este nuevo contexto, y frente a otros cultivos, en China la soja se destaca de manera particular, debido a la excepcional necesidad de recurrir definitivamente a importaciones crecientes para abastecer a su industria local de *crushing*. A diferencia de las aproximaciones anteriores, el nuevo enfoque contempla la liberalización de aquellos cultivos utilizados como insumos industriales y subproductos alimenticios, como la soja, sosteniendo a aquellos cereales básicos destinados a consumo humano como, arroz, trigo y maíz.

El alcance global de la nueva estrategia de seguridad alimentaria de China se ha expresado en su faceta externa a través de los canales de la cooperación internacional, la diversificación comercial, y las inversiones agrícolas externas, con la finalidad de contribuir a garantizar una red de abastecimiento integral, confiable y estable para China en el largo plazo. Dada su destacada relevancia como productora y exportadora de *commodities* y agroalimentos, Argentina se incorporó al radar de la estrategia de China, profundizando una relación que en materia agrícola ha orbitado fundamentalmente en torno a la soja. En este sentido, a través de los capítulos II, III y IV, se ha dado cuenta de la manera en la que los canales externos de la estrategia de seguridad alimentaria de China se manifestaron en su relación con Argentina a inicios del presente siglo, particularmente entre los años 2004 y 2017. Mientras tanto, los estudios de caso que acompañan a cada capítulo auspiciaron de ejemplos que contribuyen a una mejor comprensión de los mismos.

En definitiva, el camino recorrido a lo largo de estas páginas nos permite abonar la hipótesis planteada al inicio de nuestra investigación, al sostener que la reformulación de la estrategia de seguridad alimentaria de China permite comprender los parámetros dentro de los cuales han tenido lugar las relaciones económicas agrícolas con Argentina, precisando los márgenes de beneficios que nuestro país puede aspirar a obtener de su socio oriental. De esta manera, la cooperación bilateral a través del financiamiento chino para la modernización de la infraestructura ferroviaria nacional, el comercio agropecuario centralizado en el poroto de soja, y las inversiones agrícolas basadas principalmente en la adquisición de activos, responden a un diseño estratégico integral por parte de China, tendiente a generar las condiciones para asegurar el abastecimiento externo de materias primas agrícolas y alimentos. Esto a su vez explica el mantenimiento de una relación bilateral de tipo centro-periferia, como también la dinámica de cooperación y conflicto presente entre ambos países a partir de los límites que encuentra la -más aparente que real-complementariedad económica.

Así, el capítulo II muestra que, en su relación con Argentina, la cooperación en materia agrícola propuesta por China y derivada de su estrategia de seguridad alimentaria, ha transcurrido fundamentalmente bajo el formato de las Asociaciones Estratégicas de 2004 y 2014. Como se argumentó, dicho formato funcionó como marco político tendiente a promover relaciones de confianza mutua y estables en el largo plazo, en este caso en asuntos vinculados al ámbito agrícola. Los sucesivos acuerdos sanitarios y fitosanitarios para abrir el mercado chino a nuevos productos argentinos, los Planes de Acción quinquenales, o las reuniones bilaterales de los distintos Grupos de Trabajo de la Sub-Comisión de Cooperación Agrícola, dan cuenta de ello. Mientras que el proyecto de modernización del ferrocarril Belgrano Cargas, impulsado por Argentina y financiado por capitales chinos, se muestra en sintonía con el interés estratégico de China por mejorar las condiciones de acceso a fuentes de abastecimiento de materias primas agrícolas como la soja.

A su vez, el capítulo III sitúa a Argentina principalmente como un proveedor de poroto de soja de relevancia para China, en el contexto de su búsqueda por diversificar sus fuentes de abastecimiento agrícola. En este caso, conocer los alcances de la estrategia de seguridad alimentaria de China permitió comprender de una forma más adecuada las particularidades de la dinámica comercial bilateral en materia agrícola, dentro de la cual la “crisis del aceite de soja” emergió como su imagen más manifiesta. Más allá del protagonismo central que ejerce la soja en el intercambio comercial, los últimos años han sido testigos de un incipiente proceso de diversificación de la canasta de exportaciones agroalimentarias argentinas hacia el mercado chino. Sin embargo, y con excepción del fuerte crecimiento registrado en el rubro de la carne, durante el

período comprendido en este trabajo los envíos de otros productos como peras, manzanas, uvas, miel, lácteos, lana, tabaco, cerezas, aceites, etc., lucen insuficientes para contrarrestar el estancamiento de las exportaciones de agroalimentos y la asimetría comercial.

Por su parte, el capítulo IV describe las características y el rol de las inversiones extranjeras de China en función de su estrategia agrícola global, y que en este aspecto apuntan a establecer un sistema global de producción, comercialización, transporte, almacenamiento, procesamiento y fabricación, orientadas a asegurar un suministro confiable de productos e insumos agrícolas. En el caso de Argentina, los ejemplos de *Heilongjiang Beidahuang Group* y de COFCO forman parte de un cambio de estrategia por parte de China a nivel global, la cual pretende evitar la dependencia frente a las grandes compañías extranjeras comercializadoras de *commodities* agrícolas, garantizar el abastecimiento externo de productos agrícolas y contribuir a la estabilidad de los precios internos, en línea con su estrategia de seguridad alimentaria.

A modo de reflexiones finales, se agrega que los vínculos económicos con China han producido y seguirán produciendo ganadores y perdedores. El marcado despegue de la demanda china vislumbrada a comienzos de siglo y la más reciente desaceleración económica en el marco del actual modelo de crecimiento, invita a superar la relación con China desde una visión anclada en la dicotomía ilusión-desilusión por una centrada en el pragmatismo. Por tal motivo, la experiencia acumulada hasta el presente debería ser un insumo de aprendizaje fundamental para que la dirigencia política y empresarial nacional pueda moderar tanto sus expectativas como sus temores respecto del gigante asiático, en la persecución de beneficios tal vez limitados pero concretos.

China representa, tal vez como nunca antes, un amplio abanico de oportunidades sin precedentes para países agroexportadores como Argentina. Sin embargo, el potencial en términos de cooperación, comercio e inversiones en materia agropecuaria se ha visto muchas veces limitado por la ignorancia y el desconocimiento mutuo acerca de las prioridades y valores de cada país. Se impone por lo tanto una creciente necesidad de profundizar los lazos de confianza, para adaptarse en mejores condiciones al crecimiento de China.

Lo expresado hasta aquí pretende ser un aporte en ese sentido. Lejos de arribar a conclusiones definitivas, nuestro trabajo aspira a contribuir con una línea de investigación original en la temática de las relaciones económicas agrícolas entre Argentina y China, en este caso desde la perspectiva de la estrategia global de seguridad alimentaria china. Futuras investigaciones podrían actualizar el análisis a partir de acontecimientos posteriores, incorporando además un enfoque sistémico que dé cuenta de otras variables y hechos de relevancia para el presente y el futuro cercano de la relación bilateral, como por ejemplo los efectos de la denominada “guerra comercial” entre China y Estados Unidos iniciada en marzo de 2018, o la más reciente “peste porcina” padecida por China.

Rosario, mayo de 2019

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

- AVENDAÑO MIRANDA, L. (2015). “La IED china y su dinámica de expansión: aspectos regionales y sectoriales”. En Dussel Peters, E. (Coord.). *“América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversiones 2015”*. (pp. 379-398). Ciudad de México: UDUAL.
- BOLINAGA, L. D. (2017). “China y Argentina: Seguridad energética, petróleo e inversiones (2010-2015)”. En Oviedo, E. D. (Comp.). *“Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos”*. (pp. 118-128). Rosario: UNR Editora.
- CASTRO, J. (2015). *“China y la Argentina en el siglo XXI: economía, política y estrategia”*. Buenos Aires: Pluma Digital.
- CEPAL (2015). *“América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica”*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DAVIS, L. A. (2009). *“Natural Disasters”*. New York: Infobase.
- DUNNING, J. H. (2008). *“Multinational Enterprises and the Global Economy”*. (2º Ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- DUSSEL PETERS, E. (2013). “Características de la inversión extranjera directa china en América Latina (2000-2011)”. En Dussel Peters, E. (Coord.). *“América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2013”*. (pp. 171-202). Ciudad de México: UDUAL.
- ESCALANTE, M. (2017). “La cultura estratégica china y su política exterior nacionalista en el siglo XXI. Reflexiones para América Latina”. En Martínez Cortés, J. I. (Comp.). *“América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017”*. (pp. 331-345). Ciudad de México: UDUAL.
- FENG, H. (2007). *“Chinese Strategic Culture and Foreign Decision Making: Confucianism, Leadership and War”*. Londres y Nueva York: Routledge.
- GARCÍA TELLO, S. E. (2017). “Abasto alimentario chino en América Latina: el caso de Argentina y la provisión de soya”. En Trápaga Delfín, Y. (Comp.). *“América Latina y el Caribe y China. Recursos Naturales y medio ambiente 2017”*. (pp. 37-56). Ciudad de México: UDUAL.
- HEARN, A. H. (2015a). “Presiones domésticas e internacionales en la política agrícola china”. En Trápaga Delfín, Y. (Comp.). *“América Latina y el Caribe y China. Recursos Naturales y medio ambiente 2015”*. (pp. 199-211). Ciudad de México: UDUAL.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, R. (2017). “La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global”. En Martínez Cortés, J. I. (Comp.). *“América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017”*. (pp. 221-240). Ciudad de México: UDUAL.
- JERVIS, R. (1976). *“Perception and Misperception in International Politics”*. Princeton: Princeton University Press.
- KEGLEY, C. y WITTKOPF, E. (1991). *“American Foreign Policy. Pattern and Process”*. (4º Ed.). Nueva York: St. Martin’s Press.
- KEOHANE, R. (1984). *“After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”*. Princeton: Princeton University Press.
- LECHINI, G. y DUSSORT, M. N. (2016). “China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina”. En Moneta, C. y Cesarín, S. (Comp.). *“La tentación pragmática: China-Argentina/América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante”*. (pp. 77-112). Sáenz Peña: EDUNTREF.
- MANNING, K. E. y WEMHEUER, F. (2011). *“Eating Bitterness”*. Toronto: UBC.

- MINTZBERG, H. (1993). "Las Cinco Ps de la Estrategia". En Henry Mintzberg y James Brian Quinn (Eds.). *"El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos"*. (pp. 14-22). (2° Ed). Naucalpan de Juárez: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- MONETA, C. y CESARÍN, S. (Eds.) (2012). *"Tejiendo Redes. Estrategias de las empresas transnacionales asiáticas en América Latina"*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- OVIEDO, E. D. (2010). *"Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010"*. Buenos Aires: DUNKEN.
- OVIEDO, E. D. (2016). "Déficit comercial, desequilibrio financiero e inicio de la dependencia del capital chino". En Moneta, C. y Cesarín, S. (Comp.). *"La tentación pragmática: China-Argentina/América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante"*. (pp. 273-298). Sáenz Peña: EDUNTREF.
- PÉREZ RESTREPO, C. y CASTRO, A. S. (2017). "China y América Latina post 2015: cambios en las relaciones comerciales en un contexto de menor crecimiento y reformas estructurales". En Dussel Peters, E. (Coord.). *"América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2017"*. (pp. 147-173). Ciudad de México: UDUAL.
- RAE (Real Academia Española) (2014). *"Diccionario de la lengua española"*. (23° Ed.). Madrid: Espasa Libros.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, M. T. (2017). "China: hacia un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas en la agricultura". En Trápaga Delfín, Y. (Comp.). *"América Latina y el Caribe y China. Recursos Naturales y medio ambiente 2017"*. (pp. 17-36). Ciudad de México: UDUAL.
- ROLDÁN PEREZ, A., CASTRO LARA, A. S., PEREZ RESTREPO, C. A., ECHAVARRÍA TORO, P. y ELLIS, R. E. (2016). *"La presencia de China en América Latina. Comercio, inversión y cooperación económica"*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- ROSALES, O. y KUWUYAMA, M. (2012). *"China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica"*. Santiago de Chile: CEPAL.
- SEVARES, J. (2015). *"China: Un socio imperial para Argentina y América Latina"*. Buenos Aires: Edhasa.
- SHAMBAUGH, D. (2013). *"China Goes Global: The Partial Power"*. FDI Perspectives. Nueva York: Columbia.
- SIMONIT, S. (2017). "Inversión Extranjera Directa china en Argentina y sus potenciales *spillover effects*". En Oviedo, E. D. (Comp.). *"Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos"*. (pp. 53-72). Rosario: UNR Editora.
- SONG, X. (2017). "Una reflexión sobre los estudios actuales de la OFDI china en América Latina y el Caribe". En Dussel Peters, E. (Coord.). *"América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2017"*. (pp. 385-402). Ciudad de México: UDUAL.
- ULLERICH, C. (1979). *"Rural Employment & Manpower Problems in China"*. Institute of Asian Affairs. Hamburgo: M. E. Sharpe Inc. y Dawson.
- ULLOA, A. y BECERRA, C. (2017). "Explicando la inversión china en América Latina". En Martínez Cortés, J. I. (Coord.). *"América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017"*. (pp. 45-66). Ciudad de México: UDUAL.
- URIBURU QUINTANA, J. (2016). "Cooperación sino-argentina en infraestructura ferroviaria. Análisis del proyecto de rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas". En Moneta, C. y Cesarín, S. (Comp.). *"La tentación pragmática: China-Argentina/América Latina: Lo actual, lo próximo y lo distante"*. (pp. 363-384). Sáenz Peña: EDUNTREF.
- URIBURU QUINTANA, J. (2017). "El déficit argentino en infraestructura y el rol de China. Grandes proyectos en revisión". En Oviedo, E. D. (Comp.). *"Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos"*. (pp. 104-117). Rosario: UNR Editora.

- WILLIAMS, M. (2007). “*Culture and Security. Symbolic power and the politics of international security*”. Nueva York: Routledge.
- YUE, L. (2013). “Inversión extranjera directa de China en América Latina”. En Dussel Peters, E. (Coord.). “*América Latina y el Caribe y China. Economía, Comercio e Inversión 2013*”. (pp. 203-222). Ciudad de México: UDUAL.
- ZHANG H. y CHENG G. (2016). “China’s Food Security Strategy Reform: An emerging global agricultural policy”. En Wu, F. y Zhang, H. (Eds.) “*China’s Global Quest for Resources: Energy, Food and Water*”. (pp. 23-41). Singapur: Routledge.

ARTÍCULOS Y PUBLICACIONES

- AGRO-BIO (Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola) (2017). “China está lista para aprobar semillas transgénicas, afirma el Ministerio de Agricultura”. Recuperado de: <https://www.agrobio.org/investigacion/china-esta-lista-aprobar-semillas-transgenicas-firma-ministerio-agricultura/> [Consulta: julio de 2018].
- ATINKUT, H. B., TINGWU, Y., GEBISA, B. E., YAN, S., ADINO, K., AGITEW, G., DERSO, B., DAGNEW, A. y TILAHUN, A. (2017). “The Drivers of China’s Agricultural Production Efficiency over 40 Years”. *International Journal of Agricultural Economics*. Vol. 2, N° 4, (pp. 135-141).
- BÁEZ G. y RAMÓN-BERJANO, C. (2015). “Seguridad vs Sanidad de los Alimentos en China. Oportunidades para nuestro país”. En CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), “*Las crecientes relaciones entre China y América Latina: análisis de sus múltiples dimensiones*”. (pp. 95-115). Documentos de Trabajo N° 97, Grupo de Trabajo sobre China, Comité de Asuntos Asiáticos. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt97.pdf> [Consulta: julio de 2018].
- BAISOTTI, P. (2017). “El dilema de una Argentina que no encuentra el rumbo. El Ferrocarril Belgrano Cargas y los intereses chinos”. Sun Yat Sen University. Recuperado de: https://www.academia.edu/31062520/El_dilema_de_una_Argentina_que_no_encuentra_el_rumbo._El_Ferrocarril_Belgrano_Cargas_y_los_intereses_chinos [Consulta: octubre de 2018].
- BOLINAGA, L. D. (2015). “Política china en el Río de la Plata ¿Asociación estratégica o nueva dependencia?”. *Nueva Sociedad*. N° 259, (pp. 69-80).
- BOLINAGA, L. D. y SLIPAK, A. (2015). “El consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino”. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 183, N° 46, (pp. 33-58).
- BOLSA DE CEREALES DE BUENOS AIRES (2018). “Evolución de la producción de granos en Argentina”. Panorama Agrícola Semanal del 23/08/2018, Departamento de Estimaciones Agrícolas de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.bolsadecereales.com/imagenes/informes/2018-08/59-curitiba2018-bolsadecereales.pdf> [Consulta: diciembre de 2018].
- BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO (2018). “¿Quiénes exportaron granos y subproductos en 2017? ¿Cuáles fueron los destinos?”. Informativo semanal N° 1849. Recuperado de: https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?pIdNoticia=997 [Consulta: diciembre de 2018].
- BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO (2019). “Inversiones de la República Popular China en Argentina”. Informativo semanal N° 1898. Recuperado de: https://www.bcr.com.ar/Pages/Publicaciones/informativosemanal_noticias.aspx?pIdNoticia=1451 [Consulta: febrero de 2019].

- BRICEÑO RUÍZ, J., QUINTERO RIZZUTO, M. L., y RUÍZ DE BENÍTEZ, D. (2013). “El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”. *Aportes para la Integración Latinoamericana*. N° 28, (pp. 1-33).
- CARTER, C. A. y ROZELLE, S. (2001). “Will China’s Agricultural Trade Reflect Its Comparative Advantages?”. *China’s Food and Agriculture: Issues for the 21st Century*. N° 775, Economic Research Service, USDA, (pp. 27-30).
- CERA (Cámara de Exportadores de la República Argentina), (2017). “*En Cont@cto China*”. N° 105, IEI (Instituto de Estrategia Internacional), Observatorio China, (pp. 1-31).
- CHEN, C. (2015). “Determinants and motives of outward foreign direct investment from China’s provincial firms”. *Transnational Corporations*. Vol. 23, N° 1, (pp. 1-28).
- CHENG G. y ZHANG H. (2014). “China’s global agricultural strategy: An open system to safeguard the country’s food security”. *RSIS Working Paper*. N° 282, (pp. 1-19).
- CHENG, J.Y.S. y ZHANG, F.W. (1999). “Chinese Foreign Relation Strategies Under Mao and Deng: A Systematic and Comparative Analysis”. *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*. Vol. 14, N° 3, (pp. 91-114).
- CIARA (Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina) (2010). “Exportaciones de aceite de soja a China”. Recuperado de: http://www.ciaracec.com.ar/ciara/descargar/18122017_100331-exportaciones-de-aceite-de-soja-a-china-31-03-10.pdf [Consulta: noviembre de 2018].
- COFCO (2019). “Cereales y Oleaginosas”. Recuperado de: <https://www.cofcointernational.com.ar/Negocios/Cereales> [Consulta: febrero de 2019].
- CONSEJERÍA AGRÍCOLA DE LA EMBAJADA ARGENTINA EN LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (2016). “Análisis del Comercio Agrícola de China en 2015”. DOC/CAP/007-2016, (pp. 1-30). Recuperado de: <http://www.agrichina.org/UploadFolder/201606120207483276.pdf> [Consulta: diciembre de 2018].
- CONSEJO DE ESTADO, REPÚBLICA POPULAR CHINA (1996). “White Paper-The Grain Issue in China”. Oficina de Información del Consejo de Estado, República Popular China. Recuperado de: https://www.iatp.org/sites/default/files/Grain_Issue_in_China_White_Paper_The.htm [Consulta: agosto de 2018].
- CONSEJO DE ESTADO, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2008). “Mid-and Long-term Grain Security Plan (2008–2020)”. Oficina de Información del Consejo de Estado, República Popular China. Recuperado de: www.gov.cn [Consulta: agosto de 2018].
- CONSEJO DE ESTADO, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2014). “China’s Foreign Aid (2014)”. Oficina de Información del Consejo de Estado, República Popular China. Recuperado de: http://english.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm [Consulta: julio de 2018].
- CONSORCIO ZONA FRANCA DE VIGO (2018). “Jornada-Taller: Oportunidades sector agroalimentario en China”. Recuperado de: <http://www.zonafrancavigo.com/red/downloads/pdf/22d9b4e2db48d4e326d6176c24efe946.pdf> [Consulta: noviembre de 2018].
- CORBACHO, A. L. (2011). “Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales”. *Serie Documentos de Trabajo*. N° 477, UCEMA. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10419/84364> [Consulta: julio de 2018].
- COSTANTINO, A. (2015). “¿Quiénes son y para qué? El proceso de extranjerización de la tierra en Argentina a partir del 2002”. *Ambiente y Sostenibilidad*. Vol. 1, N° 5, (pp. 43–56).
- DE LA BALZE, F. (2013) “Entre los cuentos chinos y la realidad. El surgimiento de China: un dilema central en la política exterior argentina”. Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el Mundo, CARI, (pp. 1-6). Recuperado de: http://www.cari.org.ar/pdf/surgimiento_china.pdf [Consulta: diciembre de 2018].

- DURÁN LIMA, J. y ÁLVAREZ, M. (2008). "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial". *CEPAL - Colección Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3690/S2008794_es.pdf [Consulta: julio de 2018].
- DUSSEL PETERS, E. (2015). "La "omnipresencia" del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe". *Nueva Sociedad*. N° 259, (pp. 34-44).
- DUSSEL PETERS, E. (2018). "Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe 2018". *Red ALC-China y Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://www.redalc-china.org/monitor/> [Consulta: febrero de 2019].
- ELIZONDO, M. (2014). "Las nuevas características del comercio mundial y los requisitos para la reinsertión argentina". *Serie de Artículos y Testimonios*. N° 99, CARI, (pp. 1-6). Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/at99.pdf> [Consulta: julio de 2018].
- FAO (1996). "Cumbre Mundial de la Alimentación". Roma, Italia. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/w3548s/w3548s00.htm> [Consulta: julio de 2018].
- FAO (1999). "Poverty Alleviation and Food Security in Asia: Lessons and Challenges" (Annex 3: "Agricultural Policy and Food Security in China"). Regional Office for Asia and the Pacific: Bangkok. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/ab981e/ab981e0c.htm#bm12> [Consulta: julio de 2018].
- FAO (2011). "La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones". Programa CE-FAO. (pp. 1-4). Recuperado de: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf> [Consulta: julio de 2018].
- FAO (2018). "Food Outlook - Biannual Report on Global Food Markets – November 2018". (pp. 104). Roma, Italia. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/ca2320en/CA2320EN.pdf> [Consulta: febrero de 2019].
- FARMER'S DAILY (2014). "Agricultural "Going Out". How Companies Play the Leading Role". Recuperado de: http://www.farmer.com.cn/jjpd/hyyw/201408/t20140826_979494.htm [Consulta: febrero de 2019].
- FARMER'S DAILY (2017). "Open Cooperation Leads Agriculture Into the World - Review of Achievements in Agricultural International Cooperation since the Party's 18th Congress". Recuperado de: http://www.farmer.com.cn/jjpd/hyyw/201408/t20140826_979494.htm [Consulta: febrero de 2019].
- FERRANDO, A. P. (2013). "Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado". IEI (Instituto de Estrategia Internacional), CERA. Recuperado de: http://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?language=es&p_seccion_sup_id=167 [Consulta: julio de 2018].
- FITA CATÁ, A. (2006). "El modelo de inserción y la posición competitiva de los países en transición de la Europa Central en el actual entorno global". Tesis de doctorado, Universitat de Barcelona, Barcelona, España.
- FORESIGHT (2012). "The Future of Food and Farming. Implications for China". Government Office for Science, Londres. Recuperado de: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288248/12-898-the-future-of-food-and-farming-implications-for-china.pdf [Consulta: agosto de 2018].
- FORO CHINA-CELAC (s.f.). Recuperado de: <http://www.chinacelacforum.org/esp/> [Consulta: mayo de 2018].

- FUNDACIÓN INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2005). “Protección de la industria sojera en la República Argentina”. Recuperado de: <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/Prot%20ind%20sojera%20en%20RPCh.pdf> [Consulta: febrero de 2019].
- FUNDACIÓN INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2017). “China reduce temporalmente aranceles aplicados a productos agroindustriales”. *Boletín del INAI*. N° 167, (pp. 20). Recuperado de: <http://inai.org.ar/archivos/boletines/Bolet%3%ADn%20INAI%20167.pdf> [Consulta: diciembre de 2018].
- FUNDACIÓN INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2018). “China. Acceso a mercados”. Recuperado de: http://www.inai.org.ar/archivos/notas/Info%20Pais_China%2019jul18.pdf [Consulta: febrero de 2019].
- GALE, F. (2013). “Growth and Evolution in China’s Agricultural Support Policies”. *Economic Research Report*. N° 153, Economic Research Service (ERS), USDA.
- GALE, F. (2015). “La Política Agrícola de China en Evolución”. Recuperado de: http://www.iica.int/sites/default/files/events/presentations/2015-11/evolucion_de_la_politica_agricola_china_fred-gale_-_spanish_final.pdf [Consulta: enero de 2019].
- GARCÍA TELLO, S. E. (2016). “Políticas chinas de abasto alimentario en fuentes extranjeras. Implicaciones para América Latina: el caso de Argentina (1980-2012)”. Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.
- GONZÁLEZ JÁUREGUI, J. y TARABORRELLI, D. (2018). “La agro-geopolítica global de China: implicancias para la Argentina (2003-2017)”. *Realidad Económica*. N° 316, (pp. 39-68).
- GONZÁLEZ MÁSIK, D. (2017). “El mercado de la tecnología agrícola en China 2017”. *Estudios de Mercado*. ICEX España Exportación e Inversiones. Recuperado de: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/DOC2017773038.html?idPais=CN> [Consulta: diciembre de 2018].
- GOOCH, E. y GALE, F. (2018). “China’s Foreign Agriculture Investments”. *Economic Information Bulletin*. N° 192, Economic Research Service, USDA.
- HAIRONG, Y., YIYUAN, C. y BUN, K. (2016). “China’s soybean crisis: the logic of modernization and its discontents”. *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 43, N° 2, (pp. 373-395).
- HEARN, A. H. (2015b). “¿Confucio versus Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria”. *Nueva Sociedad*. N° 259, (pp. 55-68).
- HEJAZI, M. y MARCHANT, M.A. (2017). “China’s Evolving Agricultural Support Policies”. *Choices*. Vol. 32, N° 2.
- HUA, L. (2017). “Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”. *Relaciones Internacionales*. N° 53, (pp. 229-237).
- IHEST (Institut des Hautes Etudes pour la Science et la Technologie) (2016). “Agriculture and Agri-food in China”. Recuperado de: https://www.ihest.fr/IMG/pdf/agriculture_in_china_vo.pdf [Consulta: enero de 2019].
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2016). “Made in CHI-LAT: claves para renovar la convergencia entre Latinoamérica y China”. *Integración y Comercio*. N° 40, BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7667/Revista-Integracion-Comercio-No-40-Junio-2016.pdf> [Consulta: mayo de 2018].
- KAY, C. (1991). “Teorías latinoamericanas del desarrollo”. *Nueva Sociedad*. N° 113, (pp. 101-113).
- MACÍAS, M. A. (2016). “Comercio entre Argentina y China: ¿una relación equilibrada?”. *RED Sociales*. Vol. 3, N° 3, UNLu, (pp. 27-38).

- MALENA, J. E. (2015). “Análisis del status de “socio estratégico integral” conferido por la República Popular China a la República Argentina”. En CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), “*Las crecientes relaciones entre China y América Latina: análisis de sus múltiples dimensiones*”. (pp. 55-67). Documentos de Trabajo N° 97, Grupo de Trabajo sobre China, Comité de Asuntos Asiáticos. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt97.pdf> [Consulta: julio de 2018].
- MESQUITA MOREIRA, M. Y SOARES, A. (2016). “América Latina y China después del auge: los costos del comercio agropecuario”. *Integración y Comercio*. N° 40, BID, (pp. 130-149).
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ASUNTOS RURALES, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2013). “2013 China Agriculture”. Recuperado de: http://english.agri.gov.cn/hottopics/cpc/201304/t20130403_11994.htm [Consulta: julio de 2018].
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ASUNTOS RURALES, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2014). “No.1 Central Document targets rural reform”. Recuperado de: http://english.agri.gov.cn/hottopics/cpc/201401/t20140120_21067.htm [Consulta: julio de 2018].
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ASUNTOS RURALES, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2016). “Ministry of Agriculture and Agricultural Development Bank Sign Comprehensive Strategic Cooperation Agreement”. Recuperado de: http://www.abchina.com/En/enold/about-us/news/201503/t20150305_692078.htm [Consulta: febrero de 2019].
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, REPÚBLICA ARGENTINA (2016). “Capacidad de almacenaje en Argentina”. Jornada de Perspectivas Agrícolas 2016/17, Subsecretaría de Mercados Agropecuarios. Recuperado de: <https://tinyurl.com/y22v7taw> [Consulta: enero de 2019].
- MINISTERIO DE COMERCIO, REPUBLICA POPULAR CHINA (2017). “China Outward Direct Investment Statistical Communique”. Recuperado de: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201809/20180902791965.shtml> [Consulta: febrero de 2019].
- MINISTERIO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, REPÚBLICA POPULAR CHINA (2015). “China’s Environmental Status Report”. Recuperado de: <http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/soe/Report/201706/P020170614504782926467.pdf> [Consulta: agosto de 2018].
- MIRANDA, R. (2014). “Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Vol. 59, N° 2, (pp. 41-67).
- MITCHELL, D. J. (2007). “China and the Developing World”. *Center for Strategic and International Studies*, (pp. 109-131). Recuperado de: https://csis.org/files/media/isis/pubs/090212_06china_developing.pdf [Consulta: abril de 2019].
- MYERS, M. y JIE, G. (2015). “China’s agricultural investment in Latin America: A critical assessment”. *China and Latin America Report*. (pp. 24). Recuperado de: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/Chinas-Agricultural-Investment-in-Latin-America.pdf> [Consulta: abril de 2019].
- OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL UNR (2015). “Radiografía del Swap Argentina – China”. Recuperado de: <http://www.observatorio.unr.edu.ar/radiografia-del-swap-argentina-china/> [Consulta: octubre de 2018].
- OCDE/FAO (2013). “*OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2013-2022*”. (pp. 335). Texcoco (México): Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Recuperado de: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2013-es [Consulta: agosto de 2018].
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, REPÚBLICA POPULAR CHINA (NBSC). “China Statistical Yearbook”. Varios años. Beijing: China Statistics Press. Recuperado de: <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/> [Consulta: enero de 2019].
- OLIVA, C. V. (2017). “Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*. N° 125, (pp. 83-87).

- OLONA, J. (2017). “China refuerza su política agraria”. Recuperado de: <http://www.joaquinolona.com/?p=2874> [Consulta: enero de 2019].
- OROPEZA HIGUERA, D. (2017). “Seguridad alimentaria en China: lo que debemos aprender”. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2017/11/28/seguridad-alimentaria/> [Consulta: julio de 2018].
- OVIEDO, E. D. (2006). “China: visión y práctica de sus llamadas relaciones estratégicas”. *Estudios de Asia y África*. Vol. 41, N° 3, (pp. 385-404).
- OVIEDO, E. D. (2011). “Argentina y China: Causas de la disputa en torno al aceite de soja”. *Estudios de Asia y África*. Vol. 57, N° 2, (pp. 337-376).
- OVIEDO, E. D. (2014). “Argentina frente a China: entre la profundización de la dependencia comercial y el anclaje de la modernización económica”. *FLACSO-ISA Joint International Conference*. (pp. 1-10). Buenos Aires, Argentina.
- OVIEDO, E. D. (2015a). “El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina”. *Estudios Internacionales*. Vol. 47, N° 180, (pp. 67-90).
- OVIEDO, E. D. (2015b). “Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio”. *Nueva Sociedad*. N° 259, (pp. 117-128).
- PREBISCH, R. (1986). “El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. *Desarrollo Económico*. Vol. 26, N° 103, (pp. 479-502).
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (WFP) (2017). “*Plan Estratégico para China (2017-2021)*”. WFP/EB.1/2017/7/8/Rev.1, (pp. 1-24). Roma, Italia. Recuperado de: <https://docs.wfp.org/api/documents/f3e0838d-d3d2-48c7-9e13-a1500b60792f/download/> [Consulta: septiembre de 2018].
- RAMÓN-BERJANO, C., MALENA, J. y VELLOSO, M. A. (2015). “El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la alianza estratégica integral y de los acuerdos bilaterales”. *Documentos de Trabajo N° 96*. Grupo de Trabajo sobre China, Comité de Asuntos Asiáticos, CARI. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf> [Consulta: julio de 2018].
- RAPOSO, I., LIENDO, M. y MARTÍNEZ, A. (2017). “Nueva operatoria portuaria: Rosario y su región en las últimas décadas”. *VI Jornadas de Historia de la Industria y los Servicios*. (pp. 1-24). AESIAL/IIEP-Baires y Escuela de Economía y Negocios, UNSAM. Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2006). “*Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*”. Tesis doctoral, Universitat de Girona, Girona, España.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, M. T. (2010). “Autosuficiencia alimentaria en China”. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 41, N°162, (pp. 103-126).
- SALAMA, P. (2008). “Argentina: el alza de las materias primas agrícolas. ¿Una oportunidad?”. *Comercio Exterior*. Vol. 58, N° 12, (pp. 836-851).
- SCHUJOVITZKY, L. (2015). “*Inversiones chinas en Argentina: Naturaleza y Clasificación en base a estudios de casos*”. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- SCOBELL, A. (2014). “China’s real strategic culture: A great Wall of the Imagination”. *Contemporary Security Policy*. Vol. 35, N° 2, (pp. 211-226).
- SECRETARÍA DE AGROINDUSTRIA, REPÚBLICA ARGENTINA (2011). “Argentina - China. Compartiendo caminos”. *Alimentos Argentinos*. N° 50: “Argentina-China, hora de diversificar exportaciones”, (pp. 4). Recuperado de: <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Publicaciones/revistas/nota.php?id=531> [Consulta: abril de 2019].

- SECRETARÍA DE AGROINDUSTRIA, REPÚBLICA ARGENTINA (2018a). “Argentina amplía el ingreso de alimentos a China”. Dirección de Prensa y Comunicación, Secretaría de Agroindustria, República Argentina. Recuperado de: https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/prensa/index.php?accion=noticia&id_info=180517074114 [Consulta: noviembre de 2018].
- SECRETARÍA DE AGROINDUSTRIA, REPÚBLICA ARGENTINA (2018b). “República Argentina. Exportaciones e Importaciones Pesqueras – 2017”. (pp. 143). Recuperado de: <https://tinyurl.com/y6cchh7a> [Consulta: noviembre de 2018].
- SENASA (2018). “Argentina amplía el ingreso de alimentos a China”. Recuperado de: <http://www.senasa.gov.ar/senasa-comunica/noticias/argentina-amplia-el-ingreso-de-alimentos-china> [Consulta: agosto de 2018].
- SIMONIT, S. (2011) “Las empresas chinas en Argentina”. *Chines Studies Working Papers Series*. N° 1.
- SLIPAK, A. (2012). “Revisitando a Prebisch en el Siglo XXI: un estudio de la relación sino-argentina”. *Rebela*. Vol. 2, N° 2, (pp. 203-238).
- SLIPAK, A. (2014). “América Latina ante China: ¿Transición del Consenso de Washington al Consenso de Beijing?”. *VII Jornadas de Economía Crítica*. (pp. 1-21). Facultad de Ciencias Económicas, UNLP. La Plata: Argentina.
- SOLIDARIDAD (2017) “China’s Soy Crushing Industry. Impacts on the Global Sustainability Agenda”. Recuperado de: <https://www.solidaridadnetwork.org/sites/solidaridadnetwork.org/files/publications/China%20Soy%20report.pdf> [Consulta: enero de 2019].
- SONG, Q. y WAGNER, R. (2016). “Inversión extranjera y exportaciones. Dos caras de la misma moneda”. *Integración y Comercio*. N° 40, BID, (pp. 196-207).
- STEINBERG, F. (2016). “Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales”. *Revista Española de Ciencia Política*. N° 18, (pp. 149-176).
- SVAMPA, M. (2013). ““Consenso de los Commodities” y lenguaje de valoración en América Latina”. *Nueva Sociedad*. N° 244, (pp. 31-46).
- TOKATLIAN, J. G. y PARDO, R. (1990). “La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo?”. *Estudios Internacionales*. Vol. 23, N° 21, (pp. 339-382).
- TRÁPAGA DELFÍN, Y. (2014). “¿Es importante la comida en China? Cuestiones de política agrícola moderna”. *Economía Informa*. N° 384, (pp. 70-90).
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos) (2017). “World Agricultural Supply and Demand Estimates” (WASDE). N° 568, (pp. 40). Interagency Commodity Estimates Committees, World Agricultural Outlook Board. Recuperado de: <https://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/> [Consulta: diciembre de 2018].
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos) (2018a). “Foreign Agricultural Service” (FAS). Recuperado de: <https://www.fas.usda.gov/regions/china> [Consulta: diciembre de 2018].
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos) (2018b). “Economic Research Service” (ERS). Recuperado de: <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-us-trade/countries-regions/china/> [Consulta: diciembre de 2018].
- VADELL, J. (2011). “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico”. *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 19, N° 1, (pp. 57-79).
- VEECK, G. (2013). “China’s food security: past successes and future challenges”. *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 54, N° 1, (pp. 42-56).
- ZHA, D. J. y ZHANG, H. Z. (2013). “Food in China’s international relations”. *The Pacific Review*. Vol. 26, N° 5, (pp. 455-479).

ZHOU, L., CHEN, X. y LEI, L. (2018). “Intra-Household Allocation of Nutrients in an Opening China”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. Vol. 15, N° 4. (pp. 1-24).

FUENTES ELECTRÓNICAS

BANCO MUNDIAL: <https://datos.bancomundial.org/pais/china>

BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO (BCR): <https://www.bcr.com.ar/default.aspx>

COMTRADE (División Estadística de Naciones Unidas): <https://comtrade.un.org/>

FAOSTAT (División de Estadística de la FAO): (<http://www.fao.org/faostat/es/#country/351>

INDEC (Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina): <https://www.indec.gob.ar/>

NBSC (Oficina Nacional de Estadísticas de la República Popular China): <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/>

TRADE MAP: <https://www.trademap.org/Index.aspx>

USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos): <https://www.usda.gov/>

FUENTES PERIODÍSTICAS

AGROSITIO (1 de julio de 2011). “Las inversiones chinas en Río Negro levantan polémica: ¿Quién está detrás de los negocios?”. Recuperado de: <https://www.agrositio.com.ar/noticia/123938-las-inversiones-chinas-en-rio-negro-levantan-polemica-quien-esta-detras-de-los-negocios> [Consulta: febrero de 2019].

ÁMBITO (24 de agosto de 2011). “Empresa china anunció inversión millonaria en Río Negro”. Recuperado de: <https://www.ambito.com/empresa-china-anuncio-inversion-millonaria-rio-negro-n3698942> [Consulta: febrero de 2019].

ÁMBITO (18 de julio de 2017). “Para fortalecer reservas, el Central renovó swap de U\$S 10.375 M con China por 3 años”. Recuperado de: <https://www.ambito.com/para-fortalecer-reservas-el-central-renovo-swap-us-10375-m-china-3-anos-n3990430> [Consulta: octubre de 2018].

ÁMBITO (20 de febrero de 2018). “La exportación de carne vacuna aumentó un 34% en 2017”. Recuperado de: <https://www.ambito.com/la-exportacion-carne-vacuna-aumento-un-34-2017-n4012979> [Consulta: noviembre de 2018].

ÁMBITO (29 de agosto de 2018). “La Argentina retoma los envíos de aceite de soja a China”. Recuperado de: <https://www.ambito.com/la-argentina-retoma-los-envios-aceite-soja-china-n4032102> [Consulta: noviembre de 2018].

BBC (09 de julio de 2010). “Nuevo escándalo por leche contaminada en China”. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/07/100709_china_nuevo_escandalo_leche_lh [Consulta: noviembre de 2018].

CHINA DAILY (27 de septiembre de 2018). “Xi stresses nation’s self-reliance”. Recuperado de: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201809/27/WS5babe9aa310c4cc775e8414.html> [Consulta: julio de 2018].

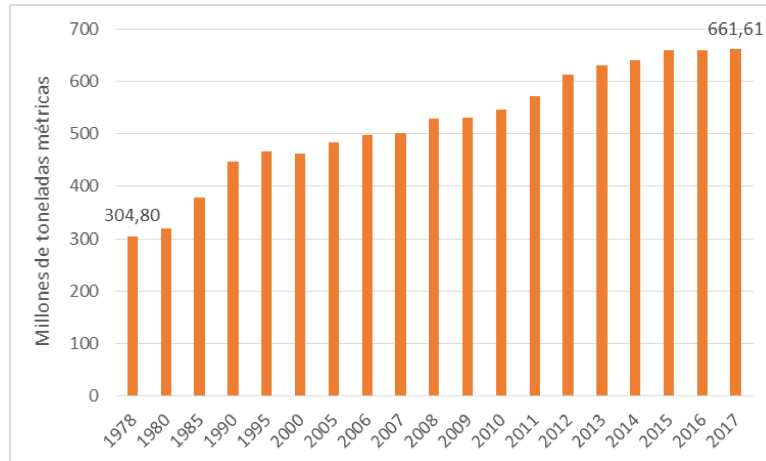
CHINA INTERNET INFORMATION CENTER (26 de febrero de 2018). “N° 1 Central Document signals rural China’s importance”. Recuperado de: http://www.china.org.cn/opinion/2018-02/26/content_50596418.htm [Consulta: julio de 2018].

- CLARÍN (23 de diciembre de 2017). “Las razones por las que China importa cada vez más soja”. Recuperado de: https://www.clarin.com/rural/razones-china-importa-vez-soja_0_H1Z6YkDGz.html. [Consulta: noviembre de 2018].
- CRONISTA (21 de julio de 2016). “El Gobierno ratificó un acuerdo con capitales chinos para financiar el Belgrano Cargas”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-ratifico-un-acuerdo-con-capitales-chinos-para-financiar-el-Belgrano-Cargas-20160721-0031.html> [Consulta: octubre de 2018].
- CRONISTA (2 de marzo de 2017). “El gigante chino Cofco completó la compra de la holandesa Nidera”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/negocios/El-gigante-chino-Cofco-completo-la-compra-de-la-holandesa-Nidera-20170302-0078.html> [Consulta: enero de 2019].
- CRONISTA (17 de enero de 2018). “Histórico acuerdo con China para la exportación argentina de carnes con hueso”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Historico-acuerdo-con-China-para-la-exportacion-argentina-de-carnes-con-hueso--20180117-0076.html> [Consulta: octubre de 2018].
- CRONISTA (17 de mayo de 2018). “Carne a China: se firmó el protocolo para ampliar exportaciones”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Carne-a-China-se-firmo-el-protocolo-para-ampliar-exportaciones-20180517-0069.html> [Consulta: octubre de 2018].
- EL ECONOMISTA (24 de agosto de 2017). “Argentina volverá a exportar aceite de soja a China”. Recuperado de: <https://www.economistaamerica.com.ar/economia-eAm-argentina/noticias/9353980/08/18/Argentina-vuelve-a-exportar-aceite-de-soja-a-China-despues-de-tres-anos.html> [Consulta: diciembre de 2018].
- EL LITORAL (20 de mayo de 2017). “Crédito para Circunvalar Santa Fe”. Recuperado de: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/148944-credito-para-el-circunvalar-santa-fe-acuerdos-con-china-por-el-belgrano-cargas.html [Consulta: septiembre de 2018].
- EL MUNDO (26 de diciembre de 2008). “Leche contaminada con melamina en China”. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundosalud/2008/09/26/medicina/1222449332.html> [Consulta: noviembre de 2018].
- EL PAÍS (18 de marzo de 2014). “China planea que 90 millones de personas emigren a ciudades para 2020”. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2014/03/18/actualidad/1395165089_188408.html [Consulta: julio de 2018].
- EXPANSIÓN (22 de mayo de 2018). “China desbanca a EEUU como primera potencia importadora de alimentos y bebidas”. Recuperado de: <http://www.expansion.com/economia/2016/05/22/574172b4ca474106478b4576.html> [Consulta: diciembre de 2018].
- INFOBAE (15 de marzo de 2016). “La Prefectura hundió a un pesquero chino en Chubut”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2016/03/15/1797377-la-prefectura-hundio-un-pesquero-chino-chubut-hay-cuatro-detenidos/> [Consulta: marzo de 2019].
- INFOBAE (30 de enero de 2018). “China desembarca en la Argentina con su proyecto de financiamiento más ambicioso”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/01/30/china-desembarca-en-la-argentina-con-su-proyecto-de-financiamiento-mas-ambicioso/> [Consulta: septiembre de 2018].
- INFOCAMPO (5 de febrero de 2016). “Noble Agri pasa a ser 100% china y queda en manos de la gigante Cofco”. Recuperado de: <https://www.infocampo.com.ar/noble-agri-pasa-a-ser-100-china-y-queda-en-manos-de-la-gigante-cofco/> [Consulta: febrero de 2019].
- LA NACIÓN (07 de noviembre de 2004). “China invertiría en el país 20.000 millones de dólares”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/china-invertiria-en-el-pais-20000-millones-de-dolares-nid652032> [Consulta: septiembre de 2018].

- LA NACIÓN (13 de octubre de 2008). “Histórica reforma agraria en China”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/historica-reforma-agraria-en-china-nid1058698> [Consulta: julio de 2018].
- LA NACIÓN (20 de noviembre de 2017). “Por primera vez, el consumo chino de soja superó las 100 millones de toneladas”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/por-primera-vez-el-consumo-chino-de-soja-supero-los-100-millones-de-toneladas-nid2083934> [Consulta: noviembre de 2018].
- LA NACIÓN (11 de mayo de 2018). “Estadounidenses, italianos y españoles: los inversores extranjeros con más tierras en el país”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-tierras-en-manos-extranjeras-suman-125-millones-de-hectareas-nid2132709> [Consulta: abril de 2019].
- LA NACIÓN (07 de junio de 2018). “Exportar a China: las exigencias para conquistar el mercado del gigante asiático”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/exportar-a-china-las-exigencias-para-conquistar-el-mercado-del-gigante-asiatico-nid2141494> [Consulta: diciembre de 2018].
- LA NACIÓN (16 de septiembre de 2018). “En el norte, el Plan Belgrano avanza lento”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/en-norte-plan-belgrano-avanza-lento-nid2172167> [Consulta: octubre de 2018].
- LAPOLÍTICAONLINE (6 de marzo de 2014). “Cómo impacta en la Argentina la compra china de las principales cerealeras”. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/78988-como-impacta-en-la-argentina-la-compra-china-de-las-principales-cerealeras/> [Consulta: enero de 2019].
- PEOPLE DAILY (17 de marzo de 2014). “China revela plan de urbanización para 2014-2020”. Recuperado de: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/8568454.html> [Consulta: agosto de 2018].
- REUTERS (19 de mayo de 2018). “China’s total arable land falls for fourth year in 2017: resources ministry”. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-china-agriculture-land/chinas-total-arable-land-falls-for-fourth-year-in-2017-resources-ministry-idUSKCN1IK059> [Consulta: julio de 2018].
- TÉLAM (18 de julio de 2014). “Bancos Centrales de Argentina y China firmaron *swap* por 11 mil millones de dólares”. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201407/71600-bancos-centrales-de-argentina-y-china-firmaron-swap-por-11-mil-millones-de-dolares.html> [Consulta: septiembre de 2018].
- TÉLAM (18 de abril de 2016). “Proyectan renovar 1.500 km de vías del ferrocarril Belgrano Cargas”. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201604/143839-trenes-renovacion-vias-belgrano-cargas.html> [Consulta: octubre de 2018].
- TÉLAM (18 de mayo de 2017). “El gobierno ampliará U\$S 1.600 millones el crédito para el Ferrocarril Belgrano Cargas”. Recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201705/189513-credito-ferrocarril-belgrano-cargas.html> [Consulta: octubre de 2018].
- XINHUA (12 de junio de 2015). “China promete “cero tolerancia” para delitos de seguridad alimentaria”. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/china/2015-06/12/c_134319259.htm [Consulta: julio de 2018].
- XINHUA (31 de agosto de 2018). “China aprueba nueva ley para prevenir la contaminación del suelo”. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/2018-08/31/c_137434167.htm [Consulta: julio de 2018].
- XINHUA (18 de enero de 2019). “China es clave para optimización de ferrocarril de cargas en Argentina”. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/2019-01/18/c_137752891.htm [Consulta: octubre de 2018].

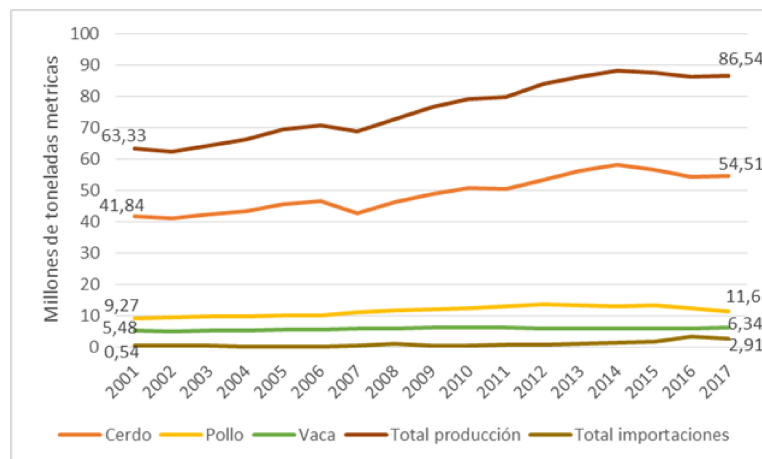
ANEXOS

Gráfico N° I: Producción agrícola de China. Años: 1978-2017 (en millones de toneladas).



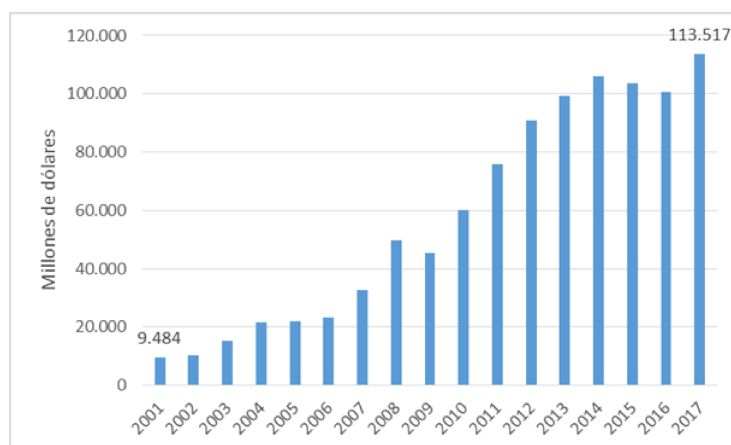
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China (*China Statistical Yearbook*). (Nota: el cálculo incluye cereales, oleaginosas y tubérculos).

Gráfico N° II: Producción e importación de carnes en China. Años: 2001-2017 (en millones de toneladas).



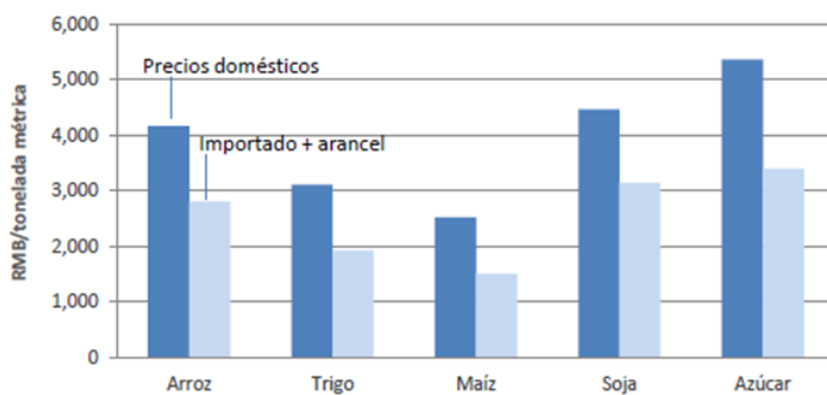
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China (*China Statistical Yearbook*) y del Departamento de Agricultura de Estados Unidos: “*Livestock and Poultry: World Markets and Trade*” (2017).

Gráfico N° III: China: Importaciones de productos agrícolas y alimentos. Años: 2001-2017.



Fuente: Elaboración propia en base de datos de Trademap y COMTRADE.

Gráfico N° IV: Commodities agrícolas: Precios domésticos en China vs precios importados. Año: 2015.



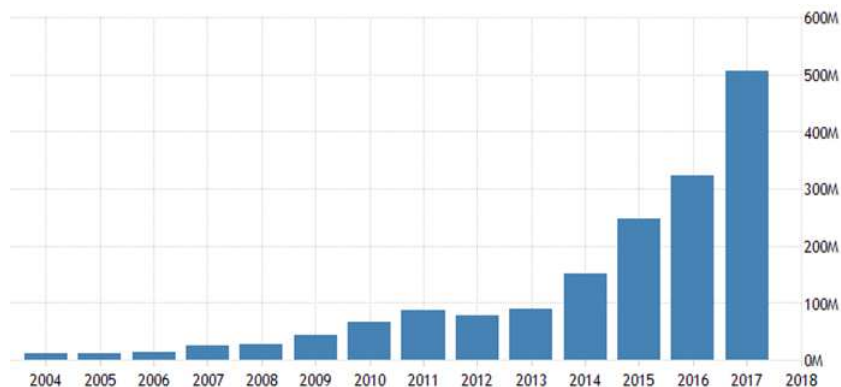
Fuente: Gale, en base a datos del Ministerio de Agricultura de China (2015).

Gráfico N° V: Principales actores mundiales en la provisión y distribución de porotos, harina y aceite de soja. Años: 2016/2017 (en miles de toneladas métricas).

Poroto de soja		Harina de soja		Aceite de soja	
Producción		Producción		Producción	
País	Cantidad	País	Cantidad	País	Cantidad
Estados Unidos	117.208	China	68.508	China	15.501
Brasil	114.000	Estados Unidos	40.675	Estados Unidos	10.058
Argentina	57.800	Argentina	34.600	Argentina	8.710
China	12.900	Brasil	32.120	Brasil	7.960
Importación		Importación		Importación	
País	Cantidad	País	Cantidad	País	Cantidad
China	89.000	Unión Europea	19.500	India	3.700
Unión Europea	14.600	Vietnam	5.150	Bangladesh	750
México	4.200	Indonesia	4.300	Argelia	715
Japón	3.200	Tailandia	3.000	China	620
Exportación		Exportación		Exportación	
País	Cantidad	País	Cantidad	País	Cantidad
Brasil	62.400	Argentina	31.750	Argentina	5.600
Estados Unidos	55.792	Brasil	15.000	Brasil	1.400
Argentina	8.500	Estados Unidos	10.886	Estados Unidos	1.043
Paraguay	6.300	Paraguay	2.710	Unión Europea	900
Molienda (Crush)		Consumo doméstico		Consumo doméstico	
País	Cantidad	País	Cantidad	País	Cantidad
China	86.500	China	67.003	China	16.000
Estados Unidos	51.982	Unión Europea	31.342	Estados Unidos	9.026
Argentina	45.000	Estados Unidos	30.074	Brasil	6.560
Brasil	41.500	Brasil	16.650	India	5.400

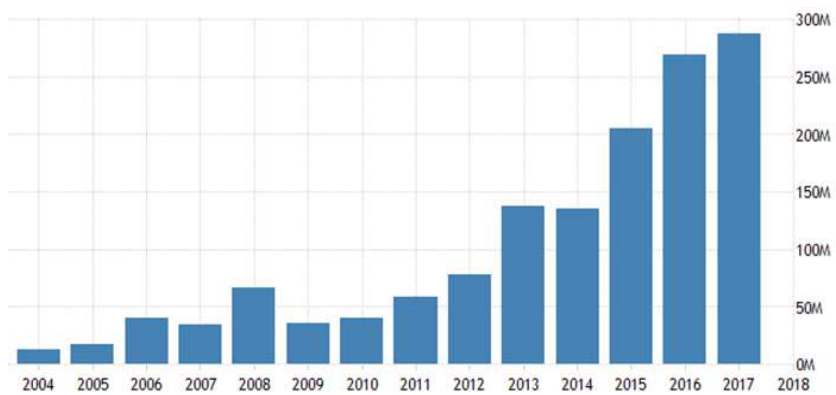
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA): "Oilseeds: World Markets and Trade" (2017).

Gráfico N° VI: Exportaciones argentinas de carnes a China. Años: 2004-2017 (en millones de dólares FOB).



Fuente: Trading Economics en base a datos de COMTRADE (2018).

Gráfico N° VII: Exportaciones argentinas de productos de pesca a China. Años: 2004-2017 (en millones de dólares FOB).



Fuente: Trading Economics en base a datos de COMTRADE (2018).