

Argentina y China. Aportes para un mayor acercamiento económico y político¹.

Por Gustavo Girado.

(Artículo del Boletín de ALADAA, Sección Argentina, de Octubre, 2011, pp. 45-66).

La República Popular China ha ingresado en el siglo XXI con un empuje ampliamente reconocido, especialmente en el terreno económico y comercial, donde el proceso de reforma económica se encuentra en una etapa en la que mira mucho más al frente externo, a la vez vinculado con su mayor presencia internacional y con la percepción de que sin una mayor inserción en el mundo le será difícil hallar alternativas a las dificultades que pudieran surgir en su proyecto modernizador. Desde que Deng Xiaoping a finales de 1978 logró convencer al Partido Comunista de China de comenzar a transitar una nueva senda de transformación del país, el recorrido ha sido largo y no exento de dificultades². Los aspectos positivos y negativos del proceso han sido ampliamente tratados por organismos internacionales y el sector académico de todo el mundo.

Si los anteriores veinticinco años de la reforma china se habían centrado en el plano interior, modernizando la economía, desarrollando el país, familiarizándolo con las nuevas tendencias mundiales sin renunciar a su identidad, la nueva etapa que coincide con el más importante relevo generacional de la China Popular, tiene un perfil que mira mucho más el frente externo, lo que obedece a su mayor presencia internacional, al cambio durante la última década en la situación

¹ Este trabajo ha sido presentado en un seminario organizado por FLACSO, en razón de su aniversario. Para más precisiones sobre el mismo, debe consultarse a su autor.

² En diciembre pasado se han cumplido 25 años del acontecimiento que marcó definitivamente el posterior desarrollo chino, y que afectaría profundamente la manera en que China se relacionaría con el resto del mundo, cuando se decidieran importantes modificaciones políticas en la 3^{ra} Reunión Plenaria del XI Comité Central del PCC. Hasta ese momento, China tenía relaciones diplomáticas con sólo 55 países y no pertenecía a importantes organismos internacionales, a excepción de la ONU.

mundial, y a la percepción de que sin una mayor inserción en el mundo le resultará complejo hallar alternativas a las dificultades que pudieran surgir en su proyecto modernizador. El mundo ha cambiado y no todo se puede hacer ya solamente desde adentro.

En suma, China ha llegado a un punto en el que la economía interna no es suficiente para su desarrollo. De su peso en la economía mundial y su ingreso en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se derivan exigencias cada vez mayores, tanto en la forma como en el fondo.

El resultado de esta experiencia de transformación ha sido tratado y difundido, aunque amerita destacar un par de consecuencias: en primer lugar, hoy China es el principal proveedor de la segunda economía del mundo (Japón) habiendo conseguido desplazar de ese lugar a EE.UU.³ -lugar que mantenía desde la segunda posguerra-, y es también el principal destino de las exportaciones japonesas; en segundo lugar, si bien se conoce que es el mayor receptor de inversión extranjera directa (IED) del mundo, no es tan difundido que, desde hace pocos años, es un importante inversor en el resto del planeta en más de 160 países.

Todo justifica las percepciones globales: como el mercado potencial más importante, como la economía que más espacio geopolítico puede ganar en un futuro mediano mientras siga consolidando sus reformas económicas y sociales y, dadas sus características geográficas (su enorme tamaño y diversidad), poblacionales (la mayor del planeta) y macroeconómicas (básicamente la tasa de crecimiento *per capita*), también es percibida como el mayor mercado potencial para las exportaciones agroalimentarias -especialmente para las intensivas en tierra y/o agua-.

Es así como China se perfila como la nueva potencia económica mundial, para lo cual basta ver dos elementos. Primero, un crecimiento económico sostenido y superior al mundial: su PIB en dólares constantes ha crecido a una tasa promedio

³ Asimismo, como se espera que las importaciones de Japón provenientes de China continúen creciendo, el déficit bilateral japonés probablemente crecerá. Este cambio en la estructura del comercio exterior japonés está ligado directamente con la segunda ola del proceso de relocalización de sus industrias fuera de Japón ("*hollowing out*"), con un destino privilegiado: China. Japón está trasladando básicamente su producción de electrónicos con importantes niveles de valor agregado, lo que impacta en la estructura productiva china de mediano y largo plazo.

anual del 9% entre 1990 y 2004, mientras el del mundo lo ha hecho al 3,1%, por lo cual su participación en el producto global creció hasta explicar hoy casi el 4% del PIB mundial. Segundo, un papel creciente en el comercio mundial, ya que su participación se ha más que duplicado en los últimos diez años, llegando en 2004 al 6,9% de las exportaciones y 6,3% de las importaciones mundiales (su comercio exterior se cuadruplicó en el mismo período). Además, China incrementó su penetración en los mercados de las economías desarrolladas y simultáneamente se transformó en un importante destino de exportación, especialmente para las economías de la región asiática, convirtiéndose en un nuevo eje del comercio mundial.

Pero además hay aspectos que hacen de China un mercado particular. En su territorio se aprecian tres niveles de desarrollo superpuestos, consecuencia, quizás, de los distintos ritmos de crecimiento, fruto de las prioridades fijadas en la planificación de esta denominada "economía social de mercado" encarada por el Gobierno chino. Dejando de lado el primero, constituido por Hong Kong (el "primer mundo" chino), podría afirmarse que Shanghai y las provincias aledañas de Jiangzu, Zhejiang y Anhui, constituyen un segundo polo de desarrollo sostenido, al erigirse como una entidad caracterizada por un conjunto complementario de submercados interactivos que acaparan una enorme riqueza⁴. Un tercer sistema estaría representado por el resto de China, que a pesar de contar con la mayoría de la población del país, tiene un PBI per cápita bastante inferior al promedio.

Por otro lado, analistas internacionales han apreciado las oportunidades que se están gestando para las economías medianas, al abrirse nichos nunca explotados por la rigidez del anterior esquema dirigista, pero especialmente por el nacimiento de una nueva -y enorme- clase media. Este fenómeno expansivo, de carácter puramente comercial y derivado de la simple necesidad de diversificar sus mercados, es una "consigna" puesta en ejecución por las autoridades chinas desde la aprobación del Décimo Plan Quinquenal 2001-2005, que invita a las empresas chinas a expandir sus actividades y conquistar nuevos mercados inexplorados, como el argentino⁵.

⁴ En Shanghai y sus alrededores están instaladas las primeras 500 empresas del mundo y la IED acumulada en los últimos 10 años supera a la de todo el mundo en su conjunto.

⁵ China importa mucho para poder exportar, y una gran parte de su comercio exterior está ligado a los intereses de las empresas más grandes del mundo y que no son chinas, radicadas en China para exportar desde allí. Este es un punto importante, que en alguna medida desvirtúa una parte de los temores manifestados por muchos analistas acerca de la invasión de productos chinos de algunos sectores económicos, ya que hay un prerrequisito económico - financiero para que este

En el caso de la Argentina, las recientes zozobras macroeconómicas (sin antecedentes por su magnitud y profundidad) la han puesto en un lugar diferente para sopesar su relacionamiento externo: su aproximación a los distintos espacios en donde se dirimen cuestiones de interés vital para reorganizarse es multipolar, evaluando permanentemente los diferentes grados de participación en las negociaciones multilaterales, regionales y/o bilaterales.

La Argentina no había tenido importancia significativa para China en orden de sus relaciones exteriores, en virtud de pertenecer física y culturalmente a una región que no se ubica dentro de su zona de influencia geopolítica, pero desde el inicio de las reformas políticas y económicas impulsadas en China, el carácter realista que pasaron a tener sus relaciones internacionales pusieron a la Argentina en otro lugar dentro de su mapa estratégico.

De la misma manera, la relativamente escasa relación histórica entre ambos países (tanto en materia económica como política) parece haber jugado a favor del impulso que tiene la nueva relación, ya que no hay historia de antagonismos y rivalidades heredadas que, de alguna manera, condicionen las relaciones presentes⁶.

Por otra parte, en la reunión ministerial de la OMC en Cancún, tanto la Argentina como China, junto a otros países, han encontrado espacios de diálogo con intereses comunes, dando lugar al G-20. De ese hecho hay que destacar que se trató de la primera reunión en la que China participa como miembro de pleno derecho de aquella Organización, lo que constituye un aliciente para el trabajo conjunto en futuras reuniones.

Los problemas que cuesta sortear a nivel multilateral y que son de absoluto interés para nuestro país (entre otros, los subsidios que otorgan los países más

proceso tenga lugar: debe exportar primero para contar con las divisas que le permitirán importar sus insumos.

⁶ En este contexto hay que entender los apoyos mutuos derivados de demandas históricas en el marco multilateral, como por ejemplo los reclamos argentinos por las Islas Malvinas en el seno de la ONU o los de China acerca del no reconocimiento a Taiwán como nación soberana por la parte argentina (esto es, mantener el principio de “una sola China” como núcleo de las relaciones bilaterales).

desarrollados a sus productores agrícola-ganaderos)⁷ han cobrado relevancia en aquella reunión, potenciado por la inminencia de la finalización de la vigencia de la “Cláusula de Paz”⁸, encontrando en China un interlocutor de peso muy valioso para apuntalar posiciones comunes⁹.

El pragmatismo y la prioridad de los intereses nacionales deberían continuar siendo la norma en el comportamiento de China, equilibrado con el compromiso en los ámbitos mundiales, aceptando que la interdependencia y la multipolaridad pueden exigir nuevos modos de conducta y concesiones.

Sin embargo, la realidad refleja la necesidad de seguir con atención el proceso. Los esfuerzos de China en cumplir con las obligaciones de su contrato de adhesión a la OMC, y a pesar de las importantes reducciones de los niveles arancelarios, hasta ahora presentan resultados mixtos. Hay problemas que permanecen, como la implementación de regulaciones a la biotecnología, la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, los requerimientos de inspección y, quizás más importante, la confusa administración de las fechas de finalización de la aplicación de las cuotas arancelarias¹⁰.

En este trabajo se efectúan recomendaciones de políticas y cursos de acción a nivel gubernamental, privado y académico para estrechar los vínculos entre ambas economías.

⁷ El denominado G-20 surge, precisamente, para oponerse al tácito acuerdo entre europeos y estadounidenses acerca de los subsidios agrícolas, que no se eliminarían sino que apenas se irían reduciendo. El G-20 cuestiona las distorsiones comerciales impuestas por los países centrales.

⁸ Su vigencia produjo fuertes sobreofertas y saturación de stocks de productos agrícolas a nivel mundial, precios deprimidos, alteración de relaciones comerciales, etc., pero lo más importante es que impidió el progreso del sector agroindustrial en países como Argentina.

⁹ Posiciones comunes que no necesariamente se circunscriben a las relaciones multilaterales. Según P. Bustelo (REDRI, 16/12/03), “EE.UU. y China se enfrentan a desafíos internacionales comunes que hacen que a la larga estén condenados a entenderse. Pueden darse, sin embargo, presiones políticas en los dos países que dificulten ese entendimiento y exacerben las diferencias, provocando vaivenes innecesarios en la relación bilateral”, directamente ligados a las relaciones comerciales, tensiones de las que otros países pueden beneficiarse, añadimos.

¹⁰ Originalmente, las obligaciones que China asume en el Acuerdo Agrícola de la OMC contenían compromisos en tres áreas: acceso a mercados, apoyo doméstico y subsidios a la exportación. De las tres, la primera fue el destino de múltiples consideraciones por parte de la Argentina, Canadá, EE.UU., la UE, Brasil y Malasia, en un encuentro del Comité de Agricultura de la OMC al año de la adhesión china. Le solicitaron información acerca de cuándo y cómo planeaba implementar sus compromisos de acceso a mercado para las importaciones agrícolas, que debían “caer” el 01/01/02 (Asia Pacific Foundation of Canadá, N° 29, marzo 2003).

Recomendaciones de política

El desarrollo de China va de la mano con el crecimiento de su capacidad exportadora, que le permite competir con los productos de otros países tanto en su mercado local como con las exportaciones en terceros mercados comunes. Además, como se mencionó, la participación china en las negociaciones comerciales ha cobrado nuevo peso. Por lo tanto, se requieren acciones que permitan aprovechar las oportunidades que se presentan en el mercado chino y en las negociaciones comerciales internacionales, como también que sepan enfrentar de manera adecuada los desafíos que esta misma presencia genera.

1. Puntos de contacto de los intereses bilaterales estratégicos

Hay dos aspectos cualitativos que hacen a la política estratégica de China y que no tienen una expresión automática en los datos empíricos sobre el comercio, con puntos de contacto con la Argentina tanto en el terreno político como económico. Ya forman parte de la política de Estado de China y hacen estrictamente a su futuro de mediano y largo plazo: su seguridad alimentaria y energética.

Diversos trabajos señalaron algunos senderos por los que transitaría el crecimiento de la demanda de alimentos en China. Alguno considera que las economías del este de Asia en general y China en particular demandarán mayores porciones del total de alimentos que se comercializan en el mundo (en el caso de China, se añade el esfuerzo que incluye mantener la estabilidad social en las áreas rurales).

La lógica es la siguiente: los pueblos poco desarrollados se alimentan con féculas o proteínas vegetales consumidas directamente; al pasar a una dieta con proteínas animales, crece la demanda de granos forrajeros y harinas vegetales. Así, en China se incrementarán sus necesidades de alimentos de alto valor agregado, como las proteínas animales. Alimentando el proceso, las pautas de consumo se van modificando hacia productos de mayor calidad en las regiones más adelantadas, en la medida que mejoran sus condiciones de vida.

Cuando se buscan respuestas a sus menores cosechas, la mayoría aparece por el lado de la disponibilidad de tierra arable, que cayó de 113,3 millones de has. a comienzos de los noventa a 93 millones en 2003. En 2004, se anunció que la producción de granos tendría prioridad política, por lo que se aumentó el presupuesto rural, dirigido a cubrir las reducciones impositivas, mejorar las condiciones de producción en cuestiones medio-ambientales, salud y educación de los trabajadores rurales, entre otros destinos. Como resultado, China consiguió el primer aumento de su cosecha en años, a un costo fiscal elevado.

En el tema energético, China necesitará aprovisionarse de petróleo y gas para facilitar su desarrollo en las próximas décadas. Desde 1993 es importador neto de petróleo y ya superó a Japón como segundo consumidor mundial; no cuenta con reservas estratégicas de crudo y, de mantenerse las previsiones, sus necesidades aumentarán. Su dinámica impulsó los precios internacionales de las materias primas y de recursos básicos, lo que a su vez impulsó los precios de los fletes, que alcanzaron un récord. La situación de debilidad relativa ante un potencial conflicto internacional, hace a China más dependiente del exterior que antes, al menos en el aspecto energético. Pero también la cohesión social es objetivo central.

Aquellas decisiones políticas van en línea con gran parte de los intereses argentinos de ingresar al mercado chino con productos que contengan más valor agregado. Fuentes oficiales chinas dicen que hay espacios de negocios que van más allá de la provisión de materia prima alimenticia, procesados y recursos energéticos, que constituyen el núcleo del abastecimiento argentino hacia China. Esa política se ha manifestado en el interés chino en productos biológicos, biotecnología y hasta de maquinarias, aunque todavía no representan volúmenes significativos de intercambio.

Es notable que economías tan distintas como la Argentina y China, con patrones de producción diferentes y complementarios a la vez, hayan alcanzado tan escaso volumen de comercio hasta hace muy poco. Ambos países se encuentran en las antípodas geográficas, con pocos lazos históricos, económicos o culturales. El principal obstáculo ha sido probablemente la distancia, tanto geográfica como en materia de conocimiento (Girado, 2003). Las diferentes etnias, culturas y patrones de desarrollo han alimentado ese desconocimiento, y de aquí que sea casi natural encontrarnos con escaso volumen de comercio e inversiones. El comercio bilateral también presentó restricciones para crecer en productos con mayor valor

agregado. Sin embargo, hay registros de cierto dinamismo en los vínculos económicos derivados de intereses estratégicos puntuales, especialmente comerciales y recientes, asociados con la dinámica que tiene ahora la relación comercial.

La Argentina no se ha podido apropiarse de los beneficios derivados del crecimiento de China, a pesar que las mejoras en las condiciones de vida de los chinos les permiten preferir consumir productos que no son de primera necesidad. Subsisten barreras a la entrada de productos argentinos y todos estos elementos propenden para que persistan las dificultades en el vínculo. Hay “espacios vacíos”, como sostenían Bekinschtein y Moneta (1998), en la medida que no son aprovechadas las sinergias entre inversiones y comercio, un mayor comercio intra-industrial o una comunión más intensa entre las asociaciones de empresas de ambas regiones.

Para las empresas argentinas el costo de entrada es alto y tiene resultados inciertos para el nivel de inversiones requerido y hay ausencia de eslabonamientos comerciales. Esas distancias justifican una acción que en un país como la Argentina no puede encarar un sector en particular sin la colaboración de otros. El desarrollo, tanto del intercambio comercial como de la cooperación económica y técnica, se encuentra ligado a la iniciativa privada, pero al poder administrativo del Estado le recae la responsabilidad que va desde la convocatoria para conseguir sustento político para la acción pública pro-activa con respecto a China, como a la mínima acción de prestar servicios para que los encuentros de los agentes privados sean posibles. La construcción de ese conocimiento constituye la clave de la tarea pendiente.

2. Propuestas

La necesidad de la política pública se funda en las posibilidades existentes para el incremento de los flujos de intercambio, que tiene a su vez un amplio espacio para alcanzar transformaciones en su composición y porque podemos ser socios no sólo en lo económico. La experiencia de economías medianas como la argentina demuestra que ingresar a China requiere destinar recursos, capacidades y tener

estrategias de inserción de largo plazo¹¹. La Argentina necesita reducir los costos de transporte, comunicaciones y de promoción comercial, adaptar productos a las especificidades de la demanda china y atender las exigencias de escala de producción. Un plan oficial debería constituirse en el comienzo de un programa de reflexión general sobre el lugar que ocupa la Argentina en China, y sobre el espacio que debería ocupar la dimensión China en la política de nuestras relaciones exteriores. Se trata que la política hacia China sea mantenida por encima de cualquier coyuntura.

Hay un aspecto básico: como objetivo de Estado, lo comercial no puede constituirse en el único aspecto a ser atendido para “mejorar sistemáticamente el acceso de los productos argentinos al mercado oriental”. Debe trabajarse intentando intensificar las relaciones en forma amplia, de manera que los problemas comerciales puedan luego resolverse sin dañar la relación bilateral (Moneta, 2002)¹².

Dentro de aquella política mayor, se propone realizar un esfuerzo para abrir espacios a la sociedad civil y a la iniciativa privada, porque viabilizará estrategias específicas para determinados productos y/o servicios argentinos. Distinguimos a partir de aquí dos dimensiones: una general, donde las recomendaciones de política y las cuestiones institucionales van dirigidas a la región del Asia Pacífico; la otra, más específica, pretende describir con mayor detalle algunas propuestas exclusivamente referidas a China.

2.a. Marco general

Desde el punto de vista comercial, si bien la propuesta guarda todo el entramado de especificidad que podría requerir una política de promoción comercial hacia China, debe enmarcarse en una política de promoción general que el país desarrolle e impulse en los frentes externos. La tarea recomendada debe crear conciencia no sólo de las oportunidades económicas sino también de la necesidad

¹¹ Chile y su política de apertura al Pacífico tiene décadas y destina recursos en abundancia a ganar mayores espacios de mercado; N. Zelanda tiene relaciones estrechas no sólo desde el lado del comercio, sino incluso de involucramiento en las políticas regionales.

¹² Además, China es el país más demandado a nivel internacional por el uso de prácticas comerciales consideradas desleales.

de generar consenso para alcanzar una imagen-país reconocida. Esto obliga a considerar las restricciones presupuestarias que cualquier política de promoción tendrá en la Argentina, como natural consecuencia de las restricciones mayores que enfrenta el país. Por su parte, en la región del Asia Pacífico deben definirse sectores en los que haya posibilidades ciertas de consolidar la imagen de la Argentina de acuerdo a criterios prefijados en el marco de una política de promoción general del país.

Paralelamente, la Argentina podría proponer a los restantes miembros del Mercosur ampliado concentrar los esfuerzos y parte de los recursos que tienen en esa región y eventualmente compartirlos. Hay que considerar la experiencia ganada por Chile en su comercio con el Asia y en sus exitosos mecanismos de inserción, para consensuar acciones de promoción que no invaliden los actos individuales¹³.

La perspectiva comercial general debería evitar la duplicación de esfuerzos entre ministerios y organismos públicos que tienen ingerencia en misiones y ferias comerciales internacionales alentando su complementación. Definida esa política de promoción, se la debería articular para concurrir a Ferias y Exhibiciones comerciales.

Sería útil reforzar el programa de visitas bilaterales, que incluya la institucionalización de contactos periódicos con la consecuente conclusión de convenios y/o acuerdos de interés para la Argentina. Paulatinamente, hacer que la dimensión asiática de la política exterior argentina adquiera características estructurales. Desde el lado de la sociedad civil y entidades privadas, el formato del Foro constituye un esquema muy aceptado en el Asia Pacífico ya que allí se estimula el acercamiento con Occidente. Básicamente podrían intentar crear vínculos directos entre actores influyentes de ambas sociedades.

De cualquier forma, poco es posible si la Argentina no consigue cumplir con los compromisos de participación institucional en el Asia Pacífico en los que ya participó, incluso activamente. Con ese criterio la Argentina debería participar en

¹³ En 06/03 cuatro países que exportan carne a Taiwán trabajaron para promocionar el consumo en la región del Gran Taipei. Australia, Nueva Zelanda, EE.UU. y Canadá, armaron la "Taipei Beef Alliance" y promocionaron sus productos. A pesar de ser los principales proveedores de carne a Taiwán, fueron juntos para consolidar su presencia en esa región. "Meat International", vol. 13, N° 6, 2003.

las líneas de trabajo propuestas por el FOCALAE¹⁴, para utilizar los mecanismos sub-regionales de cooperación e integración preexistentes. No intentar generar nuevos, o no promoverlos, sino trabajar para consolidar las instancias existentes, que ya se encuentran debilitadas.

Esta iniciativa debería permitir incorporar la dimensión de la cooperación¹⁵, evaluándose el grado, intensidad y carácter de la cooperación técnica y económica con las oficinas públicas y mixtas chinas, reevaluando la cooperación con Japón y Corea, para focalizar intereses regionales de la Argentina.

La Argentina debería fortalecer institucionalmente al Ministerio respectivo para seguir las negociaciones de integración que involucren a China y las restantes de la región de la cuenca, por su lógica influencia indirecta, ya que determinarían el flujo de inversiones regional, entre otras cuestiones. Aquí es donde podría evaluarse el resultado de acciones que estudian las potencialidades de la triangulación España - Asia Pacífico - Iberoamérica, en virtud de la presencia de bancos españoles en Latinoamérica, la participación en APEC de México, Perú y Chile, y la nutrida red de acuerdos de libre imposición y de protección recíproca de inversiones vigentes entre los actores. La Argentina también debe reevaluar el significado de Hong Kong, que casi no presenta trabas al ingreso de alimentos.

También aparece la promoción del conocimiento intercultural como elemento esencial en la profundización de las relaciones. Para el caso específico de China, aquí ingresa el mayor contacto entre las sociedades civiles de ambos países, lo que colabora con la integración de los habitantes de la Argentina de origen chino.

2.b. Marco específico

2.b.1. Desde la esfera pública

¹⁴ El Foro de Cooperación entre América Latina y Asia del Este está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Brunei, Corea del Sur, China, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Tailandia, Taiwán y Vietnam.

¹⁵ Se sabe de las posiciones e intereses comunes en el G20. Pero, ¿cuáles son los puntos de contacto en las posiciones de ambos países en la Organización Mundial de Turismo (OMT), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) o en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), por ejemplo?

China debe ser abordada como una economía que ejerce tracción (“arrastre”) para la imagen del país, si se identifican sectores en los cuales la Argentina tiene presencia regional importante. Este parámetro debe ser abordado al momento que se definan los estímulos para la posterior participación en las ferias y exhibiciones específicas que se realicen en China. Para el caso: pieles preparadas y marroquinería, cítricos no dulces (cuando se firmen los protocolos), vinos y carnes (a corto plazo los primeros, y las carnes dependen del resultado de las negociaciones bilaterales), chocolates, circuitos impresos, medicamentos con penicilinas o derivados y válvulas reductoras de presión, entre los más importantes.

La iniciativa hacia China podría respaldarse en la responsabilidad compartida como núcleo de un trabajo conjunto entre el sector privado, el gobierno y el sector académico, utilizando mecanismos institucionales existentes, como la Conapac¹⁶ - hoy sin funcionamiento-, dentro de la cual podría funcionar un Comité Mixto (CM). En aquel virtual Foro tripartito (gobierno, empresas y académicos) que es la Conapac se formaría ese CM, que debería gestionar la iniciativa con un esquema simple, funcional y participativo, que no plantee objetivos ambiciosos e incumplibles.

La Conapac impulsaría la conformación de ese CM que gestione la iniciativa y que deberá constituirse con un esquema consultivo sencillo, ágil y no burocrático, cuya tarea principal será la de promover políticas hacia China que paulatinamente se transformen en política de Estado. La coordinación interministerial debe establecer una clara definición de roles, que ya están fijados en el Decreto que diera origen a la Conapac. Ese CM funcionaría dentro de la Conapac y debe identificar los temas considerados críticos de la relación con China, en la mayor cantidad de planos posible: comercial, de inversiones, político, cultural e institucional en general; debe diseñar un plan de acción a largo plazo con metas concretas, discutidas en el marco del CM para, en definitiva, reducir la dimensión de aquellos “espacios vacíos”.

¹⁶ Comité Nacional para Asia y el Pacífico. Creado en 1992, era coordinado por la Cancillería, y también participaban el Ministerio de Economía, cámaras empresarias, fundaciones e instituciones académicas. Desde 1998 este Comité dejó de tener un funcionamiento efectivo, pero no perdió entidad jurídica debido a que no se lo disolvió.

Debería impulsar actividades que permitan cambiar la percepción en China acerca de la Argentina, creando confianza política en el marco de un diálogo permanente sobre temas de la agenda internacional, a nivel político. Se puede trabajar especialmente las áreas de coincidencia y acercar posiciones donde lo anterior no se concrete¹⁷. Para aprovechar ese esfuerzo, se podrían incorporar áreas de especialización sobre China y alentar/fomentar que los funcionarios especializados aprendan lenguas orientales¹⁸.

Se propone trabajar con representantes de la comunidad china en la Argentina, tanto por tema de cursos como de su uso como personal administrativo en áreas de competencia específica. Se debe responder a las demandas de la comunidad china de ultramar que se encuentra en la Argentina, lo que puede pasar a constituirse en un aspecto muy relevante de la política pública, enriqueciéndola. No debería ser difícil establecer una relación positiva con dichas redes (Moneta, 2002).

En el terreno comercial, y ante los requerimientos chinos actuales y futuros de alimentos y energéticos descritos, los esfuerzos deberían destinarse a instalarnos como proveedor confiable que actúe seriamente y comprometido con el abastecimiento a largo plazo, como meta de sus inversiones, debido a: las ventajas de la Argentina por la calidad de su mano de obra, su inserción en el mercado regional, y el Mercosur como socio potencial para contrapesar el protagonismo de EE.UU. y la UE en futuras discusiones multilaterales.

A esta altura verificaríamos un cambio cualitativo: las negociaciones bilaterales contarían con un insumo de calidad, de manera que aquellas puedan realizarse en mejores condiciones objetivas. En este punto se requiere que la Argentina participe más activamente en el diseño y ejecución de la política del Mercosur con China, lo que no es simple retórica considerando el escaso grado de avance que tiene el diálogo del Mercosur con Japón, Corea y la ASEAN. Para el caso de China, no es ocioso señalar que se deben realizar tareas de investigación y desarrollo de mercado *in situ*, a través de las representaciones oficiales existentes

¹⁷ En 1996 China solicita formalizar un canal de diálogo China - Mercosur para tratar aspectos de la cooperación en varios campos, con resultados pobres hasta ahora.

¹⁸ La propuesta consiste en reeditar un pequeño pero especializado espacio institucional que estudie mercados y políticas en el Asia Pacífico, y realice propuestas de acción para la gestión pública. Esas propuestas serían elevadas y discutidas en el CM.

(embajada y consulado) y la recientemente creada Consejería Agrícola de la Argentina en Beijing¹⁹, que permitirán:

- Informar al sector privado doméstico de las características especiales que asume negociar con chinos (material que se enriquecería con la intervención de los sectores académico y privado de la Conapac, consultas con el Grupo Asia Pacífico -GAP-, etc.),
- Informar cómo se presenta el producto, dónde y cómo se lo consume, dado que las respuestas son diferentes para cada sistema económico chino;
- Identificar a los actores clave -funcionarios y empresas- para la realización de negocios en China y por provincia (como es indispensable tomar contacto con funcionarios para realizar negocios, sus contrapartes argentinas radicadas en China resultarán indispensables);
- Tomar conocimiento y difundir la demanda china y sus condiciones de calidad requeridas, para que luego las instituciones correspondientes pueden asesorar al sector privado y favorecer las acciones de adaptación de su producto.
- En suma, capacitación considerando las características diferentes de los empresarios y consumidores chinos, coadyuvando a la internacionalización de las empresas argentinas con posibilidades;

Esos trabajos permitirán identificar los mercados-objetivo por provincia dentro de China, para facilitar acciones de promoción específicas. Se intenta precisar las diferencias de mercado entre regiones dentro de China, así como las características (ventajas y desventajas) de las zonas de desarrollo tecnológico y las zonas económicas especiales.

La acción conjunta en Mercosur permitirá trabajar en la identificación de las barreras arancelarias y no arancelarias, y eventualmente evaluarlas de manera que sirvan de insumo para las negociaciones bilaterales. Toda esta tarea propuesta específicamente para acceder más y mejor a China, debe ir de la mano de otras actividades que vinculan promoción con imagen y comercio. Entre ellas se destacan:

- Promover los productos argentinos en China por región: en un marco general, trabajar la imagen de la Argentina como proveedor confiable de agroalimentos

¹⁹ Desde el segundo semestre de 2004, esta nueva dependencia se suma a las consejerías agrícolas preexistentes en Bruselas, Washington y Brasilia.

sanos y naturales en las áreas más desarrolladas²⁰. En uno específico, atender la promoción de productos que han probado su capacidad internacional y/o han encontrado interés en China -biotecnología, software, tecnología nuclear- y que no sean *commodities*; también como poseedor de conocimientos técnicos en recursos naturales (servicios asociados) para que puedan ser provistos en forma estable y confiable.

- Apoyándonos en esa misma actitud complementaria, estimular las misiones comerciales como Mercosur, adoptando el ejemplo de la “Taipei Beef Alliance” mencionada.
- Destacar que la Argentina es libre de “Newcastle Disease”, posee el menor riesgo global de sufrir Influenza Aviar, ya ha retomado su status de “país libre de aftosa con vacunación” y no sufre del “mal de la vaca loca” (BSE).
- Trabajar para alentar la presencia de productos de mayor valor agregado, como los medicamentos. El brote de fiebre aviar, la presencia en EE.UU. de BSE, la aftosa y el problema que hay en China con la contaminación del agua, han permitido que empresas argentinas ya exporten medicamentos a China, en las regiones del centro y este del país.
- Impulsar las negociaciones de acceso de todo tipo de carnes y cítricos, que tienen parcialmente restringido su acceso a China por cuestiones sanitarias.

En términos estratégicos, el CM de la Conapac debe contar con una sistematización de la oferta exportable argentina, que debería llevar a cabo el sector privado con la asistencia pública. Asimismo, favorecer (y eventualmente financiar) estudios académicos que permitan identificar futuras necesidades (restricciones) que el mismo desarrollo económico genere en China, en áreas especialmente claves: medioambiente, energía, orgánicos y otros alimentos para nichos comerciales (producto diferenciado, alta calidad), que no suelen aparecer de manera diferenciada en las estadísticas comerciales bilaterales.

Desde el punto de vista institucional, debería promoverse la formación de consorcios de empresas para exportar a China, añadiendo especificidad en la oferta considerando el mercado chino, es decir, consorcios “para China”. El CM podría generar un vínculo estrecho con las empresas que viajan formando parte de dichos consorcios, de manera de poder “seguir” su patrón de inserción, colaborando para corregirlo o repetirlo en otras experiencias.

²⁰ China no es un mercado único. En Shanghai y Guangzhou el ingreso *per capita* es muy superior a los de las zonas rurales. Los hábitos alimenticios también son diferentes.

A costo relativamente menor, gran parte de estas acciones pueden promocionarse a través de internet en diferentes lenguas: castellano, portugués, inglés y chino. Habiendo sido habilitada la Argentina como destino turístico aprobado por el gobierno chino, es deseable poder difundir en chino la oferta turística. Con el mismo criterio podría desarrollarse un portal para ofrecer información sobre la Argentina y su oferta a los importadores/consumidores chinos, contenidos a presentar tanto en chino como en inglés y castellano, cuyo diseño y navegación deberían ajustarse a gustos e idiosincrasia de los usuarios.

Aquel CM va a tratar los temas de acuerdo a su importancia estratégica o las que por sus efectos sobre las empresas argentinas merezcan especial atención a través de seminarios, mesas redondas o reuniones con expertos. Por el lado de las inversiones recíprocas, promover a la Argentina como destino de las inversiones chinas en áreas de mutuo interés para, o bien abastecer al mercado regional o bien para exportar desde la Argentina con capitales chinos productos en los que cuente con ventajas comparativas, que no tengan necesariamente un destino de terceros mercados, sino la misma China, que está esforzándose para beneficiarse del aumento de precio de las materias primas que su demanda propició, para lo cual ha desarrollado estrategias, como adquirir porciones del capital de entidades en cualquier parte del mundo cuyo núcleo de negocios sea la explotación de materias primas.

También se pueden explorar las capacidades complementarias en materia de desarrollo tecnológico: Argentina como proveedor de algunas capacidades ligadas a la tecnología de punta -explotando el éxito de INVAP en Australia-, entre otras experiencias. Por eso en la Conapac deberían participar otras Cámaras empresarias sectoriales (con las binacionales) que no tienen antecedentes en la discusión de las políticas públicas hacia el Pacífico asiático: la de software, la de productos medicinales y la de máquinas-herramienta.

La experiencia del sector privado de otros países con mayor inserción en China que la Argentina, muestra que considerar a China dentro de la estrategia de internacionalización de las empresas, ya no sólo es una opción sino que suele presentarse en múltiples ocasiones como una necesidad. Finalmente, será importante estimular las negociaciones para el establecimiento de la ruta aérea entre la Argentina con China, lo que hará posible (cuando el volumen comercial lo permita) mantener la cadena de frío de una serie de productos que, por problemas de distancia y costo, no pueden ser fácilmente comercializados hoy.

2.b.2. Desde el ámbito privado

Cuando aparece China en esa matriz de decisión privada, las principales preocupaciones son la falta de personal adecuado y, una vez realizados los primeros contactos, aparecen las diferencias culturales. Por tanto, en el marco de esta propuesta entendemos que el sector privado debería asumir una serie de compromisos. En primer lugar, debería iniciar acciones para que los ministerios asuman la iniciativa como propia en el marco del CM, de manera tal de comprometer con el proyecto a funcionarios de primer nivel de la gestión del gobierno. Esto servirá de guía para que el Estado Nacional pueda definir políticas que permanezcan en el tiempo, colaborando con la elaboración de esta política mayor.

También puede identificar las exposiciones y muestras en la cuenca que hayan resultado exitosas -y que prueben haber tenido asistencia e interés masivo de chinos continentales y de ultramar- y comprometerse a participar en las muestras, exposiciones y presentaciones. En su carácter de sector interesado en penetrar el mercado chino, debe participar en las reuniones tripartitas a las que la Argentina sea invitada como observador -u otro carácter-. En su momento lo hizo, con excelentes resultados, pero las dificultades posteriores en la Argentina desalentaron tanto la acción pública como la privada.

Dentro del CM, los representantes del sector privado tendrán la tarea de concientizar a sus pares para que se comprometan con la calidad requerida en Asia, incluyendo la adaptación de productos, auspiciar actividades culturales de la Argentina en China y colaborar también para el desarrollo de una imagen definida en esa economía. La inhibición y desaliento que generan las diferencias culturales, suelen afectar el comportamiento de los empresarios argentinos y comienza a diluirse en la medida que se comprende y entiende cómo actúa el otro frente a determinadas circunstancias. La planificación y perseverancia son elementos básicos para el éxito de un programa de incursión. El sector privado -y por sectores de actividad-, deberá intentar contar con una estructura local (básicamente comercial) en Shanghai o Hong Kong.

El estímulo a la formación de consorcios de empresas debe plantearse para abastecer un determinado sector de sólo una parte de China, como primer paso.

Esta actitud sería vista positivamente en la misma China por el espíritu participativo que conlleva, por el compromiso que sugiere de un abastecimiento a largo plazo, y por la idea de homogeneidad del pensamiento privado para con China.

El sector privado debe comprometerse con la forma de hacer negocios en China. Los representantes privados del CM deben concientizar al resto de los sectores que el fruto de esta tarea no aparecerá en el corto plazo, pero sí se pueden establecer metas de concreción a mediano plazo. La experiencia española muestra que muchos proyectos de colaboración o empresas mixtas no han funcionado debido a las diferencias de mentalidad, que implican diferentes formas de gestionar la empresa, de establecer objetivos comunes o de adoptar mecanismos para la toma de decisiones.

Será conveniente que en el caso chino el sector privado actúe promoviendo acciones conjuntas por subsector (desde el Instituto de Promoción de Carnes, el grupo que trabaja promocionando vinos argentinos, etc.)²¹.

2.b.3. Desde las instituciones académicas

El tercer integrante de aquel CM propuesto es el sector académico. Incorporarlo como uno de sus componentes requiere que junto a la Secretaría de Ciencia, Tecnología y de la Innovación Productiva y las Universidades (en especial aquellas con trayectoria en materia de asuntos asiáticos) se definan una serie de acciones que se sumarían a las del CM:

- Estimular el vínculo entre empresas, Gobierno Nacional y Universidades, prácticamente inexistente, para debatir la construcción y perfil de una política exterior argentina hacia China que sea consensuada, con *background* de nivel académico, propiciada por el sector privado y para que se convierta en política de Estado.
- Colaborar para organizar la participación privada en los encuentros de consulta y cooperación que hay en el Pacífico y en los que la Argentina, al menos, debería reingresar. De hacerlo, y si la iniciativa tiene apoyo, la

²¹ Argentine Breeders & Packers exportó cortes vacunos de calidad a Hong Kong. Si bien Hong Kong es un mercado ya abierto, la novedad radica en que los precios pagados por esos cortes han sido casi tan atractivos como los que obtienen los cortes de la cuota Hilton y que van a la UE.

Argentina podría volver a participar en los Comités de aquellos Foros con propuestas concretas (energía, alimentos).

- La Secretaría mencionada, con el CM, debe estar presente en los viajes oficiales y estimular la firma de convenios de cooperación científica, aspecto que las entidades educativas argentinas no han explotado todavía de acuerdo a su potencial.
- El interés demostrado en China por conocer nuestra lengua brinda condiciones objetivas para que exista una mayor interacción con académicos chinos²².
- Ingeniería de mercados a partir de la información suministrada por las entidades representadas en el CM.
- Evaluación periódica de los resultados del CM y su presentación en la Conapac.
- Favorecer un programa de promoción de los estudios asiáticos en las universidades argentinas, así como contactarse con sus pares de China para que, mediante intercambio, se favorezcan en ellas estudios sobre Latinoamérica y el Mercosur, en general, y sobre la Argentina, en particular. El producto debería consistir en seminarios, conferencias, mesas redondas, edición de publicaciones sobre mercados asiáticos, realización de cursos para la formación de directivos, elaboración de bases de datos, boletines y otras actividades que contribuyan a un acercamiento de China a la empresa argentina.

El sector académico constituye un sector no tradicional que podría tener una importante expansión para nuestro país, y que tiene a las universidades nacionales como claros agentes catalizadores. Llevar el plan desarrollado por el Instituto Cervantes de España a la enseñanza secundaria, implica un esfuerzo que sólo se puede hacer en estrecha colaboración con las instituciones latinoamericanas. No se parte de cero. Desde 1981 se desarrolla una actividad continua de enseñanza del español con fuertes apoyos en varias instituciones chinas y españolas. La Argentina podría capitalizar el creciente interés por el español, que está desarrollándose en esta sub-región.

²² No existe universidad de habla hispana que tenga convenios para recibir estudiantes chinos en carreras de grado, salvo la de Salamanca. España es catalizador de las reacciones culturales iberoamericanas que aparecen en China y puede coordinar también la formación de profesores. La televisión ha mostrado que esa es la petición principal de los hispanistas chinos. En China, la enseñanza oficial sólo atiende a uno de cada sesenta interesados en estudiar español en la Universidad.

En un sentido amplio, hay que considerar que las empresas chinas están mejorando en temas de gestión porque envían a sus gestores a escuelas de negocios a practicar y capacitarse en otras empresas en el mundo. Ello permitió que China tenga empresas de alta tecnología y de tecnología de nivel medio con buena calidad. Este segmento es un mercado de capacitación muy interesante en el cual la Argentina puede desempeñarse en forma muy competitiva.

Esta propuesta intenta contener un sentido estratégico en la medida que promueve actividades y actitudes tanto públicas como privadas que, actuando juntas, pueden desarrollar una política de inserción en un mercado muy prometedor. El CM de la Conapac bien podría hacer propia la iniciativa y someterla a la evaluación del Ministerio de Educación para trabajarla con las Universidades nacionales. Es evidente que cualquiera de las acciones pensadas para estrechar los vínculos con China llevan implícitos un componente de formación (sea tanto de capacitación como de adaptación).

V. Referencias bibliográficas

Bekinschtein, J. y C. Moneta (1998). Carácter y perspectivas de la vinculación de América Latina y el Caribe con el Pacífico Asiático: Líneas estratégicas de trabajo. En C. Moneta y G. Noto (comps.), *Dragones, Tigres y Jaguares. Relaciones América Latina y Asia Pacífico más allá de la crisis*. Buenos Aires: Corregidor.

CEI (2003). *Oportunidades y desafíos para la Argentina en el mercado de Asia Oriental: un estudio de impacto*. Estudios del CEI N° 6. Buenos Aires: CEI.

Cho, Hyun-jun (2004). China's political-economic approach toward FTAs with East Asian nations and its implication for Korea. *Journal of International Economic Studies* 8 (1): 35-57.

Girado, G. (2003). *Comercio Argentina - Asia Pacífico: una carrera de obstáculos*. Buenos Aires: Corregidor.

Li, Y. (2002). *China's accession to WTO: exaggerated fears?* UNCTAD Discussion Papers 165. Ginebra: UNTAD.

MFT (2004). Trade and Economic Cooperation Framework Between New Zealand and the People's Republic of China. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. Mayo, En <http://www.mft.govt.nz>.

Moneta, C. J. (2002). China: posibilidades de vinculación económica a partir de su desarrollo regional. En S. Cesarín y C. Moneta (comps.), *China: perspectivas del presente, desafíos del futuro*. Buenos Aires: Eduntref

OMC (2001). *Accession of the People's Republic of China*. WT/L/432. 23 de noviembre.

OMC (2005). *World trade 2004, prospects for 2005: developing countries' good trade share surges to 50-year peak*. Press 401. Ginebra: OMC.

Rodríguez, A. (2004). Complejo oleaginoso. En CARI y CEPAL (2004), *República Popular China: un desafío y una oportunidad para el sector agroalimentario de la República Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.

Shafaeddin, S. M. (2002). *The impact of China's accession to WTO on the exports of developing countries*. UNCTAD Discussion Papers 160. Ginebras: UNCTAD.

Yang, Y. (2003). *China's integration into the world economy: implications for developing countries*. IMF working paper WP/03/245.

Zerui, Y. (2004) *China's FTA Developments*. Trabajo presentado al APEC Study Centers Consortium Meeting, Viña del Mar (Chile), mayo.