RESUMEN EJECUTIVO

Argentina viene sufriendo limitaciones a las exportaciones de los productos semi procesados del complejo soja por la política de subsidios a la producción y restricciones arancelarias a la importación de la República Popular China desde hace muchos años. Entre abril de 2010 y comienzos de 2011, la China agravó la situación anterior con el cierre de las importaciones de aceite de soja procedentes de Argentina, mientras aumentaba las originadas en los EE.UU. y Brasil y disminuía el total de todas ellas. Este cambio agudizó la primarización de las exportaciones argentinas del complejo, lo que trajo aparejado pérdidas de ingresos por exportaciones de Argentina estimadas en US$ 181 millones y pérdidas de recaudación fiscal cercanas a los 60 millones de dólares. En este documento se analizan diversas causas que pueden haber motivado el cierre de importaciones procedentes de Argentina, realizado por la China, y se concluye que fue una represalia adoptada en respuesta a las Licencias No Automáticas (LNA) que adoptó nuestro país. Además, se analizan las razones por las cuales Argentina puede haber adoptado las LNA, concluyendo que lo más probable es que haya sido para defender puestos de trabajo en el sector industrial. Sin embargo, no se obtuvieron fundamentos cuantitativos para la misma, ni se encontraron datos actualizados sobre intensidad de trabajo utilizado en diferentes ramas de la actividad económica que permitan hacer un balance confiable de la creación/destrucción de empleos, en términos estáticos ni dinámicos. Se concluye finalmente que tanto la discriminación de la China contra Argentina, como la adopción de LNA por parte de Argentina, como la represalia adoptada por la China por las LNA son violatorias de los principios de la OMC.

ÍNDICE

1. El problema 5
1.1. La situación en 2011 6
2. Consecuencias sobre las exportaciones de aceite de soja de Argentina 9
2.1. ¿Si no se le vende a China aceite de soja a quien se le puede vender? 10
2.2. El caso de India 12
2.3. Otros posibles destinos 15
2.4. ¿Qué potencial tiene Asia en el mediano plazo para las exportaciones de aceite de soja argentino? 17
3. Posibles explicaciones a la medida china 19
3.1. Primera explicación posible: China quiere protegerse contra residuos de hexano de Argentina en aceite de soja 19
3.2. Segunda explicación posible: China tenía demasiadas existencias de aceites vegetales comestibles 19
3.3. Tercera explicación posible: diferencia entre precios locales e internacionales 23
3.4. Cuarta explicación posible: China adoptó represalias contra la adopción de LNA 23
3.4.1. Las LNA fueron adoptadas para proteger empleos en las posiciones arancelarias protegidas. 24
3.4.2. Las LNA fueron adoptadas para evitar la disminución del superávit en la balanza de pagos de Argentina 26
4. Análisis legal del conflicto 29
4.1. ¿Es legal la restricción china al aceite de soja argentino? 29
4.2. Argentina y la aplicación de LNA 30
4.3. Justificación por motivos de balanza de pagos 31
4.4. Represalias chinas: ¿legales o ilegales? 33
5. Tendencias a futuro 35
5.1. Poder asimétrico y relación comercial 35
5.2. Tendencias futuras: ¿consolidación de la primarización en el complejo soja? 36
6. Conclusiones 40
7. Recomendaciones 42
Bibliografía 45
Anexo I 46
Anexo II 47

1. El problema

La Fundación INAI ha analizado e informado en el pasado[1] sobre la política de limitaciones a las importaciones de aceite y harina de soja que realiza (y ha realizado) la República Popular China, provocando una primarización de las exportaciones de Argentina.

Posteriormente, en agosto de 2008, Informa Economics[2], a pedido de la Fundación INAI, examinó dicha política de fomento de la industrialización interna del haba de soja en la China y concluyó que en "La década pasada, una serie de políticas gubernamentales a distintos niveles facilitaron el desarrollo de la industria sojera en China y dieron forma a esa industria tal como existe hoy. Nuestra investigación halló que solo unas pocas políticas estaban específicamente orientadas a la industria procesadora de soja. Mas bien, existieron una amplia gama de políticas multisectoriales que beneficiaron a también a la industria sojera. Estas políticas multisectoriales crearon un ambiente de negocios favorable para que la industria sojera china creciera a un ritmo acelerado y se transformara en el mayor importador mundial de poroto de soja en la década pasada. Asimismo, aunque no hay políticas especificas dirigidas a la industria procesadora de soja, el desarrollo de esta industria fue visto como una contribución al crecimiento de la economía y el empleo local y, como tal, fue vista favorablemente por los gobiernos locales. En consecuencia, la promoción del desarrollo de la industria procesadora de soja a fin de procesar poroto de soja local e importado con el fin de agregar valor dentro de China mediante su transformación en aceite y harina resultó una opción obvia de política."

Entre abril de 2010 y fines de ese mismo año el mercado chino permaneció prácticamente cerrado para las exportaciones argentinas de aceite de soja, favoreciendo las exportaciones de otros países, como Brasil y EE.UU., que ganaron terreno, desplazando a la Argentina como principal proveedor.

No obstante, el aumento de las compras desde Brasil y Estados Unidos sólo compensó en parte la disminución de las compras desde Argentina. Mientras las importaciones desde nuestro país cayeron en 1,6 millones de ton, las de nuestros competidores crecieron en 600 mil ton. Esto significó una reducción del 44% de las importaciones totales chinas de aceite de soja, que pasaron de 2,4 millones de ton en 2009 a 1,3 millones de ton en 2010 (Cuadro 1).

Cuadro 1: Evolución importaciones chinas de aceite de soja 2009-10
Miles de ton.

Origen	2009	2010	Var. (%)	Var. Abs.
Total	2.389	1.339	-44,0	-1.050
Argentina	1.835	154	-91,6	
Brasil	499	901	80,6	402
USA	54	281	423,0	228
Otros	1,1	1,5	36,1	0,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana China.

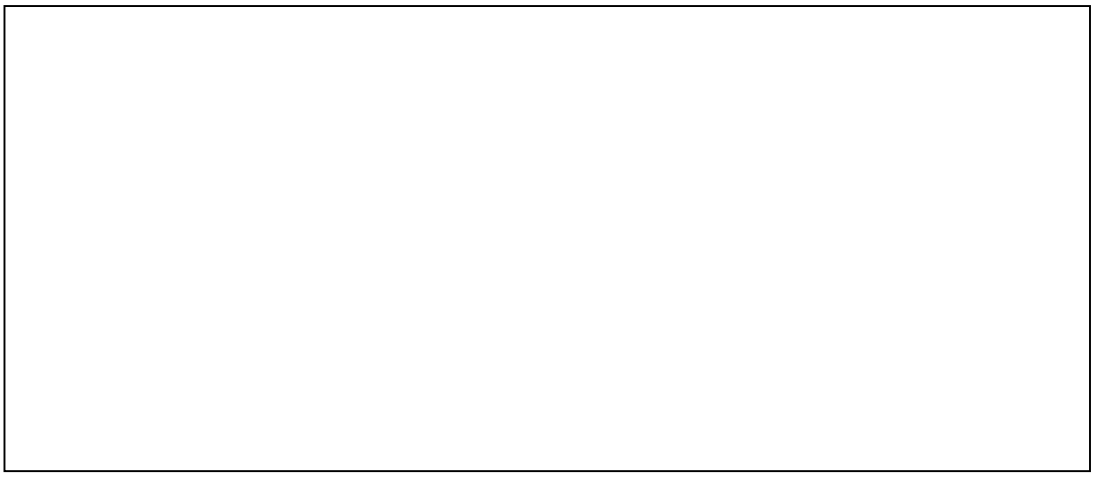
[1] Fundación INAI. Protección de la industria sojera en la República Popular China. 2005. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Prot%20ind%20sojera%20en%20RPCh.pdf

[2] Informa Economics. Políticas instrumentadas para el desarrollo de la industria sojera en China. Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional. ATN/ME-9565-RG BID-FOMIN. Agosto de 2008.

La situación se desencadenó el 1 de abril de 2010, cuando China anunció -aunque no oficialmente- a las empresas importadoras que comenzaría a aplicar el Estándar Nacional Chino para las importaciones de aceite de soja (GB1535-2003), dictado a mediados del año 2003 y puesto en vigencia en octubre de 2004, pero que nunca había sido aplicado hasta el momento[3]. Por dicho estándar se establece un límite máximo de 100 partes por millón para el residuo de solvente (químico utilizado en la extracción de aceites de semillas oleaginosas) para la producción de aceite de soja crudo. A partir de este anuncio, China dejó de comprar aceite argentino por considerar que no cumplía con este estándar.

Sin embargo, como se pudo apreciar, China continuó comprando aceite de otros orígenes (Gráfico 1), no teniendo estos aceites mejores características que el argentino, aspecto que ha sido reconocido por fuentes chinas.

Gráfico 1



Fuente: Consejería Agrícola de Argentina en China en base a aduana de China.

Luego de extensas negociaciones entre los gobiernos de ambos países, que incluyeron un viaje a China de la presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, los primeros días de octubre de ese año se anunció la reapertura del mercado para las exportaciones de aceite de soja argentino[4].

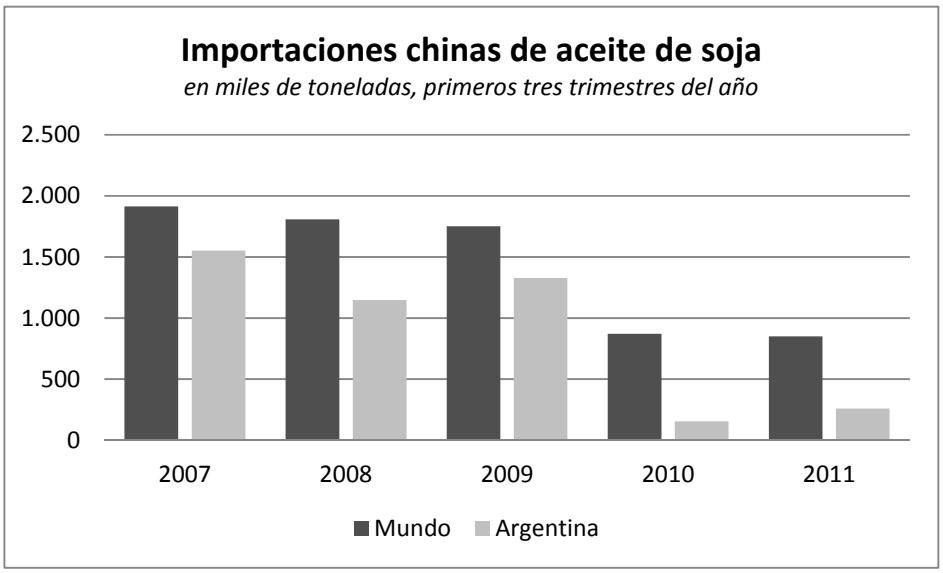
1.1. La situación en 2011

Según datos de la Aduana China obtenidos de Trademap, durante los primeros tres trimestres del año habrían entrado a ese país 850 mil toneladas de aceite de soja, 260 mil de las cuales provinieron de Argentina. La mitad de las ventas argentinas corresponderían a los primeros contratos celebrados a partir del levantamiento de la suspensión[5]. Como se observa en el Gráfico 2, estas importaciones superarían a las realizadas desde Argentina en idéntico período de 2010, pero continúan muy por debajo de las efectuadas años anteriores. Esta situación ha sido denunciada por el sector privado argentino, quien ha señalado que la veda para el ingreso de aceite argentino al mercado chino continuó hasta al menos mayo de 2011.

[3] Ver Boletín Nº 93 del INAI.
[4] Ver Boletines Nº 94 a 99 del INAI.
[5] Ver Aceite de Soja – Informe sobre el Mercado Chino (marzo 2011). Consejería Agrícola de Argentina en China.

Debe destacarse, a su vez, que las importaciones totales chinas de este producto se mantienen durante 2011 en los mismos niveles que 2010, es decir, casi un 50% por debajo de los volúmenes importados entre 2007 y 2009.

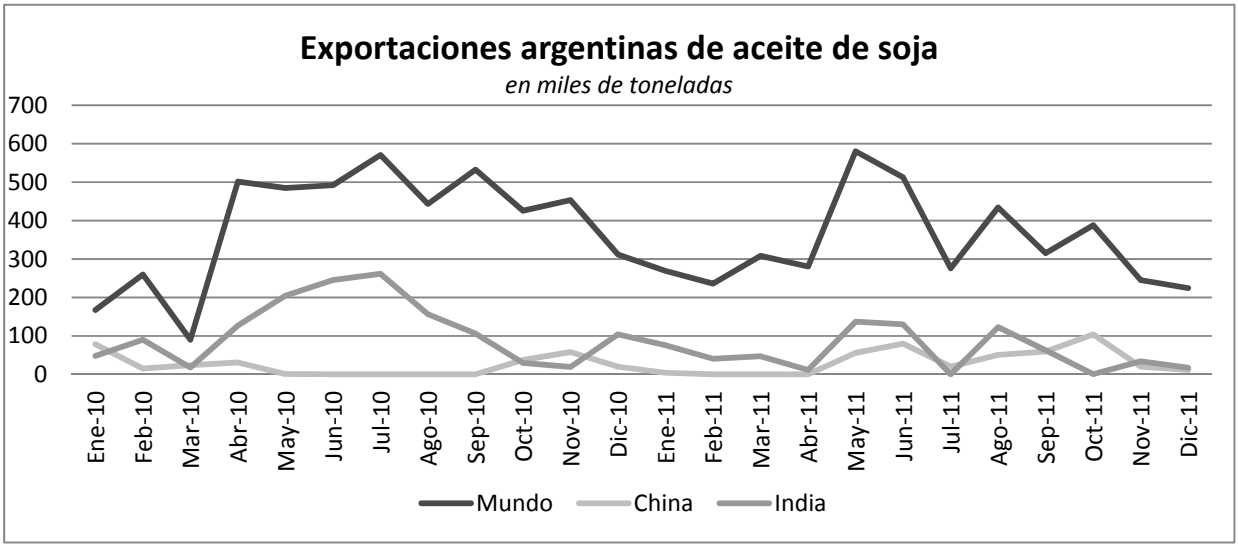
Gráfico 2



Fuente: elaboración propia en base a datos de Aduana China.

En este sentido se pronuncian las estadísticas de la aduana argentina. Luego de cuatro meses sin exportaciones, las ventas de aceite de soja argentino a China alcanzaron en 2011 405 mil toneladas, superando en 140 mil toneladas las ventas realizadas durante 2010 (Gráfico 3).

Grafico 3

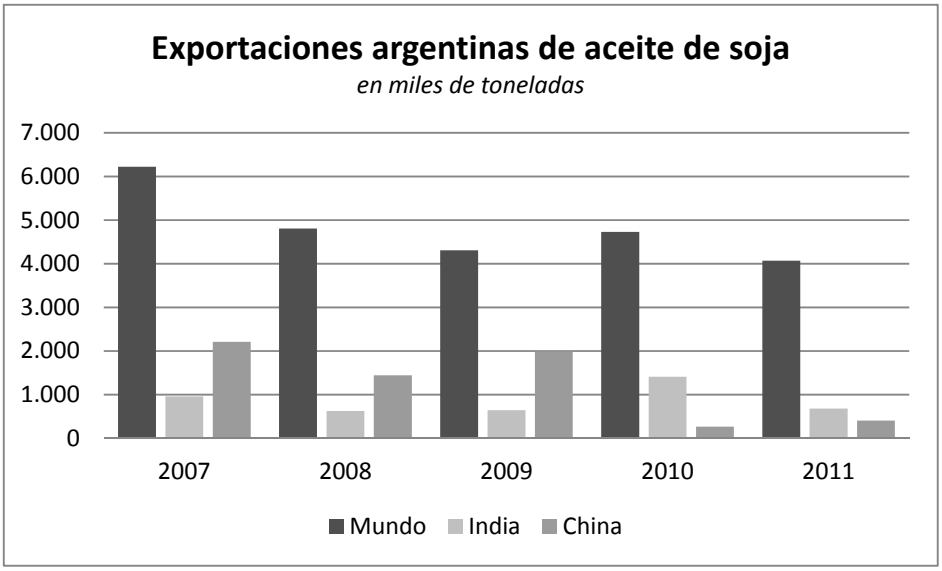


Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y COMTRADE.

Como se observa en el Gráfico 4, a pesar de la restricción china, durante el año 2010 las exportaciones totales de Argentina mostraron un crecimiento del 10% con respecto al año anterior. Esto fue posible gracias a un redireccionamiento de las ventas hacia otros destinos, principalmente India e Irán, que tuvo como consecuencia descuentos considerables en el precio del producto.

No obstante, durante 2011 las exportaciones totales argentinas registraron una caída del 14%. Si bien se acentuó la diversificación de mercados de exportación, con aumentos de las ventas a Bangladesh, Egipto, Corea del Sur, Argelia, Perú, Venezuela y la UE, entre otros; las exportaciones a India e Irán se redujeron considerablemente.

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y COMTRADE.

En un reciente informe de la Consejería Agrícola de Argentina en China[6] se indica que, de acuerdo a fuentes privadas, en la presente campaña China importaría 1,59 millones de toneladas, lo que representaría un aumento del 19% con respecto a la campaña anterior. Pero para la Consejería este volumen sería difícil de alcanzar, de acuerdo al ritmo actual de importación y las previsiones del Ministerio de Comercio de China (MOFCOM).

En mayo de este año el ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Julián Domínguez, confirmó, tras una reunión con el ministro de Comercio de China, Chen Deming, "ventas de aceite de soja a China por 600 mil toneladas"[7]. Dos meses más tarde, el ministro de la Administración Estatal de Granos de China, Nie Zhenbang, señaló que las compras de aceite de soja habían disminuido el año pasado coyunturalmente pero que las perspectivas de largo plazo incluían un aumento de las importaciones de este bien[8].

[6] Ver Informe de Coyuntura – Mercado de Aceite de Soja en la República Popular China (septiembre 2011)
[7] Informe de Prensa Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 12 de mayo de 2011.
[8] Informe de Prensa Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 21 de julio de 2011.

2. Consecuencias sobre las exportaciones de aceite de soja de Argentina

La prohibición de facto aplicada únicamente a la Argentina produjo un descuento agravado sobre el precio del aceite argentino en relación al precio del aceite brasilero en términos absolutos, en todos los destinos de exportación (Gráfico 5), sobre todo en los últimos meses del 2010 y principios del 2011, cuando la India redujo sus compras.

Los precios del aceite de soja argentino y brasilero fueron históricamente hasta 2006 muy cercanos, como puede apreciarse en el Gráfico 4 y el Cuadro 2. Las diferencias entre uno y otro, que rondaron como máximo en un ± 2%, se debían principalmente a las cantidades producidas en cada país, al diferencial de calidades y al impacto del flete entre uno y otro oferente.

Gráfico 5. Precios FOB de Brasil y Argentina para el aceite de soja en base a declaraciones en aduana (Enero 00 – Junio 11, USD/tn)

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de NOSIS.

Cuadro 2. Pérdida/ganancia por diferencial de precios con Brasil 2000-2011

Año	USD/TN	%/TN	Millones de USD	Observación
2000	-16	-5	-51,45	Promedio de pérdida 2000-2006 = -8,1 millones USD Promedio de años con pérdida únicamente (2000. 2004, 2005, 2006) = -32,2 millones USD
2001	8	2	29,07	
2002	6	2	23,42	
2003	3	1	18,56	
2004	-9	-2	-31,68	
2005	-5	-1	-18,83	
2006	-5	-1	-27,03	
2007	-36	-5	-162,68	-
2008	-127	-13	-608,54	Conflicto del campo
2009	-20	-3	-91,93	-
2010	-24	-3	-102,83	Restricción China
Primer semestre 2011	-60	-6	-119,22	Restricción China

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de NOSIS

En 2007 el diferencial se elevó en promedio a un -5% y en 2008, debido al conflicto en Argentina entre el gobierno y el campo por la aplicación de la famosa Resolución 125, trepó al -13%. Esto ocasionó que se

deshicieran operaciones en la Argentina y se realizaran luego en Brasil. Debido a la prohibición china, el diferencial comienza a aumentar hacia fines de 2010, incrementándose significativamente durante los primeros meses de 2011.

Cuadro 3. Pérdida/ganancia por diferencial de precios con Brasil desde conflicto con China

Año	USD/TN	%/TN	Millones de USD	Observación
Ene '10	-55,0	-6,9	-10	
Feb '10	-4,0	-0,5	-1	
Mar '10	2,2	0,3	1	
Abr '10	-17,2	-2,1	-7	
May '10	-3,0	-0,4	-1	
Jun '10	-26,6	-3,4	-16	
Jul '10	-30,5	-3,9	-18	
Ago '10	-39,9	-4,9	-17	
Sep '10	15,7	1,8	8	
Oct '10	44,1	4,7	17	
Nov '10	-66,2	-7,1	-24	
Dic '10	-106,6	-11,3	-34	Aumenta la pérdida porque disminuyen las compras de la India
Ene '11	-134,4	-13,0	-34	
Feb '11	-220,6	-22,1	-39	
Mar '11	-91,2	-8,3	-29	
Abr '11	-76,4	-6,6	-23	
May '11	9,5	0,8	6	
Pérdida Bruta Total			-222	
Descuento por diferencial normal entre el aceite argentino y brasilero* (-2%)			41	
Pérdida Real Total			-181	
Pérdida de recaudación por DEX			-58	

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de NOSIS.

Nota: * Este ajuste se realiza considerando el máximo de descuento en términos porcentuales producido entre 2001-2006.

De acuerdo al Cuadro 3, el descuento sobre el precio FOB del aceite de soja argentino en comparación al precio FOB de Brasil, de acuerdo a las declaraciones de embarques en las aduanas respectivas, alcanzó su máximo en febrero de 2011 al observar una caída del 22%, superando los 200 USD/TN. Posteriormente, el descuento no fue tan alto pero siguió existiendo hasta junio de este año. Esta pérdida principalmente entre fines de 2010 y principios de 2011 se produjo debido a la caída en las compras de la India que habían servido de destino para el aceite argentino ante la caída de las compras chinas.

Esta situación derivó en una pérdida total para la Argentina , descontando el diferencial usual entre el precio de Argentina y Brasil, desde el inicio de la restricción china de 181 millones de USD, de los cuales casi 60 millones fueron pérdidas para el Estado, por dejar de percibir los derechos de exportación correspondientes a dicho monto (Cuadro 3).

2.1. ¿Si no se le vende a China aceite de soja a quien se le puede vender?

Como se aprecia en el Cuadro 4, el principal importador mundial de aceite de soja es China con casi el 30% del mercado. Aun con la disminución experimentada por sus compras en 2010, es uno de los países que mayor incremento ha tenido en su participación como importador mundial durante la última década.

En la región de Asia, que concentra más de la mitad de las importaciones de este producto, se encuentra India, segundo importador mundial. Según datos de COMTRADE, la participación de este país en las compras mundiales de aceite de soja se ha reducido en los últimos años[9].

Cuadro 4. Principales importadores mundiales de aceite de soja (en TN)

Importadores	Promedio		Participación		Crecimiento		
	2001/03	2008/10	2001/03	2008/10	Part	Valor	Absoluto
Mundo	6.132.712	7.989.508	100	100	0	30	1.856.796
NORTEAMERICA	18.745	20.162	0	0	-17	8	1.416
ASIA Y OCEANIA	3.624.720	4.168.663	59	52	-12	15	543.944
China	896.589	2.092.846	14,6	26,2	79	133	1.196.258
República de Corea	166.850	293.297	2,7	3,7	35	76	126.447
ASEAN	150.181	206.361	2,4	2,6	5	37	56.180
India*	961.120	837.680	15,7	10,5	-33	-13	-123.440
Medio Oriente	1.356.653	601.939	22,1	7,5	-66	-56	-754.714
Bangladesh	492.751	298.981	8,0	3,7	-53	-39	-193.769
Irán (República Islámica del)	804.140	126.703	13,1	1,6	-88	-84	-677.437
Pakistán	33.898	53.824	0,6	0,7	22	59	19.926
Resto Asia y Oceanía	39.110	81.140	0,6	1,0	59	107	42.030
EUROPA	768.970	1.112.445	13	14	11	45	343.476
UE-27	533.070	1.062.270	8,7	13,3	53	99	529.200
Federación de Rusia	66.153	15.118	1,1	0,2	-82	-77	-51.035
Resto Europa	169.747	35.058	2,8	0,4	-84	-79	-134.689
LATINOAMERICA Y CARIBE	1.032.408	1.405.803	17	18	5	36	373.395
México	138.641	138.434	2,3	1,7	-23	0	-207
MERCOSUR	83.523	33.506	1,4	0,4	-69	-60	-50.017
Resto de Sudamérica	611.710	882.459	10,0	11,0	11	44	270.749
Colombia	139.212	160.108	2,3	2,0	-12	15	20.896
Ecuador	65.050	111.739	1,1	1,4	32	72	46.689
Perú	195.728	290.182	3,2	3,6	14	48	94.454
Venezuela	197.526	319.931	3,2	4,0	24	62	122.405
Centroamerica y Caribe	198.534	351.405	3,2	4,4	36	77	152.871
Guatemala	41.923	88.425	0,7	1,1	62	111	46.502
República Dominicana	66.900	155.689	1,1	1,9	79	133	88.788
AFRICA	686.172	1.282.086	11	16	43	87	595.914
Argelia	43.309	382.869	0,7	4,8	579	784	339.561
Egipto	0	95.501	0,0	1,2	-	-	95.501
Marruecos	216.391	377.651	3,5	4,7	34	75	161.260
Senegal	64.417	75.313	1,1	0,9	-10	17	10.896
Sudáfrica	76.206	80.110	1,2	1,0	-19	5	3.904
Túnez	156.472	166.138	2,6	2,1	-18	6	9.666
RESTO DEL MUNDO	1.698	349	0	0	-84	-79	-1.349

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade

[9] * Existe una diferencia entre los datos que surgen de Comtrade y los que se obtienen de Oil Word. Esta última fuente notifica que en promedio las importaciones de aceite de soja de India para el período 2008-2010 fueron de 1,1 millones de ton.

2.2. El caso de India

Tomando datos de Oil Word, se observa que, en rasgos generales, desde la campaña 04/05 India ha aumentado notoriamente sus importaciones de aceite de palma, al tiempo que ha reducido las de aceite de soja (Gráfico 6).

En el lapso de estudio, las compras de aceite de palma pasaron de 3.300 a 6.450 miles de toneladas, mientras que las de aceite de soja se redujeron de 2.021 a 1.170 miles de toneladas. No obstante, debe notarse que en las últimas dos campañas las importaciones de aceite de palma se han reducido levemente, y las de aceite de soja aumentaron en 2008/09 y 2009/10 para volver a caer en la campaña 2010/11.

Gráfico 6

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

De esta manera, esta sustitución en las importaciones de ambos aceites solo se revirtió durante la campaña 2009/10, cuando la India incrementó considerablemente sus compras de aceite de soja alcanzando casi el millón seiscientas mil toneladas, aumentando la participación de este aceite en sus importaciones totales de aceites vegetales (Gráfico 7).

Gráfico 7

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Esto se debería principalmente a la caída del precio del aceite de soja en relación al de palma, que es el principal aceite consumido e importado por este país, lo que incentivó un aumento mayor del consumo de aceite de soja que el de palma en las últimas campañas, a diferencia de lo que venía ocurriendo en las campañas anteriores (Gráficos 8 y 9).

Gráfico 8. Diferencia % entre el precio del aceite de soja y el de palma [10]

Fuente: Fundación INAI en base a Ministerio de Agricultura de Argentina y Oil World.

[10] Para el aceite de soja se utilizó el precio FOB oficiales de Argentina y para el aceite de palma el Malasia FOB – RBD de Oíl World.

Gráfico 9

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Sin embargo, se estima que durante la campaña (2010/11) la India reducirá sus compras de aceite de soja a un poco más de un millón de toneladas debido al aumento de su producción local (Gráfico 10). Para la campaña 2011/12 USDA proyecta que la India comprará sólo 800 mil toneladas.

Gráfico 10

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

También debe marcarse que los stocks de aceites, principalmente de palma, en India aumentaron considerablemente a partir de la campaña 2008/09, motivo por el cual las importaciones tanto de aceite de palma como de soja podrían reducirse durante esta campaña.

Gráfico 11

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

La caída del precio mundial relativo aceite de soja/aceite de palma en las últimas 3 campañas (Gráfico 8 y Cuadro 5) estaría impulsada principalmente por un aumento mayor en los stocks y la producción mundiales de aceite de soja que de aceite de palma. En términos económicos equivaldría a un aumento de la curva de oferta (desplazamiento hacia la derecha) más rápido para el aceite de soja que el de palma. Este desplazamiento de la oferta mayor para el aceite de soja produce la consiguiente reducción del precio en términos relativos y el aumento del consumo en términos relativos a la palma.

Cuadro 5. Relaciones mundiales stocks, producción, precios y consumo de aceite de soja/aceite de palma (%)

	Stocks AS/AP	Producción AS/AP	Precios AS/AP	Consumo AS/AP
08/09	49,3	81,4	117,1	81,2
09/10	52,7	84,5	104,5	82,8
10/11	63,4	88,4	102,8	88,6

Fuente: elaboración propia en base a Oíl Word.

2.3. Otros posibles destinos

Siguiendo con el análisis del Cuadro 4, se observa que Argentina tendría oportunidades de ventas en otros mercados del mundo.

Completando la región asiática, aparece Corea del Sur adquiriendo cerca de 300 mil TN que representan el 4% del mercado mundial. Los países del Medio Oriente, si bien continúan constituyendo una porción importante de las importaciones mundiales, han disminuido sus importaciones en los últimos años. Si a esto se le suman las caídas en China y la India, la región asiática ha perdido relevancia en el

mercado mundial, aunque sigue siendo origen de más de la mitad de las compras de aceite de soja del mundo .

Latinoamérica y Caribe es la región que sigue en importancia con más de 1.400 mil toneladas, adquiridas principalmente por Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. África es la región más dinámica , con aumentos de importaciones que le permitieron llegar a representar el 16% del mercado mundial (superando las 1.200 mil ton). Los principales mercados se encuentran en el Norte del continente: Argelia, Túnez y Marruecos. Por último, se encuentra la UE , que ha aumentado en un 100% sus importaciones entre el 2001 y el 2010, representando en este último año el 17% de las importaciones mundiales del producto .

Muchos de estos mercados, como se aprecia en el Cuadro que sigue, son abastecidos por otros proveedores, y podrían serlo en un futuro por Argentina. De hecho, en 2010 Brasil y EE.UU. redujeron sus ventas en varios de dichos mercados a los efectos de poder abastecer a China (Cuadro 7).

Cuadro 6. Principales importadores y exportadores de aceite de soja

Principales importadores 2009

	Miles TN	Part. País en total%	Particip. Arg. (%)
China	2.391,2	28,8	76,7
India	979,9	11,8	61,2
Marruecos	394,7	4,8	19,5
Argelia	391,1	4,7	5,1
Bangladesh	389,5	4,7	32,7
Francia	269,0	3,2	17,9
Rep. de Corea	284,5	3,4	81,0
Perú	272,1	3,3	64,5
Venezuela	289,2	3,5	29,9
México	174,7	2,1	0,3
Colombia	162,3	2,0	46,5
Bélgica	134,3	1,6	0,0
España	140,9	1,7	38,8
Tunes	140,3	1,7	39,2
Ecuador	118,2	1,4	33,3
Sudáfrica	137,8	1,7	68,6
Rep. Dominicana	81,7	1,0	61,5
Reino Unido	104,9	1,3	1,9
Nepal	90,0	1,1	82,6
Vietnam	72,1	0,9	18,0
Pakistán	83,9	1,0	34,1
Otros	1.578,9	14,3	52,3
Total	8.291,7	100,0	52,9

Principales exportadores (miles TN)

	2009	2010
Argentina	4.384,4	4.171,7
Brasil	1.593,6	1.563,8
EE.UU.	1.250,0	1.650,0

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

Cuadro 7. Países en los que Brasil y EE.UU. redujeron ventas de aceite de soja en 2010

Brasil				
Destinos	2009 miles TN	2010 miles TN	Reducción 2010-09 miles TN	Var. %
Mundo	1.593,6	1.563,8	-29,9	-1,9
Otros	188,4	59,4	-129,0	-68,5
Bangladesh	123,5	37,5	-86,0	-69,6
India	169,8	85,4	-84,5	-49,7
Francia	88,8	17,0	-71,8	-80,9
España	52,3	15,6	-36,7	-70,2
Senegal	41,2	11,3	-29,9	-72,7
Venezuela	57,9	32,0	-25,9	-44,7
Argelia	111,0	88,2	-22,9	-20,6
Sudáfrica	30,4	15,0	-15,4	-50,6
Malasia	25,2	10,0	-15,2	-60,3
Hong Kong	17,7	12,5	-5,2	-29,4
Colombia	16,0	15,0	-1,0	-6,5
Em Arab Unid	21,1	23,0	1,9	8,9
Perú	0,0	6,4	6,4	
Uruguay	0,0	9,0	9,0	
Italia	11,4	22,7	11,3	99,8
Irán	72,1	86,0	13,9	19,2
Egipto	0,0	14,0	14,0	
Cuba	37,8	68,0	30,2	79,9
	529,1	936,0	406,9	76,9

EE.UU.				
Destinos	2009 miles TN	2010 miles TN	Reducción 2010-09 miles TN	Var. %
Mundo	1.253,6	1.656,7	403,1	32,2
Vietnam	52,0	0,0	-52,0	-100,0
Rep. Corea	71,0	35,5	-35,5	-50,0
Túnez	24,1	0,0	-24,1	-100,0
Malasia	42,0	30,1	-11,9	-28,3
Japón	9,5	0,0	-9,5	-100,0
Otros	108,2	100,3	-7,9	-7,3
India	156,6	151,8	-4,7	-3,0
Haití	25,0	22,6	-2,4	-9,6
Venezuela	51,4	49,1	-2,3	-4,5
Jamaica	24,8	24,0	-0,7	-3,0
Canadá	41,2	41,3	0,1	0,2
Cuba	27,4	27,9	0,5	2,0
Argelia	71,9	73,1	1,2	1,7
Afganistán	0,0	11,5	11,5	
Guatemala	17,7	31,3	13,6	76,7
Nicaragua	24,7	39,7	15,0	60,5
Colombia	0,0	15,6	15,6	
Dep. Dom.	44,5	62,3	17,8	39,9
Perú	62,1	82,0	20,0	32,2
Hong Kong	0,0	23,3	23,3	
México	173,4	211,4	37,9	21,9
Marruecos	174,4	216,0	41,6	23,9
China	51,6	407,9	356,3	690,5

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

Sin embargo, más allá de que Argentina pueda redireccionar sus exportaciones a estos mercados, si persiste la restricción china para el aceite argentino, no se podrá evitar el descuento en el precio que se le realiza, debido a que existen peores condiciones de negociación para la Argentina con estos mercados al no poder entrar en el mercado chino.

2.4. ¿Qué potencial tiene el Mundo en el mediano plazo para las exportaciones de aceite de soja argentino?

Considerando las proyecciones al 2020/21 de dos reconocidas instituciones como son el FAPRI y el USDA, las importaciones mundiales de aceite de soja se incrementarían en, aproximadamente 2 millones de toneladas durante los próximos 10 años. Por su parte, el Escenario de Referencia Agroindustrial Mundial y Argentino al 2021 (ERAMA), elaborado por la Fundación INAI, arroja resultados similares; señalando que las compras mundiales de este producto aumentarían, bajo un escenario continuación, en 2,1 millones de toneladas.

Entre los países que presentarían mayores oportunidades para el aceite de soja se encuentran la UE y la India, con incrementos que rondan las 550 y 450 mil toneladas respectivamente, en las tres fuentes consultadas. Luego aparece Egipto, con aumentos de 128 mil toneladas en ERAMA y 144 en USDA. Le siguen Corea del Sur e Irán en USDA y México en FAPRI. Como se aprecia, de continuar las tendencias actuales, las importaciones no aumentarían considerablemente. La mayor parte de estos aumentos se concentrarían en la categoría "resto del mundo".

Respecto de las compras de China, existen algunas diferencias entre las fuentes relevadas. Mientras que FAPRI y ERAMA esperan aumentos menores de 185 y 140 mil toneladas respectivamente, que mantendrían a las importaciones chinas por encima del millón y medio de toneladas; USDA proyecta una importante caída de 800 mil toneladas, que colocaría a las importaciones chinas en 2021 apenas por encima del millón doscientas mil toneladas.

Cuadro 8. Proyecciones de importaciones de aceite de soja en países asiáticos para 2020
(Miles de toneladas)

	ERAMA		USDA		FAPRI	
País	Impo 2020/21	Crec. Abs. 2011-2021	Impo 2020/21	Crec. Abs. 2011-2021	Impo 2020/21	Crec. Abs. 2011-2021
Mundo	10.642	2.126	11.064	1.767	10.103	2.174
UE	1.256	456	1.174	604	868	590
India	1.265	415	1.688	503	1.824	359
China	1.540	140	1.233	-805	1.603	185
Egipto	678	128	413	144		
México	238	68	289	44	396	139
Argelia	509	44				
Corea S.	318	18	423	111	420	99
Japón	48	18			44	15
Malasia	52	-38	113	-15		
Irán			413	144		
Bangladesh			476	90		
Resto del Mundo	4.737	876	4.842	947	4.948	788

Fuente: elaboración propia en base a FAPRI, USDA y ERAMA.

3. Posibles explicaciones a la medida china

Se han identificado cuatro posibilidades de porqué China impuso la medida de cierre de las importaciones de aceite de soja provenientes de Argentina, en abril de 2010.

3.1. Primera explicación posible: China quie re protegerse contra residuos de hexano de Argentina en aceite de soja

Esta fue la primera explicación que las autoridades chinas presentaron, pero rápidamente quedo descartada debido a que varias empresas argentinas podían ofrecer el estándar chino y, sin embargo, no pudieron concretar operaciones.

En su momento, Argentina manifestó su preocupación por la medida, especialmente en cuanto a que establece niveles exageradamente bajos de residuos en el aceite crudo y no resulta claro el método a partir del cual se efectuarían las mediciones correspondientes. En este contexto, en enero de 2005 China y Argentina lograron un acuerdo entre la autoridad sanitaria china (AQSIQ) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), mediante el cual China se comprometía a aplicar la norma de manera que no restringiese las importaciones de aceite crudo de soja provenientes desde Argentina. Asimismo, por el mencionado acuerdo se creó un mecanismo de consulta en caso de obstrucción del comercio entre las partes. No obstante, nunca se definió quienes lo conformarían y, por lo tanto, no ha sido aplicado hasta la actualidad.

Asimismo, como se dijo en la primera sección, China continuó comprando aceite de otros orígenes (Gráfico 1), no teniendo estos aceites mejores niveles de residuos de hexano que el argentino, aspecto que ha sido reconocido por fuentes chinas. En consecuencia, se rechaza, esta primera explicación, como fuente del diferendo.

3.2. Segunda explicación posible: China tenía existencias altas de aceites vegetales comestibles

Tomando datos de Oil Word, se observa que las importaciones de aceite de soja de China aumentan sostenidamente, pasando de 1,7 a 2,7 millones de toneladas entre las campañas 2004/05 y 2007/08. En las campañas siguientes las compras descendieron hasta 1,5 millones de toneladas, nivel inferior al adquirido al inicio de la serie. Se espera que durante la presente campaña estas aumenten levemente, hasta alcanzar las 1,6 millones de toneladas.

Por su parte, las importaciones de aceite de palma también han aumentando, alcanzando en la campaña 2008/09 las 6,3 millones de toneladas. En las campañas siguientes, a pesar de un leve descenso en 2009/10, se mantuvo en estos niveles (Gráfico 12).

Gráfico 12

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Estos movimientos dieron lugar a que después de tres campañas en las cuales las importaciones de aceite de soja iban ganando participación en el total importado por China de aceites, la tendencia se revierta y este producto pierda peso frente a las importaciones de aceite de palma y en mayor medida la de otros aceites (Gráfico 13).

Gráfico 13

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Mirar sólo la evolución de los consumos de aceites no permitirá encontrar explicación a este comportamiento de las importaciones. En el Gráfico que sigue se observa que el consumo de aceite de

palma aumenta levemente (luego de un salto en 2005/06), mientras que el consumo de aceite de soja se eleva notoriamente, aunque con un estancamiento en las campañas 2008/09 y 2009/10.

Gráfico 14

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Al agregar la variable producción la situación se ve más clara (Gráfico 15). La producción de aceite de soja en China ha crecido ininterrumpidamente en todo el período, pasando de 5,3 a 9,4 millones de toneladas (+75%). Por su parte, el consumo ha crecido en un 52% entre ambas puntas. A partir de la campaña 2008/09 los aumentos en las toneladas producidas comenzaron a ser mayores que los aumentos en las toneladas consumidas. En la campaña 2009/10 la producción creció en más de un millón de toneladas, y el consumo en 400 mil toneladas.

Gráfico 15

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

No obstante, más allá de la importancia de estas tendencias, las mismas no pueden explicar, por sí solas, la considerable reducción del 44% en las importaciones de aceite de soja durante la campaña 2009/10. Como puede verse en el Gráfico 16, también ha contribuido a esta reducción el incremento de la relación stock/consumo en la campaña previa, superior a la registrada en los años anteriores, aspecto en el que coinciden las 3 fuentes consultadas (Cuadro 10 Anexo II). Este aumento de la relación stock consumo en la campaña 2008/09 no solo se da en el aceite de soja, sino también en el de palma y en el total de los 17 aceites y grasas según Oil World (Cuadro 11 Anexo II).

Gráfico 16

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Cabe destacar, sin embargo, la enorme diferencia en los niveles de stocks estimados por la fuente china para el aceite de soja, la cual los sitúa alrededor de las 4 millones de toneladas para los últimos años. En cambio, Oil World y USDA, los estiman entre 200 y 800 mil toneladas (Cuadro 10). Las diferencias radican principalmente en los datos sobre mayores inventarios iniciales al comienzo de la serie y sobre las producciones de aceite que son mayores en ambos casos para la fuente china.

En conclusión, se verifica la hipótesis de que las existencias de aceites vegetales comestibles de la China eran elevadas, en términos porcentuales, al momento en que se tomó la decisión de prohibir las importaciones argentinas de aceite de soja. Tales stocks eran altos para aceite de soja, aceite de palma y para el total de los 17 aceites y grasas. No obstante, estos no justifican por sí solos la discriminación contra las compras procedentes de Argentina.

Parece necesario, por tanto, diferenciar dos fenómenos que pueden estar ocurriendo en simultáneo respecto de la caída de las compras de aceite de soja de China, y que varias veces se confunden: uno estructural y otro coyuntural. El de largo plazo, deriva de la ya conocida política china de favorecer la industrialización local de la soja, acicateada por un exceso de capacidad instalada que ronda el 50%, y su preocupación por garantizar la seguridad alimentaria interna[11]. Sin embargo, esta situación no ayuda a explicar porque China sustituye origen para las compras de aceite que realiza. De esta manera,

[11] Hay quienes agregan a este diagnóstico un crecimiento de los stocks internos de China.

aquí estaría presente otro fenómeno que es de corto plazo que afecta principalmente a la Argentina y beneficia a sus competidores (Brasil y EE.UU.).

3.3. Tercera explicación posible: diferencia entre precios locales e internacionales

Según un Informe de la Consejería Agrícola de Argentina en China, la diferencia entre el precio internacional más arancel de importaciones y el precio local del aceite de soja resulta en una falta de incentivo para realizar compras externas. Esta situación estaría agravada por la aplicación de medidas de hecho para limitar las subas de precios de los aceites vegetales al interno de China, con el objetivo de controlar la inflación en alimentos. Además, el cobro de un arancel del 9% aumenta el precio al que ingresa el aceite importado, más caro que el local. Para la CEPAL, el control de la presión inflacionaria es el primer y más importante desafío del gobierno chino[12].

En este sentido, durante todo el año 2010 el precio del aceite de soja importado se mostró más alto que el precio del producido localmente, llegando a una diferencia de hasta 121 dólares la tonelada. La Consejería espera que la diferencia continúe en el mediano plazo, dado que la amplia oferta China de aceite de soja reduce aún más los precios locales, y los bajos stocks en el mundo empujan los precios hacia arriba.

No obstante, existen algunos movimientos que permitirían pensar en un acortamiento de esta brecha. En agosto de 2011 el gobierno chino liberó el precio de los aceites vegetales en el mercado interno, lo que permitiría a los importadores trasladar el mayor precio internacional al mercado interno, haciendo rentable las compras desde el exterior. Además, una posible apreciación de la moneda china (el RMB) reduciría aún más la diferencia entre los precios locales e internacionales.

Según la consultora Oil Word, debido a su firme determinación de controlar el precio de los alimentos, el gobierno chino favorecería las importaciones de aceites para mantener bajos los precios internos. Incluso, de acuerdo a funcionarios argentinos en China, circulan rumores de que se estaría considerando la reducción de los derechos a la importación de una cierta cantidad de productos, entre los que estaría incluido el aceite de soja, lo que disminuiría el costo de importación de aceite entre 135 y 150 dólares la tonelada.

Empero, esta hipótesis tampoco explica la discriminación en contra del ingreso de aceite de origen argentino a favor de los procedentes de Brasil y EE.UU.

3.4. Cuarta explicación posible: China adoptó represalias contra la adopción de LNA

En 2009 Argentina intensificó el uso de licencias no automáticas (LNA) y derechos antidumping para las importaciones en general y con gran incidencia para las de origen chino.

Tomando datos de comercio para el promedio 2007-2009, las LNA se aplican a un tercio del valor importado desde la China (aproximadamente USD 1.923 millones), a diferencia de lo que ocurre sobre el total de las importaciones de todos los orígenes en donde las LNA afectan al 20%. Asimismo, de los 10 principales productos importados por Argentina desde China, 6 estaban sujetos a LNA; de los 50

[12] Ver “La República Popular China y América Latina y el Caribe, hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial”, junio de 2011.

principales, 18 tienen LNA y entre los 100 principales productos importados, 39 tienen LNA. Esto parece indicar que China es uno de los países más afectados por el sistema de LNA argentinas, lo cual podría haber motivado una represalia comercial .

Los sectores más afectados con LNA dentro de las importaciones de origen chino son los de maquinaria y material eléctrico y el de motocicletas, bicicletas y sus partes.

Asimismo, aunque afectando un menor comercio involucrado (4,1% de las importaciones de Argentina desde China), Argentina aumentó la cantidad de medidas de defensa comercial (derechos antidumping) luego de la crisis internacional y China fue, por lejos, el principal destinatario de las mismas . En 2009 se iniciaron 20 investigaciones contra China (80% del total) y se le aplicaron 11 derechos antidumping (73% de los derechos aplicados por Argentina en ese año). Si bien China fue siempre el principal objetivo de las medidas de defensa comercial argentina, en 2009 estas mostraron un significativo incremento. De esta manera, este accionar argentino puede haber incidido en la decisión china de limitar las importaciones de aceite de soja argentino en 2010.

Los productos afectados por derechos antidumping que se destacan son calzados, ventiladores, bornes de conexión, bicicletas y sus partes, calefactores, vajillas, aires acondicionados, fibras, colorantes, tejidos y jeringas.

De esta manera, esta hipótesis puede contribuir a explicar porque la restricción de facto es únicamente aplicada a la Argentina, beneficiando a Brasil y EE.UU.

Resulta importante indagar en los motivos por los que Argentina puede haber decidido adoptar este tipo de medidas en contra de China y sus demás socios comerciales. En particular, analizaremos a continuación dos de ellos: a) evitar que importaciones crecientes destruyan puestos de trabajo en las posiciones arancelarias protegidas, y b) evitar que el aumento de las importaciones deteriore el saldo de la balanza comercial del país. Analizaremos la validez de cada una de ellas.

3.4.1. Las LNA fueron adoptadas para proteger empleos en las posiciones arancelarias protegidas.

De acuerdo a abundantes declaraciones, el gobierno argentino tiene como objetivo proteger los actuales niveles de empleo y crear nuevos puestos de trabajo, a través de una política industrial basada en la sustitución de importaciones. Es en este marco que, con la finalidad de proteger el mercado interno, se han extendido las LNA y se ha aumentado la imposición de derechos antidumping.

En un comunicado del Ministerio de Industria del 27 de agosto pasado, se señaló que el sector industrial generará 1,5 millones de puestos de trabajo, “a partir de las políticas de protección del mercado local que ya está poniendo en marcha el Gobierno, como las Licencias No Automáticas (LNA) y las medidas antidumping”[13]. Previamente, desde el mismo ministerio se había señalado que “el proceso de sustitución de importaciones avanza en forma consolidada”, con una sustitución esperada para este año que superaría 8 mil millones de dólares, en sectores como: automotriz, electrónica, bienes de capital, maquinaria agrícola, calzado y textiles, neumáticos y electrodomésticos[14].

[13] Comunicado Ministerio de Indústria, 27 de agosto de 2011.
[14] Comunicado Ministerio de Indústria, 21 de agosto de 2011.

Al respecto, autoridades del Ministerio señalaron que "el incremento de la sustitución es el resultado de una política industrial en la que se prioriza la defensa del trabajo argentino". "Con cada dólar que sustituimos generamos más trabajo argentino, es más fuerte que nunca el compromiso de defender el crecimiento del mercado interno e impedir que entren productos que puedan dañar un solo puesto de trabajo argentino[15]". Agregaron que se busca preservar el mercado interno "de la apertura ingenua de las importaciones y de la competencia desleal, a través de medidas antidumping y licencias no automáticas".

En relación a China, se advirtió que "tanto por una menor demanda de los países desarrollados, como por una desaceleración de esos mercados, quizá China pueda tener una mayor agresividad porque va a haber excedentes que querrán colocar sin ni siquiera cubrir los costos"[16].

Un trabajo realizado[17] en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas evaluó el impacto de aprobar 4 nuevos regímenes de LNA, entre octubre de 2008 y junio de 2009, "que congregan 189 posiciones arancelarias, que se agregaron a las 89 preexistentes. Con estos, a junio de 2009 se encontraban vigentes un total de 13 regímenes con 270 posiciones. Los sectores incorporados a esta modalidad de regulación fueron: Hilados y Tejidos, Neumáticos para vehículos, Productos metalúrgicos y Productos varios".

El estudio manifiesta que "si se hace la hipótesis de que aquello que se dejó de importar debido a las LNA fue provisto por la producción nacional, este instrumento comercial habría aportado sólo 0,24 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. En cuanto al impacto sobre el empleo, se ha estimado que con la aplicación de esta medida se habrían conservado alrededor de 8.500 puestos de trabajo."

Hay que tener en cuenta que el estudio advierte que "la intensidad del impacto de la implementación de licencias puede variar, fundamentalmente en función del plazo de otorgamiento, y también con un cambio en los requerimientos. De este modo, LNA vigentes durante largo tiempo pueden ser más operativas en ciertos momentos que en otros." Atendiendo a esta advertencia, hay que tener cautela de extender las conclusiones de este estudio. Por otro lado, también es necesario notar que los datos actualizados de intensidad de trabajo por valor de producción que deberían utilizarse para evaluar el efecto de las LNA que se encuentran en vigencia parecen estar guardados con siete llaves.

No obstante lo anterior, llama la atención que desde el Ministerio de Industria se manifieste que se extendió el listado de productos a los que se le aplican Licencias No Automáticas de modo de "monitorear el ingreso de productos en condiciones de competencia desleal y preservar 1 millón de puestos de trabajo argentinos" [18], cuando trabajos elaborados por el propio Gobierno da cuenta de impactos mucho menores sobre el empleo.

Además de lo mencionado en cuanto a protección del empleo, cabe preguntarse también cuántos empleos crean las LNA y cuántos destruyen cuando países ofendidos adoptan represalias que impiden exportaciones de Argentina.

[15] Comunicado Ministerio de Industria, 18 de agosto de 2011.
[16] Comunicado Ministerio de Industria, 11 de agosto de 2011.
[17] Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Dirección de Programación Macroeconómica, Importaciones: Descripción e impacto de las medidas de política comercial. Nota técnica Nº 14. 2009.
[18] http://www.prensa.argentina.ar/2011/02/24/16960-empresarios-y-sindicalistas-defendieron-la-aplicacion-de-las-licencias-no-automaticas.php

Para la primera cuestión, debería hacer un análisis de largo plazo, que responda acerca del dinamismo en la creación de empleos que tiene Argentina limitando sus exportaciones para satisfacer su mercado interno, y compare el potencial de creación de empleos que tiene la expansión del mercado interno argentino vs el incremento de empleos que podría generar el mercado mundial.

Respecto de la segunda, en este caso particular, debería contemplarse en el análisis la cantidad de empleos que se pierden o se dejan de aumentar por una represalia que afectó la capacidad exportadora de Argentina de aceite de soja, ocasionándole pérdidas por 174 millones de dólares.

Son preguntas difíciles de responder, principalmente cuando las fuentes gubernamentales disponibles de datos sobre coeficientes de empleo corresponden a una estructura industrial antigua. Pero de la misma manera que uno no puede hacer un balance entre pérdidas y ganancias de empleo, tampoco son fiables los discursos que informan de cifras ampulosas de preservación y creación de empleos sin datos confiables que las fundamenten.

En resumen, parecería ser que el interés de crear empleos, aun cuando el gobierno no pueda fundamentarlo, ha jugado un rol importante en la decisión de obstaculizar las importaciones procedentes de la China.

3.4.2. Las LNA fueron adoptadas para evitar la disminución del superávit en la balanza de pagos de Argentina

Otra hipótesis relacionada con el aumento de la aplicación de LNA y medidas de defensa comercial en contra de China por parte de Argentina, está vinculada con la evolución de la relación comercial bilateral entre ambos países, que se ha tornado deficitaria desde el punto de vista de Argentina en los últimos años.

El saldo de la balanza comercial entre Argentina y China ha sido positivo a favor de Argentina hasta el año 2007. A partir de allí, la balanza comercial bilateral comenzó a experimentar un creciente déficit para Argentina, que alcanzó en 2010 los 1.800 millones de dólares (Gráfico 17)[19]. Si tomamos el período 2005-2010, las exportaciones argentinas a China aumentaron en un 84%, mientras que las importaciones crecieron en un 397%.

En 2009, el saldo negativo para Argentina se profundizó producto en gran parte de la gran sequía de Argentina que redujo las exportaciones del complejo soja, principal rubro exportado a China. En el mismo año, Argentina intensificó el uso de licencias no automáticas (LNA) y derechos antidumping a productos industriales, que es donde se concentran el 99% de las importaciones argentinas desde el gigante asiático. Las exportaciones, en cambio, son en un 82% de productos de origen agrícola.

[19] Según datos de la Aduana china, Argentina aún en los últimos 3 años mantendría un saldo positivo aunque se habría reducido significativamente en los últimos dos años.

Gráfico 17

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

Por el contrario, si se tiene en cuenta lo que sucede con la balanza comercial de Argentina con el mundo, se puede apreciar un superávit a favor del país, que en 2010 alcanzó los 11.600 millones de dólares. En el año 2002, por una caída del 56% de las importaciones, Argentina tuvo un superávit de 16.600 millones de dólares, que se ha ido reduciendo hasta el año 2007, por un mayor aumento en las compras que en las ventas del país al mundo. En 2009, con la crisis internacional, nuevamente se da un notorio aumento del superávit argentino por una caída mayor de las importaciones que de las exportaciones; el cual se reduce en 2010 por un incremento del 45% de las importaciones (frente a un 22% de las exportaciones).

Gráfico 18

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

Argentina no parece, por el momento tener problemas de balanza comercial. No obstante debe destacarse la tendencia al aumento más rápido de las importaciones que de las exportaciones cuando el país está en crecimiento, con el deterioro del superávit que esto genera. Esta situación podría modificarse con la recaída actual de las economías de los EE.UU. y de la Unión Europea y con la devaluación del Brasil que hicieran reducir las exportaciones argentinas. En este contexto, la relación con China juega un papel importante, dado el aumento que ha experimentado en la última década como origen de las importaciones argentinas (de un 4% en 2002 a un 13% en 2010).

En conclusión, la hipótesis de que las LNA se hayan adoptado previendo un escenario de disminución significativa del balance comercial, no es muy probable, aunque no descartable.

4. Análisis legal del conflicto

4.1. ¿Es legal la restricción china al aceite de soja argentino?

El GATT en su Art. I consagra el trato de nación más favorecida (NMF), por el cual se establece que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado." Este párrafo claramente impone a los Miembros de la OMC la obligación de otorgar un trato igual a productos similares, independientemente de su origen.

El aceite de soja producido en Argentina, es claramente un "producto similar" -en los términos de la OMC- al producido por Brasil y EE.UU. Teniendo en cuenta esto, al momento de entrar al mercado chino, el aceite de soja debe ser tratado de la misma manera, sin diferencias de acuerdo al origen. Es decir, deben tributar los mismos aranceles -salvo un eventual TLC o similar- y si se le exige el cumplimiento de determinados estándares, debe ser el mismo para todos.

Por otro lado, cuando se aplicó la medida por parte de China, solo afectó las compras provenientes de Argentina, mientras que las de Brasil y EE.UU. aumentaron. Sobre esto debe tenerse en cuenta el artículo XIII del GATT, que garantiza que un Miembro que aplique una restricción o prohibición no discrimine entre todos los demás Miembros.

En el presente, se trata de una discriminación de facto, que infringe el principio NMF porque su efecto real es imponer unas consecuencias desventajosas diferentes a una parte – Argentina - y porque se constata que esos efectos diferenciados son incorrectos o injustificables.

Esto se ve reforzado por el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que en su Art. 2, párrafo 3, dispone que "Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional."

En el Acuerdo MSF se reconoce el derecho de los Miembros de la OMC a adoptar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (párrafo 1 del artículo 2). Este derecho de protección debe ejercerse de forma compatible con una serie de obligaciones que se enuncian en el Acuerdo y cuyo propósito es asegurar que esas medidas estén debidamente justificadas[20]. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 2 establece que esas medidas a) sólo se aplicarán en cuanto sean necesarias; y b) estarán basadas en principios científicos y no se mantendrán sin testimonios científicos suficientes, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5[21].

[20] ESTADOS UNIDOS - MANTENIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES EN LA DIFERENCIA CE - HORMONAS. Pronunciamiento: WT/DS320/AB/R Párrafo: 522

[21] La única excepción cualificada a esa norma aparece en el párrafo 7 del artículo 5 en virtud del cual se permite a los Miembros que adopten medidas MSF provisionales en casos en que no haya suficientes testimonios científicos, siempre que se satisfagan los demás requisitos.

El requisito que figura en el párrafo 2 del artículo 2 de que las medidas MSF tengan una base científica y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes es la piedra angular del Acuerdo MSF y se analiza más detalladamente en el párrafo 1 del artículo 5 relativo a la evaluación del riesgo. Se requieren pruebas científicas para determinar la probabilidad del riesgo y los medios mediante los cuales una prescripción específica puede reducir o eliminar ese riesgo. Esas pruebas deben ser "suficientes", es decir debe existir una relación racional entre la medida y la evaluación del riesgo y los resultados de la evaluación del riesgo deben justificar suficientemente las medidas MSF.

Sin embargo, las medidas MSF no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros (párrafo 2 del artículo 3). Esa amplia disposición contra la discriminación está complementada por lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 5, en el que se establece que "cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional".

Por último, es claro que la medida discrimina en cuanto el origen del producto, pues solo se aplica a Argentina . Sin embargo, debe analizarse, a su vez, la posibilidad de que China aplique esta medida solo a las importaciones y no exija el cumplimiento de la misma a los productores nacionales. Esto implicaría una violación del principio del trato nacional (Art. III del GATT), según el cual el producto que ha cruzado la frontera después de satisfacer los derechos de aduana y otros cargos no debe ser objeto de un trato menos favorable que el otorgado a los productos similares de origen nacional. Dicho de otro modo, el principio impone a los países miembros la obligación de dar a los productos importados el mismo trato que a los productos similares fabricados en el país.

Señalados estos aspectos, surge claramente que la medida de China, al estar dirigida específicamente contra Argentina, incumple con la normativa de la OMC reseñada

4.2. Argentina y la aplicación de LNA

De acuerdo a la OMC, se define a las licencias de importación como los procedimientos administrativos que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación de mercancías. Se pueden dividir en automáticas , cuando se expiden automáticamente tras cumplir determinadas condiciones, y no automáticas , a aquellas en que su otorgamiento demora entre 30 y 60 días.

Las Licencias No Automáticas (LNA) a las importaciones se utilizan generalmente para administrar restricciones al comercio tales como las restricciones cuantitativas que se justifican en el marco jurídico de la OMC. Ante mayores demoras que las reseñadas, la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) entiende que el retraso indebido en el otorgamiento de LNA, es considerado como una restricción ilegal a la importación.

Asimismo, el OSD ha señalado que un sistema discrecional de licencias de importación , en el que las licencias no se concedan automáticamente, sino más bien como consecuencia de elementos de fondo "no especificados", es violatorio de las normas de OMC sobre restricciones a la importación.

Argentina ha utilizado a las LNA como un mecanismo para restringir las importaciones, a fin de proteger y desarrollar determinados sectores productivos, principalmente industriales, como se concluye de análisis de las diversas hipótesis explicativas que se analizaron en las secciones precedentes. La propia Ministra de Industria, Débora Giorgi, indicó en la Web de su ministerio que la medida busca "preservar en el mercado interno los productos nacionales" y "el proceso de reindustrialización" del modelo. Sin embargo, de lo plasmado en los Acuerdos de la OMC surge que las LNA no fueron creadas a fin de frenar el ingreso de productos o promover la sustitución de productos importados por parte de sus equivalentes nacionales, sino que enfatiza el objetivo que “los trámites administrativos no constituyan de por sí una restricción o distorsión de las importaciones”.

De acuerdo a lo que antecede, difícilmente nuestro país pueda justificar la aplicación de las LNA, ya que las mismas se constituyen en restricciones a las importaciones contrarias a lo normado por la OMC en la materia.

4.3. Justificación por moti vos de balanza de pagos

Aún en el hipotético caso de que la adopción de las restricciones a las importaciones por parte de Argentina haya obedecido a razones de proteger la balanza de pagos, nuestro país no podría justificarlas en el marco de la OMC.

La OMC dispone, con arreglo a las disposiciones del artículo XII, de la sección B del artículo XVIII y del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos, que un Miembro podrá aplicar restricciones a las importaciones por motivos relacionados con la balanza de pagos. Esto constituye una excepción del artículo XI, que prohíbe la aplicación de restricciones cuantitativas.

Mientras que el artículo XII es el que invocan los países desarrollados Miembros, la sección B del artículo XVIII es la que utilizan los países en desarrollo Miembros (definidos como aquellos que se hallan en las primeras fases de su desarrollo y tienen un bajo nivel de vida). Teniendo en cuenta que Argentina es un PED, este análisis se centra en las disposiciones del Art. XVIII. Por este se permite la aplicación de restricciones cuando exista la necesidad de "salvaguardar la situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico”. Establece por otro lado el carácter temporario de la medida , al señalar que las mismas "no excederán de lo necesario para: i) oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o ii) aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean muy exiguas". Finalmente, se pide a los Miembros la reducción paulatina de las restricciones a medida que mejore su situación hasta su posterior eliminación.

Por otro lado, el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos se encarga de desarrollar y aclarar las disposiciones del artículo XII, de la sección B del artículo XVIII y de la Declaración de 1979. Allí los Miembros pusieron énfasis en la necesidad de: i) "anunciar públicamente lo antes posible los calendarios previstos para la eliminación de las medidas de

restricción de las importaciones adoptadas por motivos de balanza de pagos" y, en caso de no hacerlo, dar a conocer las razones que lo justifiquen; ii) "dar preferencia a las medidas que menos perturben el comercio "; iii) en los casos en que decidan aplicar restricciones cuantitativas, dar a conocer las razones que justifiquen que las medidas basadas en los precios no constituyen un instrumento adecuado ; iv) no aplicar más de una medida de restricción del comercio al mismo producto.

De todas estas disposiciones, se puede concluir que las medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos deberán ser temporales , estar preferiblemente basadas en los precios , ser administradas de manera transparente y ser aplicables al nivel general de las importaciones (es decir, sin especificidades sectoriales).

Por otro lado se establecen diversos procedimientos de notificación y consulta ante el Comité de Balanza de Pagos de la OMC.

En cuanto a la jurisprudencia, se puede citar el caso India - Restricciones cuantitativas. India venía aplicando, desde los primeros años del GATT, restricciones cuantitativas justificadas por motivos de balanza de pagos. En julio de 1997, EE.UU. cuestionó ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) las restricciones cuantitativas mantenidas por ese país en relación con la importación de un gran número de productos agrícolas, textiles e industriales (más de 2.700 líneas arancelarias).

India alegaba que se mantenían para proteger su balanza de pagos con arreglo a lo dispuesto en el artículo XVIII del GATT. Entre las medidas se incluían un sistema de licencias de importación, canalización de las importaciones mediante organismos gubernamentales y prescripción relativa a los usuarios efectivos con respecto a las licencias de importación.

El OSD constató que las medidas adoptadas por India, incluido su sistema discrecional de licencias de importación, eran restricciones cuantitativas incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI. Por otro lado, señaló que dado que las reservas monetarias de India eran adecuadas, las medidas en materia de balanza de pagos adoptadas por la India no eran necesarias para prevenir la amenaza de una grave disminución de sus reservas monetarias o detener esa disminución. En base a esto, ambos países llegaron a un acuerdo que implicó el levantamiento de las mediadas por parte de India.

De esta manera, las medidas aplicadas por Argentina no podrían ser justificadas bajo este argumento porque, como se observa en el Gráfico que sigue, el nivel de reservas internacionales del país ha aumentado significativamente desde 2003, situándose, en promedio para lo que va de 2011, en 51.800 millones de dólares. Como vimos anteriormente, Argentina tampoco podría esgrimir problemas de balanza comercial, dado que sólo registra déficit con un país (en el caso, China), mientras que la balanza con el mundo es superavitaria. Asimismo, las medidas no han sido oportunamente notificadas bajo dicha justificación.

Gráfico 19

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Banco Central de la República Argentina.

4.4. Represalias chinas: ¿legales o ilegales?

Teniendo presente la hipótesis de que las medidas de China de freno a las importaciones de aceite de soja proveniente de Argentina, se trataron de una "represalia" por la aplicación de este último de medidas proteccionistas que afectaron a productos chinos, se debe realizar una aclaración importante.

La existencia de compromisos comerciales multilaterales implica un recorte significativo a la "reciprocidad" como fundamento de contramedidas comerciales. Ante un eventual incumplimiento de las normas comerciales internacionales, los países no pueden aplicar medidas de represalia sin que medie un procedimiento de solución de controversias, que en el caso será el dispuesto por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.

En efecto, ante una denuncia de incumplimiento de normas multilaterales corresponde seguir los procedimientos de solución de controversias previstos en los respectivos acuerdos, so peligro de socavar las bases del multilateralismo económico. En dicho esquema, resulta no solo absolutamente injustificada sino también ilegítima la represalia de China frente al freno a las importaciones que habría impuesto Argentina.

Las reglas de la OMC disponen que tras constatarse la existencia de un incumplimiento por parte del Grupo Especial o del Órgano de Apelación, y en el caso de que el país denunciado no cumpla con lo dispuesto por el fallo, el país afectado por la medida podrá solicitar la autorización del OSD para suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones a la otra parte. Es decir, a fin de poder aplicar represalias un país debe ser autorizado por el OSD, previo proceso jurisdiccional.

Como principio general, las sanciones deben imponerse en el mismo sector en que haya surgido la controversia. Solo en el caso de que resultara impracticable o ineficaz, podrán imponerse en un sector diferente en el marco del mismo acuerdo. Y dado el supuesto de que esto también es impracticable o ineficaz, y las circunstancias son suficientemente graves, podrán adoptarse medidas en el marco de otro

acuerdo. El objetivo perseguido es reducir al mínimo la posibilidad de que se adopten medidas que tengan efectos en sectores no relacionados con la diferencia y procurar al mismo tiempo que las medidas sean eficaces.

Es justo notar que de 426 controversias desarrolladas desde la creación de la OMC en 1995, solo en 10 ocasiones se solicitó autorización para aplicar represalias, de las cuales solo 4 han sido autorizadas por el OSD. Se quiere señalar con estos datos que los casos que ventilan ante la OMC generalmente se resuelven en etapas previas, sean en consultas o adoptando las medidas señaladas por el Grupo Especial o el Órgano de Apelación. La represalia es la *ultima ratio* en una controversia comercial.

Desafortunadamente, en la práctica, los países suelen aplicar represalias comerciales, aun sin el aval de la OMC . Y generalmente los productos afectados no son aquellos que las restricciones a las importaciones buscaban proteger, sino por el contrario se afectan aquellos productos más competitivos. Este tipo de “contra-medidas” se caracterizan generalmente por la falta de proporcionalidad -en términos de volumen y valores de comercio- entre las restricciones impuestas, situación de por sí violatoria de los principios más elementales del derecho internacional.

5. La primarización de las importaciones chinas

5.1. Poder asimétrico y relación comercial

En los últimos 10 años China se constituyó en uno de los principales socios comerciales de Argentina, llegando a ser origen del 14% de sus importaciones y destino del 9% de sus exportaciones en 2010. La demanda de productos argentinos, principalmente del complejo soja, ha sido muy importante en la recuperación argentina luego de la crisis de 2001.

No obstante, debe señalarse que la enorme asimetría que existe en los niveles de poder relativo entre ambos países tiende a crear una relación comercial desequilibrada a favor de China, que puede tener efectos negativos en el mediano plazo para la economía argentina.

Según un reciente trabajo de la CEPAL[22], China es el polo más dinámico de crecimiento en el mundo, y de acuerdo a las tasas pronosticadas para los próximos años se convertiría en la principal economía del planeta en 2016, desplazando a Estados Unidos. En 2010, China superó a Alemania y se transformó en el mayor exportador mundial de bienes, mientras que en importaciones ocupa el segundo lugar. Su dinamismo exportador lo llevó a alcanzar en 2010 un superávit comercial de 184 mil millones de dólares, el segundo en el mundo luego de Alemania. Sus principales productos de importación son bienes de capital e insumos intermedios para su industria manufacturera, combustibles y minerales; las compras de productos agrícolas sólo representan el 4,8% del total. Por otro lado, casi la totalidad de las exportaciones chinas son de productos industriales de baja y alta intensidad tecnológica, como computadoras, teléfonos, televisores, semiconductores, circuitos integrados, entre otras. Además, China representa más del 20% de la población mundial, con una clase media en aumento; es el segundo receptor mundial de Inversión Extranjera Directa (IED); y ocupa el quinto lugar en el mundo como origen de IED[23].

Por su parte, Argentina es la 28 economía del mundo en 2010, según datos del FMI. En cuanto a su comercio exterior, en 2010 Argentina representó el 0,44% de las exportaciones mundiales (puesto 43) y el 0,35% de las importaciones (puesto 48). Las compras argentinas desde el mundo se encuentran diversificadas en diferentes tipos de productos de origen industrial, como automóviles, teléfonos, aviones, autopartes, químicos y medicamentos, y combustibles. En cambio, las exportaciones están concentradas en productos agrícolas (complejo soja, trigo y maíz), que representan el 50% de las ventas totales del país. En 2010 Argentina ocupo el puesto 36 entre los principales receptores de IED y el 54 entre los inversores.

A nivel general, Argentina es un socio de escasa relevancia para China, representando sólo el 0,5% de sus importaciones y el 0,4% de sus exportaciones totales en 2010.

Estas asimetrías han generado una relación caracterizada por un creciente déficit comercial en contra de Argentina, y por una tendencia a la primarización de las exportaciones de nuestro país. Mientras que el 99% de las compras argentinas desde China son de manufacturas de origen industrial, el 82% de sus ventas corresponden a productos de origen agrícola. En la actualidad, más de la mitad de las exportaciones argentinas a China corresponden a poroto de soja.

[22] Ver La República Popular China y América Latina y el Caribe, hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. CEPAL, junio de 2011.
[23] Ver Informe sobre las inversiones en el mundo 2011, UNCTAD, julio de 2011.

5.2. Tendencias futuras: ¿consolidación de la primarización en el complejo soja?

Desde el año 2005, la Fundación INAI viene señalando la tendencia a la primarización que experimentan las importaciones chinas de los productos que integran el complejo soja. Si se observa en el Gráfico 20 cómo han variado las compras de harina, aceite y poroto de soja del gigante asiático durante la última década, se puede afirmar que China ha aumentado sostenida y significativamente sus compras de poroto, mientras ha disminuido las de aceite a partir de 2004 (más allá del pico de importaciones de 2007) y prácticamente no importa harina[24]. Entre 2004 y 2009 (año anterior al conflicto del aceite) las importaciones chinas de poroto aumentaron un 110% (22,3 millones de toneladas) y las de aceite se redujeron un 5% (100 mil toneladas).

Gráfico 20

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

Esta situación se replica si se toman en cuenta las importaciones que China realiza desde Argentina para estos productos (Gráfico 21). Entre 2004 y 2010 las compras de poroto argentino aumentaron un 154% (6,8 millones de toneladas), mientras que las de aceite crecieron sólo un 11% entre 2004 y 2009 (180 mil toneladas). Las de harina han sido prácticamente nulas durante toda la década. Por supuesto, lo mismo aconteció con Brasil y Estados Unidos[25], los otros dos grandes proveedores de China en este complejo[26].

[24] A partir de mediados de los años 90 China redujo significativamente sus importaciones de harina de soja, llegando a importar en el año 2001 apenas 50 mil toneladas. Ver "Protección de la industria sojera en la República Popular China", Fundación INAI, 2005.

[25] Debe tomarse el año 2010 como excepción, ya que, como vimos, por la restricción aplicada a Argentina se aumentaron los volúmenes importados desde Brasil y Estados Unidos.

[26] Para el promedio 2008-2010 Estados Unidos, Brasil y Argentina representaron el 45, 34 y 19% de las importaciones Chinas de poroto de soja, respectivamente; y el 10, 38 y 52% de las de aceite de soja.

Gráfico 21

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

De acuerdo al último Outlook publicado por el USDA, se espera que estos comportamientos se mantengan y China consolide a mediano plazo la primarización de sus importaciones. Si todo continuara como hasta ahora, las importaciones chinas de poroto de soja continuarían creciendo hasta 2021, para situarse en unas 88,3 millones de toneladas, lo que equivaldría a un aumento del 45% respecto de 2011. Por su parte, las importaciones de aceite de soja caerían en un 39% en igual período (800 mil toneladas) y las de harina se mantendrían sin variación en torno a las 100 mil toneladas.

Gráfico 22

Fuente: elaboración propia en base a USDA.

Estos comportamientos estarían impulsados por un mayor aumento de la producción (51%) que del consumo de aceite de soja (40%), que llevarían a que China produzca en 2021 el 93% del aceite que necesita.

Los resultados del ERAMA confirman las tendencias marcadas por el USDA. En un escenario continuación, mientras las importaciones de poroto aumentarían un 42% entre 2011 y 2021; las de aceite de soja lo harían en sólo un 10%, debido a un incremento en la producción de este aceite (43%) superior al consumo (39%).

Gráfico 23

Fuente: elaboración propia en base a USDA.

Como se mencionó en este trabajo, y en otros elaborados previamente por la Fundación INAI, el Gobierno chino ha llevado adelante una fuerte política de promoción de la industria sojera, que arrojó aumentos notables de su producción de aceite. Entre 2004 y 2010 la producción aumentó un 75%, pasando de 5,3 a 9,4 millones de toneladas.

No obstante, este crecimiento acelerado adolece de algunos inconvenientes. En agosto de 2008, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (CNDR), órgano de planificación del Estado, adoptó un documento de política que analiza las dificultades que posee la industria procesadora de soja de ese país y señala lineamientos para "promover su sano desarrollo"[27]. En el mismo se identifican los siguientes problemas: a) gran capacidad ociosa, que en marzo de 2011 rondaba el 50%[28]; b) participación creciente de las empresas multinacionales instaladas en el país; c) empresas nacionales con escasa capacidad de afrontar riesgos y atrasadas tecnológicamente; y d) alta dependencia de la soja importada.

[27] Ver Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja, Consejería Agrícola argentina en China, noviembre de 2008.
[28] Según el Centro Nacional de Información sobre Granos y Aceites de China (CNGOIC), la capacidad instalada de molienda de China es de 95 millones de toneladas de porotos, lo que se traduce en unas 19 millones de toneladas de aceite.

Respecto a este último punto, la CNDR señala que la producción nacional de soja no podrá satisfacer una demanda en aumento, y la importación de grandes volúmenes de soja expondrá al país a una dependencia riesgosa. En este sentido, proponen fortalecer la capacidad de negociación de las empresas chinas en el mercado internacional para asegurar el aprovisionamiento de la materia prima a mejores precios. También propone orientar a las empresas aceites a "salir al exterior" para abastecerse de soja directamente desde los proveedores. El plan incluye arrendar terminales portuarias, adquirir participaciones en empresas agrícolas, alquilar tierras de cultivo y establecer plantas procesadoras en otros países bajo condiciones adecuadas.

La preocupación de la CNDR se materializa en las proyecciones del USDA. El aumento del consumo de poroto del 39% (29,5 millones de toneladas), motorizado por la demanda de la industria procesadora, y el estancamiento de su producción, que aumentaría en un 11% (1,6 millones de toneladas) llevarían a una disminución de la tasa de autoabastecimiento de poroto del 25 al 16%, agravando la dependencia china de la materia prima extranjera. De nuevo, ERAMA señala tendencias similares, con aumentos en la producción y consumo de poroto en China del 25 y el 35% respectivamente.

Por el lado de Argentina, el USDA proyecta que, de mantenerse la situación actual, para el 2021 las exportaciones de poroto de soja al mundo habrían aumentado un 31% (4,2 millones de toneladas), mientras que las de aceite lo harían sólo en un 20% (1,1 millones de toneladas). No obstante, se produciría un importante aumento del 36% en las exportaciones de harina de soja. En Brasil y Estados Unidos los aumentos de exportaciones se darían principalmente en poroto de soja[29].

Para 2021 China aumentaría su participación como importador mundial de poroto de soja del 59 al 67%, mientras que disminuiría la porción que representa de las compras mundiales de aceite de soja del 21 al 11%. Estados Unidos, Brasil y Argentina continuarían siendo los principales proveedores de poroto (37, 38 y 14% respectivamente) y de aceite (7, 17 y 58% respectivamente).

Por su parte, los resultados de ERAMA señalan que las exportaciones totales argentinas crecerían en aceite (21%) y harina de soja (40%), pero decrecerían en poroto de soja (-58%). Esto se debe a que contempla un aumento del 76% en la producción de biodiesel que incrementaría de manera significativa los consumos internos de aceite y poroto de soja. Se espera para biodiesel un aumento del 90% en sus exportaciones.

[29] Esto tiene su correlato en las importaciones. Las compras mundiales de poroto de soja aumentarían un 30% (30,1 millones de toneladas), las de harina un 21% (12,4 millones de toneladas) y las de aceite de soja un 19% (1,8 millones de toneladas).

6. Conclusiones

a) China ha reducido drásticamente sus importaciones de aceite de soja argentino desde abril de 2010 hasta la actualidad.
b) La prohibición produjo un descuento agravado sobre el precio del aceite argentino en relación al brasilero, que originó una pérdida para el país de 181 millones de USD, de los cuales casi 60 millones fueron pérdidas para el Estado, por dejar de percibir los derechos de exportación.
c) No existe evidencia empírica alguna de que la prohibición se deba a diferencias de contenidos de residuos de hexano entre los aceites de Argentina, por un lado, y los procedentes de Brasil y los EE.UU., por el otro.
d) Argentina tendría oportunidades de ventas en otros mercados del mundo. Si bien la región asiática ha perdido sigue siendo origen de más de la mitad de las compras de aceite de soja del mundo. Latinoamérica y Caribe es la región que sigue en importancia, y el Norte de África la más dinámica.
e) Muchos de los mercados que hoy son abastecidos por otros proveedores, podrían serlo en un futuro por Argentina. Sin embargo, si persiste la restricción china para el aceite argentino, será difícil evitar el descuento en el precio.
f) De acuerdo a las proyecciones de USDA, FAPRI y ERAMA, las importaciones mundiales de aceite de soja aumentarían en aproximadamente 2 millones de toneladas hacia 2021. Entre los países que presentarían las mejores oportunidades estarían la UE, India, Egipto y otros del resto del mundo.
g) En China, al igual que en India, las importaciones de aceite de soja pierden peso frente a las importaciones de aceite de palma y otras grasas y aceites.
h) En el caso chino, el aumento subsidiado de la producción propia de aceite de soja juega un papel muy importante. A partir de la campaña 2008/09 los aumentos en las toneladas producidas comenzaron a ser mayores que los aumentos en las toneladas consumidas.
i) También incidió en la reducción de importaciones de aceite de soja de todo origen, el aumento en los stocks de aceites, que para el caso de China estaban en niveles superiores a las campañas anteriores.
j) Sin embargo los datos no explican la disminución de las compras desde Argentina, mientras aumentaron las de otros orígenes.
k) De todas las hipótesis examinadas para explicar la discriminación en contra de Argentina, surge con claridad que el fundamento es la adopción de restricciones a las importaciones por parte de Argentina.
l) Los datos disponibles no permiten avalar los argumentos oficiales a favor del aumento de empleos netos que permitiría defender la adopción de las LNA por parte de Argentina.
m) Las LNA aplicadas por Argentina se han convertido en una restricción al ingreso de productos extranjeros, violando la normativa de la OMC sobre la cuestión.
n) La aplicación de las LNA por parte de Argentina, no puede estar justificada por motivos de balanza de pagos, debido a que nuestro país posee solo déficit con respecto a China, pero a nivel general tiene superávit y tiene un nivel adecuado de reservas internacionales.
o) La existencia de estas medidas contra China no le otorga a este país el derecho a aplicar contramedidas o represalias contra Argentina. Solo mediando recurso ante la OMC y previa autorización del OSD, China podría aplicar dichas represalias.
p) Las medidas chinas de freno al ingreso de aceite argentino no se condicen con sus compromisos en la OMC. Se trata de una medida discriminatoria e injustificada, aplicada solo a los productos argentinos.

q) Según el Outlook del USDA, se espera que China consolide a mediano plazo la primarización de sus importaciones, aumentando las de poroto, reduciendo las de aceite y manteniendo en niveles casi nulos las de harina.
r) El aumento del consumo de poroto, motorizado por la demanda de la industria procesadora, y el estancamiento de su producción, llevarían a una disminución de la tasa de autoabastecimiento de poroto del 25 al 16%, agravando la dependencia china de la materia prima extranjera.
s) Para 2021 China aumentaría su participación como importador mundial de poroto de soja, mientras que disminuiría la porción que representa de las compras mundiales de aceite de soja. Por su parte, Estados Unidos, Brasil y Argentina continuarían siendo los principales proveedores de ambos productos.

7. Recomendaciones

Dada la importancia creciente de China para economías como Argentina, se hace urgente tomar medidas para construir una relación equilibrada, que evite replicar antiguas relaciones comerciales que asignaban a nuestro país únicamente el papel de proveedor de productos sin procesar. Entre los desafíos principales se encuentran diversificar y aumentar el valor agregado -más allá del generado en la etapa primaria- del de las exportaciones argentinas al gigante asiático, y proteger e incentivar aquellos sectores considerados prioritarios por su capacidad para crear empleo y competir en el mercado mundial. Para superar estos retos, se requerirán acciones tendientes a disminuir la asimetría en el poder relativo entre ambos países. Aquí es donde el poroto de soja puede jugar un papel fundamental.

Como se concluyó en este trabajo, la relación comercial bilateral en los productos que integran la cadena de valor de la soja ilustra claramente esta tendencia a la primarización que sufren las exportaciones argentinas a China. Para revertir esta tendencia, particularmente en este complejo paradigmático por ser origen de cerca del 80% de nuestras exportaciones a China, Argentina debería idear una estrategia que se sustente en tres pilares.

En primer lugar, Argentina debería emprender negociaciones encaminadas a abrir el mercado chino para sus productos, especialmente aquellos con mayor grado de procesamiento. Con miras a fortalecer la posición negociadora argentina, el acercamiento debería realizarse en alianza con otros países que están en la misma situación. Un acercamiento conjunto y coordinado con el resto de los países del MERCOSUR tendría mayores posibilidades de lograr concesiones que permitan insertar a la región en las cadenas asiáticas de valor, y competir en mejores condiciones con las manufacturas de origen agropecuario de los países de la ASEAN, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

En conjunto, Argentina y Brasil representan el 42% de las exportaciones mundiales de poroto y proveen el 53% de las compras chinas. Como se señaló, la importancia de Argentina y Brasil como exportadores de soja aumentaría hacia 2021. Esta situación, en conjunto con la creciente alta dependencia china de la soja importada debe ser aprovechada por el MERCOSUR.

A su vez, debe tomarse en cuenta que la necesidad que tiene la región de equilibrar su relación comercial con China parece ser comprendida por el Gobierno de ese país. En el denominado “Libro Blanco de la Política china hacia América Latina”, se señala que, “de acuerdo con el principio de igualdad y beneficio recíproco, el Gobierno chino está dispuesto a seguir esforzándose junto con los países latinoamericanos y caribeños por ampliar y equilibrar el comercio bilateral y optimizar la estructura comercial, con el objetivo de promover el desarrollo conjunto, al mismo tiempo de solucionar adecuadamente las fricciones comerciales a través de consultas y cooperaciones”. Se agrega que China abriga la disposición de considerar activamente, sobre la base de beneficio recíproco y ganancia compartida, la suscripción de tratados de libre comercio con los países de la región.

En segundo lugar, Argentina debe diseñar y llevar adelante políticas de producción local que favorezcan el agregado de valor -adicional al que se obtiene con la producción de la materia prima- y la diversificación de nuestras exportaciones. Las negociaciones y el comercio internacional no son más que una correa de transmisión entre la oferta y la demanda de productos. Si Argentina no aumenta su capacidad de oferta de productos con mayor grado de transformación no va a poder aprovechar las oportunidades que pudiera ofrecer China.

Particularmente, adquiere una importancia crucial una política de agregado de valor en el complejo soja, donde el diferencial arancelario debería jugar un papel importante. El poroto de soja es el único producto en el que China tiene una verdadera dependencia de Argentina. Una estrategia que consiga que Argentina procese internamente el poroto y no lo venda sin transformación a China podría ser beneficiosa en dos sentidos. Por un lado, se agregaría valor a la producción y las exportaciones locales, con los réditos en valores exportados, recaudación y empleo que esto podría generar. Por el otro, aumentaría el poder relativo de Argentina frente a China, ante la imposibilidad que encontraría este último para proveerse de poroto, lo que favorecería las negociaciones propuestas en el punto anterior. Incluso, el país asiático podría llegar a importar aceite, debido a las dificultades de abastecimiento que podría encontrar una industria procesadora muy dependiente de las importaciones de la materia prima.

El documento ERAMA 21 indica que la política empleada hasta el momento en relación a los biocombustibles puede ser importante en este sentido. La misma conduciría a un mayor consumo interno de poroto y aceite de soja, a una reducción de las exportaciones de poroto y a un aumento de las ventas de los demás productos del complejo, especialmente de biocombustibles que llegarían a 3,1 millones de toneladas, convirtiendo a Argentina en el principal exportador. El consumo mundial de este último producto continuaría aumentando durante los próximos 10 años, y con él las importaciones, que se incrementarían en más de un 100%, alcanzando 4,2 millones de toneladas, con la UE como destacado comprador.

De esta manera, con la existencia de mandatos obligatorios de corte en diversos países, la transformación de aceite de soja en biodiesel se constituye en una alternativa muy importante para nuestro país. La industria prevé contar en el primer trimestre de 2012 con una capacidad instalada que superará las 3,5 millones de toneladas, un millón más que en igual período de este año. Mientras tanto, para 2015 las cámaras del sector proyectan que se alcanzará como mínimo una capacidad instalada de entre 5,5 y 6 millones de toneladas anuales de biocombustibles.

Hay que tener en cuenta que de la molienda del poroto de soja, el 80% se transforma en harina y el 18% en aceite. Luego, sobre cada tonelada de aceite, se consigue elaborar una tonelada de biodiesel. De acuerdo a estos coeficientes, y si se confirman la proyecciones de la industria para 2015, nuestro país tendrá una capacidad de transformar más de 30 millones de toneladas de poroto en biodiesel.

El mercado interno ha crecido impulsado por el porcentaje de corte obligatorio para mezcla con diesel. En un primer momento se estableció que dicho porcentaje fuera del 5%, lo que implicaba un consumo estimado de 700.000 toneladas anuales de biodiesel para el mercado domestico. Luego, al pasar al 7% en julio de 2010, se previó alcanzar el millón de toneladas. Finalmente, se espera que para principios de 2012 sea viable introducir el corte del 10%, ampliando aún más las ventas para consumo interno de dicho biocombustible.

Por el lado del sector externo, en 2010 las exportaciones de biodiesel llegaron a casi 1.430 millones de toneladas. En 2011, para los primeros dos cuatrimestres se superó el millón de toneladas[31], implicando un aumento del 13% respecto del mismo periodo del año anterior.

[30] De acuerdo a datos de CARBIO, se exportaron 1.363.506,87 TN de biodiesel en 2010.
[31] Periodo Enero-Agosto 2011, se exportaron 1.039.753,26 TN de biodiesel.

El mantenimiento del diferencial arancelario a favor del biodiesel permitirá el afianzamiento de esta tendencia.

Respecto de las posibilidades de aumento de las exportaciones de aceite de soja, observamos que Argentina tiene algunas oportunidades para aumentar sus ventas a otros destinos como India, Corea del Sur, Marruecos, Bangladesh, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y algunos países de la UE. Según USDA, FAPRI y ERAMA, bajo un escenario continuación las importaciones de aceite del mundo aumentarían en 2 millones de toneladas para 2021. Los mayores incrementos se darían en la UE, India, Egipto y otros países de Sudamérica, el Norte de África y Medio Oriente. De esta forma, se podrían orientar los esfuerzos en abrir nuevos mercados, como los reseñados, lo que generaría una alternativa viable para no depender tanto de China.

La harina de soja también tiene buen potencial. Las importaciones mundiales crecerían en 12,3 y 17,5 millones de toneladas hacia 2021 según USDA y ERAMA respectivamente. Pero, además de su exportación, Argentina debería continuar impulsando políticas para convertir la proteína vegetal en animal al interno del país. Incrementar la producción de carnes es una buena alternativa para avanzar en la cadena global de valor y aumentar el valor de nuestras exportaciones.

Por último, como lo viene señalando la Fundación INAI desde hace tiempo, Argentina debería realizar una priorización de sectores para el diseño de una política industrial y, por ende, la aplicación de medidas que protejan el mercado interno. Esta priorización debería realizarse en base las capacidades potenciales que tengan las diferentes industrias para competir en el mercado internacional, generar puestos de trabajo y pagar buenos salarios, entre otras cuestiones. De lo contrario, el gobierno cae en la implementación de políticas de defensa comercial a una generalidad de sectores, muchas veces influenciado por la presión de los lobbys respectivos que reclaman protección del mercado interno, sin realizar un adecuado análisis costo-beneficio de las medidas.

Entre los costos deben citarse las represalias adoptadas por nuestros socios comerciales en respuesta a las políticas proteccionistas adoptadas. Desde la crisis internacional, a raíz del aumento en la aplicación de LNA y la apertura de investigaciones antidumping, Argentina fue objeto de denuncias y contramedidas por parte de socios como China, Brasil y la UE[32].

El caso del aceite de soja fue el más resonante, pero no fue ni será el único. Ante medidas que los perjudican, los socios comerciales de Argentina intentarán restringir el acceso de los principales productos de exportación a sus mercados. Por tanto, el Gobierno argentino debe incluir en su evaluación los efectos negativos sobre las exportaciones que ocasionan las represalias de terceros en respuesta a la puesta en práctica de medidas de corte proteccionista que tienen bajo potencial de éxito.

De lo contrario, se puede estar protegiendo a sectores sin potencial y dañando a los que si lo tienen, dificultando cualquier estrategia destinada a reequilibrar nuestra relación comercial con el mundo en general, y China en particular.

[32] http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/BCR%2028-7-10.pdf

Bibliografía

- Aceite de Soja – Inform e sobre el Mercado Chino. Consejería Agrícola de Argentina en China, marzo de 2011.
- Base de Datos Textos Legales y Jurisprudencia OMC. http://www.basesinsercionagri.org.ar/base2/bases.htm
- Boletines Nº 93 a 99 del INAI.
- China - Políticas instrumentadas para el desarrollo de la industria sojera. Informa Economics. 01/08/2008. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Versión%20Español.pdf
- Comunicados Ministerio de Industria de la Nación, agosto de 2011.
- Escenario de Referencia Agroindustrial para el Mundo y Argentina al 2021 – ERAMA 21. Fundación INAI, febrero de 2012. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Resumen%20ejecutivo%20ERAMA%202012-21.pdf
- Importaciones: Descripción e impacto de las medidas de política comercial. Nota técnica Nº 14. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Dirección de Programación Macroeconómica, 2009
- Informe de Coyuntura – Mercado de Aceite de Soja en la República Popular China. Consejería Agrícola de Argentina en China, septiembre de 2011.
- Informes de Prensa Ministerio de Agri cultura, Ganadería y Pesca de la Nación, mayo-julio de 2011.
- Informe sobre las inversiones en el mundo 2011. UNCTAD, julio de 2011.
- La pelea por el valor agregado. Ernesto Liboreiro. Diario Clarín - Suplemento Rural. 03/09/2010. http://www.clarin.com/rural/pelea-valor-agregad_0_329367112.html
- La República Popular China y América Latina y el Caribe, hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. CEPAL, junio de 2011.
- Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja. Consejería Agrícola argentina en China, noviembre de 2008.
- OMC. www.wto.org
- Protección de la Industria sojera en la República Popular China. Fundación INAI. 30/01/2005. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Prot%20ind%20sojera%20en%20RPCh.pdf
- Restricciones de China al aceite de soja crudo procedente de Argentina a partir del 1º de abril de 2010. Fundación INAI. 09/04/2010. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/China%20restricciones%20al%20AS%201-04-10.pdf
- USDA Agricultural Projections to 2020, february 2011.

Anexo I

Cuadro 9. India: Hoja de balance de aceite de soja, de palma y del total de los 17 aceites y grasas

Aceite de soja	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Producción	841	1.223	1.253	1.575	1.266	1.252	1.652
Importaciones	2.021	1.684	1.457	755	1.060	1.598	1.170
Exportaciones	15	32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Consumo	2.672	2.845	2.764	2.320	2.320	2.756	2.865
Stock final	270	300	240	237	241	333	280
Stocks/consumo (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aceite de palma							
Producción	47	48	53	65	77	82	89
Importaciones	3.342	2.820	3.664	5.019	6.875	6.606	6.450
Exportaciones	7	12	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Consumo	3.352	2.855	3.703	4.879	6.564	6.764	6.550
Stock final	340	342	350	540	920	820	790
Stocks/consumo(%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
17 aceites y grasas							
Producción	7.916	9.137	8.905	9.625	8.701	8.819	9.907
Importaciones	5.552	4.788	5.527	5.987	8.839	9.128	8.461
Exportaciones	352	306	322	423	293	448	395
Consumo	12.909	13.479	14.251	14.945	16.754	17.571	18.021
Stock final	998	1.141	1.000	1.244	1.737	1.664	1.615
Stocks/consumo (%)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.

Anexo II

Cuadro 10. China: Hoja de balance del aceite de soja
(miles de toneladas)

	Fuente	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Stock inicial	Oil World	633	549	245	489	530	884	760
	USDA	340	250	200	250	230	480	200
	Shanghai JC Intelligence Co	1.990	1.730	1.600	1.640	2.690	3.790	4.430
Producción	Oil World	5.342	5.980	6.141	6.571	7.254	8.313	9.386
	USDA	5.420	6.150	6.410	7.040	7.320	8.730	9.860
	Shanghai JC Intelligence Co	5.610	6.150	5.970	7.120	8.100	9.000	10.370
Importaciones	Oil World	1.728	1.516	2.404	2.727	2.494	1.514	1.600
	USDA	1.730	1.520	2.400	2.730	2.490	1.510	1.600
	Shanghai JC Intelligence Co	1.730	1.520	2.400	2.730	2.490	1.510	1.590
Exportaciones	Oil World	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	USDA	40	110	94	100	83	77	40
	Shanghai JC Intelligence Co	50	110	130	100	80	80	120
Consumo	Oil World	7.154	7.800	8.301	9.257	9.394	9.811	10.900
	USDA	7.200	7.610	8.670	9.690	9.490	10.430	11.450
	Shanghai JC Intelligence Co	7.600	7.800	8.330	8.800	9.480	9.880	12.220
Stock final	Oil World	549	245	489	530	884	760	800
	USDA	250	200	250	230	480	200	170
	Shanghai JC Intelligence Co	1.730	1.600	1.640	2.690	3.790	4.430	4.470
Stocks/consumo (%)	Oil World	7,7	3,1	5,9	5,7	9,4	7,7	7,3
	USDA	3,5	2,6	2,9	2,4	5,1	1,9	1,5
	Shanghai JC Intelligence Co	22,8	20,5	19,7	30,6	40,0	44,8	36,6

Fuente: elaboración propia en base a Oil World, USDA y Shanghai JC Intelligence Co.
Nota: campañas de octubre a septiembre.

Cuadro 11. China: Hoja de balance del aceite de palma
y del total de los 17 aceites y grasas
(Miles de toneladas)

Aceite de palma	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
Stock inicial	460	417	330	471	360	700	582
Producción	-	-	-	-	-	-	-
Importaciones	4.319	5.559	5.543	5.559	6.297	5.853	6.130
Exportaciones	-	-	-	-	-	-	-
Consumo	4.263	5.699	5.462	5.670	5.957	5.970	6.100
Stock final	417	330	471	360	700	582	610
Stocks/consumo	9,8	5,8	8,6	6,3	11,8	9,7	10,0
17 aceites y grasas							
Stock inicial	1.794	1.787	1.717	2.042	1.931	2.918	3.083
Producción	18.516	19.544	19.804	19.518	21.235	22.635	23.130
Importaciones	7.026	7.633	9.403	9.673	10.479	9.717	10.046
Exportaciones	-	-	-	245	147	139	119
Consumo	25.380	26.841	28.643	29.131	30.580	32.049	33.330
Stock final	1.787	1.717	2.042	1.931	2.918	3.083	2.810
Stocks/consumo (%)	7,0	6,4	7,1	6,6	9,5	9,6	8,4

Fuente: elaboración propia en base a Oil World.