



Las zigzagueantes relaciones entre Macri y China

AXEL KICILLOF (DIPUTADO NACIONAL FPV), CARLOS BIANCO (UNQ)
Y AGUSTÍN SIMONE (UBA)
13 DE JUNIO DE 2017

Introducción: política exterior y transformaciones estructurales

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner la política exterior estuvo enmarcada en un proyecto de crecimiento con inclusión social basado en la reindustrialización. La prioridad en materia de relaciones económicas internacionales pasó por la profundización del proceso de integración regional, el cual tiene la potencialidad de generar mayores oportunidades para el desarrollo industrial argentino. Este tipo de integración posibilita la obtención de mercados para nuestras manufacturas industriales y tecnologías, de modo de ganar economías de escala “internas” (mercado ampliado) y “dinámicas” (procesos de aprendizaje).

Durante estos años Argentina no sólo potenció sus vínculos con los países de la región sino también con otras economías emergentes, las cuales ganaron protagonismo en la arena global a expensas de la declinación relativa de las potencias hegemónicas. Entre 1990 y la actualidad, la participación de las economías emergentes en la producción mundial se duplicó, llegando a representar el 40%. Esta participación resulta mayor en lo referente al comercio internacional, donde los emergentes representan hoy el 46% de las exportaciones mundiales, frente al 34% registrado en 2000. Los flujos salientes de inversión extranjera directa (IED) desde los países emergentes aumentaron casi 30 veces entre 1990 y 2015, alcanzando en 2014 el récord histórico de US\$ 446 mil millones (34% del total).

Estas profundas transformaciones resultan imposibles de entender sin considerar el crecimiento de la economía china. En los últimos 35 años China logró crecer a una tasa anual del 10%, y en la actualidad se ubica como la segunda economía de mayor tamaño del mundo. El crecimiento del comercio exterior chino ha resultado aún más dinámico: hoy es el principal exportador de bienes (con una participación del 13,1% en el total mundial) y el segundo importador a nivel global (9,8%). En materia de inversiones también se transformó en una nueva potencia. En los últimos veinte años, la IED entrante a China creció a un ritmo del 16% anual, mientras que la inversión saliente se expandió en un 22% anual, posicionando a China como el tercer inversor externo en el mundo en 2015.

El creciente vínculo entre Argentina y China entre 2003 y 2015: una política de Estado

En 2004 el presidente Néstor Kirchner visitó China, dando impulso a una relación que se profundizaría en los diez años siguientes y se transformaría en una verdadera política de Estado. La mayor cercanía política fue acompañada de un vínculo económico más profundo. En 2014, durante la visita del Presidente de la República Popular China Xi Jinping a la Argentina, ambos gobiernos decidieron ascender la relación bilateral al grado de “Asociación Estratégica Integral”, hecho que se vio reforzado por la firma de numerosos acuerdos bilaterales.

En un contexto de crecimiento acelerado de ambas economías, las cifras del comercio entre China y Argentina se quintuplicaron, rozando los US\$ 17 mil millones en 2015, y actualmente China representa el segundo destino de las exportaciones argentinas (alrededor del 9% del total). Las menores barreras comerciales existentes, las mejores condiciones de vida de su pueblo y la escasez relativa de tierra fértil, han convertido a China en el principal importador de alimentos a escala global. Dada la reconocida competitividad argentina en la materia, China se transformó en un destino clave para el comercio externo de nuestro país. En paralelo al rápido crecimiento observado en las colocaciones de soja, Argentina logró a partir de entonces la apertura del mercado chino para otros productos relevantes, como la carne congelada, los mariscos, y ciertos productos críticos para las economías regionales. Al mismo tiempo, China ganó rápidamente presencia entre los orígenes de las importaciones de nuestro país, hasta alcanzar en 2015 el segundo lugar con casi el 20% del total.

En el marco de los mayores canales de diálogo establecidos, uno de los caminos centrales para equilibrar la evolución de los flujos comerciales ha sido impulsar el ingreso de capitales de origen chino con el objetivo de mejorar la competitividad de nuestra economía. En efecto, China se transformó entre 2003 y 2015 en el origen de un número importante de inversiones en la Argentina. Como resultado, la Asociación Estratégica Integral con la República Popular China trajo importantes beneficios. En primer lugar, ambas economías son fuertemente complementarias, por lo que las negociaciones bilaterales han permitido avanzar rápidamente en la apertura de mercados para nuestros principales productos de exportación. En segundo lugar, China se mostró durante aquellos años muy comprensiva de nuestras necesidades en materia de reindustrialización, lo que se reflejó tanto en el respeto hacia las políticas legítimas y soberanas de administración del comercio como en las múltiples inversiones para el desarrollo, todo ello sin solicitar ningún tipo de condicionalidad económica.

En efecto, entre 2007 y 2015 el stock de IED china en la Argentina se multiplicó por siete veces y media, alcanzando un valor de US\$ 674 millones. Dentro de los principales proyectos se destacaron: i) las represas hidroeléctricas Kirchner-Cepernic, con un financiamiento de US\$ 4.700 millones para la generación de 1.740 MW y 5.246 GWH de energía media anual, que permitirán un ahorro anual de US\$ 1.000 millones en impor-

tación de combustibles y la creación de más de 6 mil empleos directos y 10 mil indirectos; ii) el financiamiento de US\$ 2.000 millones por parte de la Corporación Nacional Nuclear China (CNNC) para el suministro de tecnologías que, por su especificidad, no cuentan con escala para su desarrollo en el país en el marco de la construcción de Atucha III; iii) el préstamo por US\$ 2.100 millones para la modernización y reequipamiento del tren Belgrano Cargas, de modo de reducir los costos de transporte para las economías regionales; iv) el acuerdo con la empresa Sinowind para el desarrollo del proyecto eólico “El Angelito”, en la Provincia de Chubut, con una inversión de US\$ 435 millones para la instalación de entre 80 y 100 aerogeneradores de una capacidad estimada de 2 MW; v) la firma entre YPF y la petrolera estatal china Sinopec de un acuerdo para el desarrollo conjunto de proyectos de producción de petróleo y gas convencional y no convencional; vi) las inversiones de las petroleras chinas CNOOC, Petro AP y TCL en materia de exploración, explotación, refinación y distribución de combustibles; y vi) los proyectos de las empresas Huawei y Lenovo (TICs y electrónica) en Tierra del Fuego para la fabricación de teléfonos celulares 4G y computadoras portátiles, respectivamente. Asimismo, el gobierno de la Argentina estableció con el gobierno de China una serie de acuerdos de financiamiento para inversión pública, y con el objetivo de alcanzar mayor estabilidad financiera se celebró un convenio de permuta (*swap*) de monedas entre los Bancos Centrales por US\$ 11.000 millones.

A su vez, la anterior gestión había diseñado de modo bilateral un plan de acción futuro de cooperación en materia económica. Como consecuencia de lo establecido en la primera y segunda reunión del “Diálogo Estratégico China-Argentina para la Cooperación y Coordinación Económica”, celebradas en julio de 2014 y febrero de 2015 respectivamente, la República Argentina y la República Popular China iniciaron un trabajo conjunto para la elaboración del Plan Quinquenal 2016-2020, identificando áreas de potencial desarrollo. Como resultado de esta tarea, en octubre de 2015 la parte argentina entregó al gobierno chino un documento donde establecía prioridades estratégicas para los ámbitos público y privado. Allí se destacaba el avance realizado con el inicio de las obras de Rehabilitación del Belgrano Cargas (por unos 2.400 millones de dólares) y el Proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Santa Cruz Presidente Doctor Néstor Carlos Kirchner-Gobernador Jorge Cepernic (por unos 4.700 millones

de dólares), así como la efectivización del ya mencionado *swap* de monedas entre ambos Bancos Centrales por un valor de 11.000 millones de dólares.

Además, se definían como prioridades de financiamiento de obras con el sector público una serie de proyectos referidos a las áreas de transporte, energía, producción agropecuaria y ciencia y tecnología. Las prioridades de inversión en el sector privado se fijaban en los sectores de automotriz y autopartes; bienes de capital y sus partes y piezas; maquinaria agrícola; máquinas herramientas; máquinas para la elaboración de alimentos y bebidas; equipamiento médico y odontológico; maquinaria de uso general; equipamiento para el sector eléctrico ; insumos y bienes de capital para la industria del petróleo y gas; insumos metálicos de uso difundido; electrónica; industria naval; material ferroviario; medicamentos; petroquímica y plásticos; transporte de carga y logística; petróleo y gas; alimentos en general, y carne aviar y porcina en particular.

Las zigzagueantes relaciones entre la Argentina de Macri y China

Desde un primer momento, el gobierno de Macri se dispuso a dejar atrás la “pesada herencia” integracionista, multipolar y autonomista que diera forma a la política exterior conducida por las anteriores gestiones, en favor de una pomposamente declamada “reinserción” en el mundo. Según este mantra, ello redundaría en un alud postergado e incontenible de inversión extranjera. Con ese objetivo se refrendó de manera sospechosamente amistosa el acuerdo con los fondos buitres, se redoblaron los esfuerzos para mostrar a Argentina como aliada del G-7, se anunció el ingreso de nuestro país al Acuerdo Trans-Pacífico (TPP) y se ensayó un acercamiento a la Alianza del Pacífico.

Los primeros gestos del gobierno de Macri hacia China mostraron una profunda incoherencia. Por un lado, ante el visible fracaso de su plan económico original, basado en lograr un rápido *boom* exportador y una lluvia de inversiones, se hizo efectiva la conversión de yuanes a 3.086 millones de dólares en el marco del mencionado *swap* de monedas. Por el otro, comenzó a sembrar sospechas sobre la transparencia de los acuerdos bilaterales suscritos por la anterior gestión. Como precandidato a la presidencia, el propio Macri cuestionó la constitucionalidad de los acuerdos firmados en una carta di-

rigida al embajador chino en la Argentina. En el caso de las represas Kirchner-Cepernic, las obras que habían comenzado hacia finales de 2015 fueron paralizadas arguyendo la necesidad de reevaluar los impactos ambientales. Asimismo, tampoco se ejecutaron los desembolsos financieros vinculados al proyecto del Ferrocarril Belgrano Cargas, que ya se encontraban aprobados y eran necesarios para la continuación de las obras.

La nueva administración envió un claro mensaje a su contraparte: Argentina se abría al mundo y China pasaba a ser un socio más. Esta lectura no sólo subestimaba la creciente vinculación económica entre los dos países, sino que pronto debió ser revisada y rectificadora a la luz de un mundo que se tornaba más complejo y hostil de lo esperado ingenuamente por el macrismo. Fueron dos los factores que determinaron un giro sustancial en la posición del gobierno hacia China. En primer lugar, un detalle contractual torpemente pasado por alto: los acuerdos de préstamo contenían una cláusula de incumplimiento cruzado (*cross-default*); en caso de que fueran cancelados unos contratos, se frenaban otros. En segundo lugar, el macrismo afrontó el esperado segundo semestre con una obra pública virtualmente paralizada, una inversión interna que se reducía en más del 5% y una inversión extranjera directa que se desplomaba en un 50% respecto de 2015. Bajo estas circunstancias, el gobierno necesitaba rápidamente poner en marcha la mayor cantidad de obra pública posible.

En términos comerciales, el presidente Macri expresó más de una vez su preocupación por el déficit comercial bilateral registrado desde el año 2008. A partir de ello, hizo un llamado a diversificar la oferta agropecuaria exportadora y agregar valor a los productos destinados al mercado chino. Sin embargo, hasta el momento lo único que se observa es una falta absoluta de coherencia entre esta expresión de deseos y el escenario de desguace industrial, asfixia de las economías regionales, y desinversión en ciencia y tecnología. Aquellos actores capaces de impulsar un intercambio comercial balanceado entre los dos países hoy se encuentran más preocupados por su subsistencia que en salir a la búsqueda de mercados en el gigante asiático. Puntualmente, en el año 2016 tuvo lugar una caída de las exportaciones argentinas a China del 13,5%, mientras que las importaciones disminuyeron un 11%, aunque se produjo un incremento de las compras a China de bienes de consumo mayor al 12%. De esa forma, se obtuvo un

déficit bilateral superior a los 5.800 millones de dólares, siendo el de mayor magnitud en el intercambio bilateral argentino.

El viaje presidencial y los “nuevos” anuncios de obras con financiamiento chino

A pesar de la validación del gobierno chino del conjunto de proyectos presentados en el marco del “Plan Quinquenal 2016-2020” por la gestión saliente, durante todo el 2016 y lo que va del 2017 no se aprobaron nuevas operaciones, mientras que los proyectos que ya se encontraban en ejecución no tuvieron desembolsos financieros adicionales. En particular, hacia finales del 2015 se encontraba próximo a ser firmado el contrato financiero con el *Export-Import Bank of China* (Eximbank) para la construcción de la central termoeléctrica Belgrano II por un monto de US\$ 1.320 millones, sin que se hayan registrado avances. Asimismo, en febrero de 2015, durante la visita de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner a China, se había firmado un acuerdo con el Eximbank para obtener financiamiento preferencial a una tasa fija del 3% anual por hasta 10.000 millones de dólares, en cuyo marco se había obtenido la aprobación para financiar los proyectos “Parque Eólico Arauco V y VI” por US\$ 357 millones y “Represa Hidroeléctrica El Tambolar” por US\$ 1.254 millones, en los cuales tampoco se han registrado avances relevantes. En noviembre de 2015 se firmaron los términos financieros para la “IV Central Nuclear” con el ICBC, por un monto de hasta 5.100 millones de dólares a una tasa del 5% anual fijo en yuanes o LIBOR + 2,8% en dólares, garantizando un costo financiero total inferior al 6,5% anual. Para la “V Central Nuclear” se firmó con la empresa CNNC el compromiso de que el costo financiero total del proyecto no sería superior al 4,5% anual. En ambos casos, tampoco se registraron avances.

Luego de este parate de casi un año y medio en las negociaciones, recién en abril de 2017 y como resultado de la realización de la tercera reunión del “Diálogo Estratégico”, el gobierno chino solicitó avances en los tres grandes proyectos firmados durante el kirchnerismo. En relación con las centrales hidroeléctricas Kirchner-Cepernic, la parte china pasó a “exigir firmemente” que se finalicen antes de abril los trámites para la evaluación de impacto ambiental y que se apruebe la reanudación del proyecto antes de mayo.

Asimismo, se acordó intensificar las negociaciones sobre la enmienda “IV del Contrato del Rehabilitación Ferroviaria del Belgrano Cargas” e impulsar el proyecto para la construcción de las centrales nucleares IV y V, de modo de comenzar la construcción de la primera en 2017 y de la segunda en 2019.

Allende los reclamos chinos, se incorporó como anexo al acta un listado de 16 proyectos de cooperación bajo el título de “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)”, cuyo núcleo resulta muy similar a lo ya acordado durante la última etapa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. De hecho, el acta firmada menciona explícitamente que el conjunto de los compromisos asumidos se realizará en el marco del “Acuerdo Marco de Cooperación Económica y de Inversión” y del “Acuerdo Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructuras” firmados en 2014. Estos dos acuerdos fueron criticados duramente por el macrismo cuando era oposición; sin embargo, ahora son tomados como documentos oficiales que sirven de marco para la firma de los nuevos compromisos.

Puntualmente, el análisis del acta muestra proyectos que son mantenidos como prioritarios, nuevos proyectos que pasan a ser incluidos dentro de las prioridades, y algunos otros que son eliminados de los listados previamente acordados. Dentro de las prioridades que se mantienen, figuran aquellas en materia ferroviaria (rehabilitación de los sistemas ferroviarios para el transporte de personas San Martín, Roca y Mitre y de carga Urquiza y Belgrano); las centrales nucleares IV y V; y las centrales hidroeléctricas El Tambolar, Chihuido, Potrero del Clavillo y Cerro Arauco. Se incorporan como nuevos proyectos la estación de energía fotovoltaica Caucharí; la central hidroeléctrica Los Blancos; el dragado del Río Salado; la línea de transmisión eléctrica de las represas Kirchner-Cepernic; y el Polo Energético Zárate.

Se dejan de lado los proyectos central termoeléctrica Manuel Belgrano II, la línea de interconexión eléctrica ET Río Diamante-ET Centro (Charlone); los planes de inundaciones urbanas y en localidades rurales; el proyecto de “Aguas Sociales y Productivas para el Desarrollo Agroindustrial”; las represas El Sauzal, Río Bermejo, Cordón de Plata, Pini-Mahuida, La Invernada, Cerro Rayoso y Río de Lllanura; el programa hídrico para el desarrollo del Río Deseado; el dique Tasigasta; la central hidroeléctrica Portezuelo del

Viento; el Cable Submarino Argentino; la creación de un banco binacional de antígenos y vacunas; la renovación de la flota pesquera; y los proyectos de investigación y pruebas de campo del Ministerio de Agricultura. Además, no se realiza mención alguna de las inversiones privadas que se detallaban *in extenso* en el documento firmado hacia 2015.

En relación con el financiamiento de las obras, el Decreto 338/2017 establece los alcances de la expresión “financiamiento concesional”, que alcanzaría a aquellas adquisiciones por parte del sector público argentino que sean otorgadas a través de adjudicación directa, siempre que se realicen en condiciones ventajosas de calidad y de precio. A tales efectos, se entiende por “concesional” a todo aquel financiamiento que cumpla con las siguientes condiciones: i) período de gracia equivalente como mínimo al plazo de ejecución del proyecto; ii) tasa de interés con un descuento de al menos un 25% respecto de la tasa de interés de mercado; y iii) plazo de repago de al menos 10 años.

Si bien se tratan de tasas de interés con un interesante nivel de descuento, el citado decreto deja ciertas vaguedades respecto de los números finales del costo del financiamiento. En particular, no da especificaciones sobre el “costo financiero total” (o CFT) máximo para las operaciones, ni de los costos de los seguros de crédito a la exportación que necesariamente deben ser contratados con la empresa *China Export and Credit Insurance Corporation* (SINOSURE). En todo caso, si las condiciones presentes en el decreto refieren al CFT (y no solamente a la tasa de interés a la que prestarían financiamiento los bancos chinos), se trata de un número razonable. Ahora bien, si el decreto solamente refiere a la tasa de interés, el CFT seguramente sea igual o inclusive superior al financiamiento que puede lograr la República en los mercados internacionales.

Un nuevo fracaso del “prueba y error” y la “pesada herencia” kirchnerista

El retorno de la Argentina a las “relaciones carnales” con los Estados Unidos y la Unión Europea exhibió las falencias de una lectura geopolítica errónea, basada en el relacionamiento externo privilegiado con regiones que actualmente se encuentran más preocupadas en resolver sus propias crisis estructurales que en cooperar con países emergentes. Concomitantemente, el gobierno de Macri dio rienda suelta a una infantil estigmatiza-

ción de los socios estratégicos que acompañaron el proceso de crecimiento anterior. La Asociación Estratégica Integral con China fue sometida a un temerario escrutinio inicial que, más temprano que tarde, debió rectificarse a la luz del nuevo contexto internacional y de los efectos profundamente regresivos del plan económico, que conspiraron contra la ansiada “lluvia de inversiones”.

Dadas las diferencias de tamaño económico y de grado de industrialización entre China y Argentina, es necesario llevar adelante una relación bilateral planificada, en la que no se admite margen para la improvisación. Las fuertes asimetrías productivas, financieras, tecnológicas, comerciales y poblacionales entre ambos países conllevan el riesgo de terminar sellando un vínculo bilateral exclusivamente basado en el envío de alimentos y materias primas a cambio de manufacturas de todo tipo. El objetivo de reducir y reequilibrar el saldo de la balanza comercial bilateral y mejorar la calidad de nuestras exportaciones requiere de un mayor grado de diversificación y sofisticación productiva. Esto último aparece como algo lejano en un horizonte marcado por la contracción del mercado interno, la liberalización del comercio exterior, el avance de la especulación financiera, la desinversión en ciencia y tecnología y la destrucción del tejido industrial.

El gobierno macrista y su ya famoso método de “prueba y error”, ante el fracaso estrepitoso de su modelo económico, no tuvo más remedio que volver sobre sus pasos, validar políticamente los acuerdos firmados e incluir aquellos proyectos de inversión desarrollados por la anterior administración. Al parecer, la verdadera “pesada herencia” del kirchnerismo parecería ser la definición de políticas de Estado de largo plazo en materia de relacionamiento externo con las potencias emergentes para el desarrollo de obras de infraestructura.