

Las medidas *antidumping* en la relación comercial sino-argentina

INTRODUCCIÓN

China para muchos es un país enigmático, con un desarrollo económico fantástico: es el que más crece en el mundo, el mayor receptor de inversiones extranjeras directas y desde 2009 el mayor exportador mundial. A la vez, es un desarrollo difícil de explicar desde la teoría económica ortodoxa, ya que se trata de un país caracterizado como “comunista”, por las fuertes regulaciones impuestas al sector privado y la amplitud de la propiedad pública y comunitaria. Su incorporación en la OMC, por ejemplo, se realizó recién en 2001 bajo el concepto de economía “donde no rige la economía de mercado”, una forma no muy sutil de rotular el “socialismo de mercado” post maoísta.

Durante los años noventa, los productos chinos fueron llegando a las góndolas de las clases populares argentinas a través de los negocios conocidos como “todos por 2 pesos”, para luego generalizarse. De esa manera, se asoció el creciente desempleo de esa época con la llegada de productos chinos a precios ridículos, ayudados por la apertura comercial con tipo de cambio bajo. En efecto, junto a Brasil, las importaciones que más crecieron durante los últimos años son las originarias de China. Los datos muestran que las importaciones chinas representaban 2% de las importaciones en 1990, 5% en el año 2000 y 12% del total durante el año 2009.

Este crecimiento se realizó a expensas de las importaciones desde orígenes tradicionales, como la Unión Europea y el NAFTA (EEUU, Canadá y México), que representaban más de 50% de las importaciones entre 1994 y 1999 y en 2009 apenas superaron el 30% del total.

Como contrapartida, Argentina empezó a exportar hacia China granos y derivados oleaginosos por valores crecientes. De esa manera, la relación entre ambos países suele presentarse por varios analistas liberales como una relación entre dos economías complementarias cuyos intercambios tendrían más efectos positivos que negativos: mientras Argentina tiene ventajas relativas en el sector agropecuario, China las tiene en el sector industrial. Al contrario, México y los países centroamericanos se ven fuertemente perjudicados por la expansión comercial China

dado que las exportaciones industriales a bajo precio compiten con la “maquila” en el comercio estadounidense (León-Manriquez, 2006). Desde esa perspectiva, para una correcta inserción de nuestro país en el mundo sería prioritario un acercamiento con China –país con aspiraciones a superpotencia en el Siglo XXI– con el principal objetivo de maximizar nuestras exportaciones.

Sin embargo, la relación entre China y Argentina está lejos de ser idílica, como lo muestra el gradual deterioro de la balanza comercial bilateral desde 2001, hasta tornarse negativa a partir de 2008. Numerosos empresarios y trabajadores industriales mostraron su preocupación por las crecientes importaciones, y pidieron una actitud activa del gobierno para frenar la “avalancha”. El aumento de los casos *antidumping* contra China lo llevó a ubicarse en el primer puesto en el ranking de los orígenes más investigados desde 2003, convirtiendo esa herramienta en el principal instrumento de defensa comercial contra las importaciones chinas.

La sinergia entre ambas economías parecería haber encontrado su límite en la tensión comercial que suscitó en 2010 el freno de las compras de aceite de soja por parte de China. Aunque oficialmente esa medida tenía causas fitosanitarias, los medios de comunicación señalaron a las medidas *antidumping* llevadas a cabo por nuestro país contra China como la verdadera causa de la restricción a las exportaciones. Sin dudas el nuevo contexto internacional que abrió la severa crisis económica con epicentro en los países más desarrollados contribuye fuertemente al cambio en la relación entre ambos países.

El propósito de este artículo es el de ubicar el lugar del *antidumping* en la política comercial adoptada por Argentina para proteger su industria nacional. A partir de ese marco general, nos proponemos analizar los casos *antidumping* llevados adelante por Argentina contra China y tratar de entender algunas de las razones que explican porqué el gobierno prefirió el uso de ese instrumento específico de defensa comercial durante la recesión de 2008-2009, antes que otras opciones de alcance más generales como el tipo de cambio.



MARTÍN BURGOS

Economista (UBA).
Master (EHESS-París).
Cátedra Nacional de
Economía Arturo Jauretche.
Miembro del Observatorio
de la Economía China de
AEDA. Investigador del
Centro Cultural
de la Cooperación.

LAS HERRAMIENTAS DISPONIBLES FRENTE A LA CRISIS

La crisis económica internacional que estalló en octubre de 2008 volvió a poner el proteccionismo en el centro del debate internacional. Así la OMC y el Banco Mundial se mostraron preocupados con esa “vuelta del proteccionismo” que asocian a una reducción en el crecimiento mundial y a autoritarismos políticos de la década del treinta.

Aunque por ahora resulte difícil decir que se hayan implementados medidas proteccionistas en forma masiva, algunos países han sido señalados como más proteccionistas que otros: Ecuador por su aumento de aranceles, Argentina e Indonesia por sus licencias no automáticas a las importaciones, India por su prohibición de importar juguetes desde China, y hasta Estados Unidos por el anuncio de la vuelta a la política al “compre nacional”. Otros países –entre ellos Brasil– han elegido devaluar su moneda para lograr mayor competitividad-precio para su industria frente a los excesos de oferta que generaba la caída de los mercados de Estados Unidos y Europa.

Argentina es uno de los países que eligió intensificar el uso de instrumentos específicos antes que modificar su tipo de cambio, aunque este gradualmente pasó de 3,10 pesos por cada dólar en septiembre de 2008 a 3,80 pesos un año después. Para explicar esta opción de política comercial es necesario abordar los distintos instrumentos de los que dispone el gobierno para proteger su industria: en la [Tabla Nº 1](#), vemos que el alcance de cada instrumento es diferente, según que se aplique a uno, varios o todos los productos importados, y a uno, varios o todos los orígenes.

En esta lista no exhaustiva, algunos instrumentos se destacan, entre ellos el

arancel, que permite un aumento en los precios de los productos importados. En el caso argentino, cabe señalar que por los acuerdos del MERCOSUR, la zona de libre comercio entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, implica una barrera aduanera común y por ende que los países miembros del MERCOSUR sean indemnes frente a cualquier modificación del arancel.

Las políticas comerciales específicas, a su vez, afectan a un solo producto y, a veces, un solo país: la investigación *antidumping*, las medidas compensatorias (contra subvenciones) y los valores de referencia de aduana, son medidas adoptadas después de un proceso administrativo y por iniciativa de una empresa de la industria nacional. Estas medidas se enmarcan en los acuerdos de la OMC que establece el marco jurídico a seguir por las autoridades administrativas nacionales y restringe los márgenes de maniobra de esas herramientas. El caso de las salvaguardias es particular, porque su alcance es más amplio: se aplica a todos los orígenes de las importaciones, con excepción de los países miembros del MERCOSUR.

En cuanto al tipo de cambio, si bien la teoría económica ortodoxa suele considerar que existe un solo y único tipo de cambio, que sería el que ajusta los precios internos a los internacionales –un tipo de cambio de equilibrio–, nos resulta difícil hallar tal cosa en la práctica. Las regulaciones que “distorsionan” los precios internos y los desconecta de los precios internacionales son tantas que resulta difícil hablar de un tipo de cambio único. En el caso argentino, en particular, tomar el tipo de cambio único como una simplificación necesaria a la abstracción teórica es una elección particularmente riesgosa.

En efecto, la historia económica argentina nos muestra que en la práctica pocas veces se usó un tipo de cambio único. Sin mencionar los aranceles a los bienes importados, podemos nombrar al IAPI del período peronista, la junta de granos de los años 1930 a 1990, los tipos de cambios diferenciales, los distintos incentivos fiscales a las exportaciones o las retenciones a las exportaciones como instrumentos que, en los hechos, multiplican el tipo de cambio. Raros fueron los períodos de tipo de cambio único desde la segunda mitad del siglo XX: la Convertibilidad fue uno de ellos.

La diferenciación del tipo de cambio es efecto de la particular estructura económica argentina, la cual puede caracterizarse como desequilibrada debido a la existencia de sectores heterogéneos: algunos tienen una gran productividad y son competitivos a escala mundial (típicamente, el sector agropecuario) mientras otros son menos competitivos en relación a la primera (generalmente, la industria).

En ese esquema, si el tipo de cambio único fuera alto, permitiría un impulso a las exportaciones y protección a la industria, pero significaría salarios bajos en pesos y en dólares. Si el tipo de cambio fuera bajo –como durante la convertibilidad– significaría salarios altos en pesos y en dólares pero abarataría la competencia importadora, con consecuencias negativas sobre la competitividad, la producción y el empleo.

El modelo de tipo de cambio alto con retenciones, tal como se viene aplicando desde el año 2002, funciona de hecho como un modelo con tipo de cambio diferencial. Permite proteger la industria nacional a la vez que mantiene los precios internos de los alimentos bajos en dólares. En consecuencia, el

TABLA Nº 1. HERRAMIENTAS DE PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA NACIONAL

Efecto sobre el producto importado	Alcance (orígenes afectados)		
	Un origen	Todos los países salvo Mercosur	Todos los países
Retrasa el ingreso de un producto			Licencias no automáticas
Encarece un producto	Antidumping, compensatorios, valores criterios	Salvaguardia	
Limita el ingreso de un producto	Cuotas de importaciones		
Prohíbe el ingreso de un producto			Regulaciones y normas
Reduce los precios de varios productos nacionales			Subvenciones
Encarece todos los productos importados		Arancel	Tipo de cambio

esquema permite salarios bajos en dólares pero razonables en pesos.

El aumento del tipo de cambio tiene el mismo efecto que un aumento de aranceles a todos los bienes: encarece los bienes importados. Pero tiene mayores ventajas: además de ser permitido por la OMC, el uso de esa herramienta le permite al país ajustar su competitividad en el marco del MERCOSUR sin poner en crisis el sistema de Arancel Externo Común. Es decir que el aumento del tipo de cambio encarece los bienes importados de todos los orígenes, incluidos los del MERCOSUR.

La devaluación contiene ciertas desventajas que es importante resaltar: por un lado, puede generar un encarecimiento de los bienes exportables –los *commodities*, tanto primarios como industriales– además de la totalidad de los importados. La consecuente inflación significa una reducción de salarios en términos reales, provocando generalmente una caída de la demanda interna que lleva a una recesión. Es decir que una devaluación puede empeorar la rentabilidad de las empresas que abastecen el mercado interno dado que la porción de mercado que le ganen a las importaciones puede verse compensado por la reducción de las ventas en términos absolutos.

Para evitar estos efectos negativos, Diamand recomendaba realizar una devaluación compensada, es decir una devaluación del tipo de cambio junto a un aumento (o la implementación) de retenciones a las exportaciones de manera a contener el aumento de precios exportables (Diamand, 1973).

Por último, la devaluación protege a la industria en su totalidad, sin diferenciar entre los sectores que son competitivos y los que no, ni entre los que tienen ganancias oligopólicas y los que no. Eso implica que, si bien el nivel del o de los tipos de cambio son importantes, seguramente debería complementarse con otros instrumentos sectoriales, de tipo arancelarios o para-arancelarios.

EL LUGAR DEL ANTIDUMPING EN LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA

Cuando empieza el gobierno de Kirchner, en 2003, el margen de maniobra de la política comercial es fuertemente restringido por varios condicionamientos institucionales heredados de los años noventa. La herramienta arancelaria, que fue la que se utilizaba con más frecuencia ante durante el modelo de sustitución de importaciones, estaba fuertemente acotada por los acuerdos internacionales firmados por los gobiernos liberales: por un lado, los techos arancelarios derivados de la OMC, fijando un máximo de 35%, y por otro el arancel externo común, por el cual deben negociarse entre los 4 países miembros del MERCOSUR todo cambio de estructura o de nivel arancelario.

A estas herramientas más generales, deben agregarse los acuerdos firmados en el marco de la OMC que implementan fuertes reglamentaciones existentes sobre el uso de herramientas más específicas como el *antidumping*, la salvaguardia, la medida compensatoria del subsidio, las licencias no automáticas

de importaciones o los valores criterio. Muchas de esas herramientas ya existían, pero su implementación en el país era más laxa que las acordadas en el marco del GATT (predecesor de la OMC). En el caso del *antidumping*, por ejemplo, se menciona que según la ley 22.415 de 1981 un margen de *dumping* superior al 15% era prueba suficiente para deducir que la industria nacional estaba siendo dañada. Con la firma de la ley 24.176 de 1992 y el decreto 2.121/94, se termina de adoptar una posición más liberal, enmarcado en los procedimientos de la OMC (Nogués y Finger, 2005). Tal vez debido a eso, el uso de las medidas compensatorias y de las salvaguardias, estas últimas en particular, fueron desapareciendo en la práctica. Ante estas perspectivas, el manejo del tipo de cambio fue esencial para garantizarle a la industria nacional una protección que permita cierta sustitución de importaciones. Esta herramienta fue la que se privilegió durante el período de crecimiento 2003-2007.

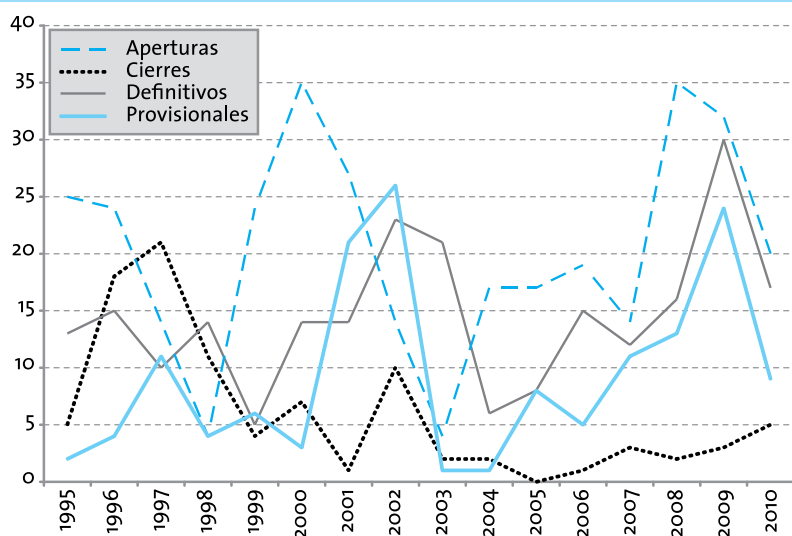
A partir de 2008, debido a la crisis económica mundial, el gobierno renovó algunas herramientas específicas que, aunque tuvieron un alcance limitado, sirvieron de freno a las importaciones junto al leve aumento del tipo de cambio. Por un lado las autoridades implementaron a partir de noviembre 2008 las licencias no automáticas de importaciones, por las cuales se frenaron artículos de importación a casi 400 posiciones arancelarias.

En cuanto a las investigaciones *anti-dumping*, el aumento de apertura de casos se hace notoria en 2008 y 2009, aún cuando los casos venían creciendo a lo largo del período 2004-2007 (entre 14 y 19 apertura de casos por año, con una creciente aplicación de derechos provisionales y definitivos). Ver [Gráfico N° 1](#).

Una perspectiva de mediano plazo nos permite apreciar que el actual pico de casos *antidumping* es el tercero, luego del ocurrido con la crisis del Tequila en 1995 donde se contabilizaron 25 aperturas de casos, y el período 2000-2001, donde se llegaron a 35 aperturas de casos (ver [Tabla N° 2](#)).

Mientras el pico del Tequila redundó en gran cantidad de casos cerrados sin medidas (18 en 1996 y 21 en 1997), dando cuenta del trasfondo liberal de una herramienta que debía servir para proteger la industria nacional, el segundo pico (2001) termina muchos casos con medidas (más de 20 medidas provisionales y otras tantas definitivas para los años 2001 y 2002). Esta, sin dudas, puede explicarse con la

GRÁFICO N° 1. MEDIDAS ANTIDUMPING. CIERRE Y APERTURA DE CASOS. MEDIDAS PROVISIONALES Y DEFINITIVAS



Fuente: Informe Anual Comisión Nacional de Comercio Exterior 2008.

necesidad de un proteccionismo “defensivo” para garantizar el control social en un momento de gran crisis económica y social, que se profundizar para transformarse en una abierta crisis política e institucional (Burgos, 2010).

En términos internacionales, los datos proporcionados por la OMC sobre los países que iniciaron investigaciones *antidumping* desde 1995, nos muestran que los principales usuarios de esta herramienta son India, seguido por Estados Unidos y la Unión Europea. Luego aparecen los países medianamente industrializados como Argentina, Brasil, Australia y Sudáfrica. Sin embargo, el aumento de investigaciones de la Argentina fue muy importante en 2008 y 2009 en relación a 2007. En esos años, Argentina pasó del la sexta posición en el ranking de mayores usuarios al segundo puesto (ver [Tabla N° 3](#)).

Así, tanto en términos históricos como en la comparación internacional, pudimos ver que el uso de la herramienta *antidumping* en Argentina se aceleró a partir de 2008, sin dudas debido a la crisis económica internacional. El interés del gobierno nacional en fomentar ese hecho se ve plasmado en la implementación de un nuevo decreto acelerando los plazos previstos para el procedimiento del *antidumping* (decreto 1393/2008).

Si a esto le agregamos la implementación de licencias no automáticas a las importaciones a numerosos productos, podemos decir que el gobierno privilegió el uso de herramientas específicas

TABLA N° 2. EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS ANTIDUMPING

Año	Aperturas	Medidas provisionales	Medidas finales	Cierre sin medida
1995	25	2	13	5
1996	24	4	15	18
1997	14	11	10	21
1998	4	4	14	11
1999	24	6	5	4
2000	35	3	14	7
2001	27	21	14	1
2002	14	26	23	10
2003	4	1	21	2
2004	17	1	6	2
2005	17	8	8	0
2006	19	5	15	1
2007	14	11	12	3
2008	35	13	16	2
2009	32	24	30	3
2010	20	9	17	5

Fuente: informe Anual de la CNCE 2010.

Nota: un caso puede contar con varias medidas por año.

de protección a la industria nacional durante la crisis de 2008-2009, antes que el uso del tipo de cambio, a pesar de la leve depreciación mencionada. De manera inversa, podemos ver que Brasil devaluó durante 2009 y redujo sus investigaciones *antidumping* a 9 casos, mientras que cuando revaluó en 2010 es cuando inicia el numero de casos más alto en términos históricos (37 casos cuando el máximo hasta entonces era 23 en 2008).

Sin embargo, como lo vimos en la primera parte, la opción de las herramientas

específicas de protección a la industria nacional obliga a una investigación administrativa cuyos plazos de resolución pueden no ser los más convenientes ante la urgencia de una crisis generalizada, comparado con otros instrumentos con efectos más instantáneos como un aumento de aranceles o una devaluación. Además, los procedimientos de la OMC obligan a individualizar el origen de las importaciones, por lo que para eludir una medida puede resultar fácil para una empresa con producción internacionalizada.

TABLA N° 3. INICIO DE CASOS ANTIDUMPING (EN CANTIDAD DE CASOS)

País importador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Total	157	226	246	266	358	298	371	315	234	220	202	203	165	213	209	69	3752
India	6	21	13	28	64	41	79	81	46	21	28	35	47	55	31	41	637
Estados Unidos	14	22	15	36	47	47	77	35	37	26	12	8	28	16	20	3	443
Unión Europea	33	25	41	22	65	32	28	20	7	30	25	35	9	19	15	15	421
Argentina	27	22	14	8	23	43	28	14	1	12	12	11	8	19	28	14	284
Brasil	5	18	11	18	16	11	17	8	4	8	6	12	13	23	9	37	216
Australia	5	17	44	13	24	15	23	16	8	9	7	10	2	6	9	7	215
África del Sur	16	34	23	41	16	21	6	4	8	6	23	3	5	3	3		212
China				3	2	11	14	30	22	27	24	10	4	14	17	8	186
Canadá	11	5	14	8	18	21	25	5	15	11	1	7	1	3	6	2	153
Turquía			4	1	8	7	15	18	11	25	12	8	6	23	6	2	146
Corea del Sur	4	13	15	3	6	2	4	9	18	3	4	7	15	5		3	111
México	4	4	6	12	11	6	6	10	14	6	6	6	3	1	2	2	99
Indonesia		11	5	8	8	3	4	4	12	5		5	1	7	7	3	83

Fuente: OMC.

Para estimar la eficacia de esa política, podemos hacer referencia a los datos sobre las medidas *antidumping*. En términos cuantitativos, el alcance de las investigaciones llevadas a cabo puede verse a través de distintos indicadores, como la relación entre las importaciones investigadas y las importaciones totales. Nos damos cuenta que para los años 2008, 2009 y 2010, las importaciones investigadas por *dumping* promedian 1% del total de las importaciones totales.

Tal vez un indicador complementario pueda ser el que relaciona la demanda del producto investigado y el valor agregado manufacturero total (ver [Tabla N° 4](#)).

Comprobamos que la representación de los mercados estudiados, en general, es baja lo que refleja el limitado alcance de este instrumento en términos de cobertura de la industria nacional. Sin embargo se puede notar nítidamente los picos de 2000 y 2010, en los cuales los mercados analizados (que puede ser tomado como una aproximación del mercado protegido por las medidas *antidumping*) pasan de un promedio de 4% a 6% en 2009 y casi 10% en 2010.

Además de una eficacia menor que la que posibilita una modificación en el tipo de cambio, la exposición internacional causada por estos instrumentos, tanto en los organismos multinacionales como entre los socios comerciales es muy elevado, en la medida en que los datos

de *dumping* o de salvaguardia son fácilmente registrables y disponibles a través de la OMC o mismo una ONG como Global Trade Alert. De esa manera, China no dudó en utilizar esta información pública para justificar el freno de sus compras de aceite de soja argentino, lo que fue interpretado por mucho como represalia contra la cantidad de medidas *antidumping* adoptadas por nuestro país.

EL LUGAR DE CHINA EN EL ANTIDUMPING

China es el país más implicado en las investigaciones *antidumping* a nivel mundial, seguido de lejos por Corea del Sur, Estados Unidos, Taiwán, Indonesia, Japón y Tailandia. Esto responde a dos causas fundamentales: por un lado la mayor competitividad de la industria china está creando problemas no solo para la economía argentina, sino para todos los países más o menos industrializados. Por otro lado, también influye el hecho que se considera a China como un país “en transición” hacia una economía de mercado, lo que implica un modo de cálculo del margen de *dumping* que hace mucho más fácil concluir una investigación con la aplicación de una medida *antidumping*.

En Argentina, China es el principal origen de las importaciones investigadas por *dumping*. La cantidad de casos por *dumping* llevados adelante contra China fue creciendo desde 2003, con un salto de 28 casos en 2008 a 45 casos en 2009. Además de ubicarse en primer lugar en el ranking durante todos los años del período, su crecimiento también puede verse en la participación sobre el total de los casos, llegando a 41% en 2009 (ver [Tabla N° 5](#)).

Presentado en valores, apreciamos que el total importado de los productos chinos involucrados en los casos *antidumping* llevados adelante por Argentina no siempre son los más importantes, siendo superados en varios años por el origen Brasil. En consecuencia, el coeficiente FOB/casos de esas importaciones es relativamente bajo, aunque tiene tendencia a subir a lo largo del período analizado. A modo de comparación, las investigaciones llevadas a cabo contra el origen Brasil tuvieron un coeficiente FOB/casos de 22 millones de dólares en 2008 (ver [Tabla N° 6](#)).

Profundizando el análisis, podemos apreciar que China lidera los rankings de importaciones en todos los sectores desde 2004 salvo el de bienes intermedios, donde Brasil sigue liderando.

TABLA N° 4. EVOLUCIÓN DE LOS CASOS ANTIDUMPING. RELACIÓN CONSUMO APARENTE DE LOS CASOS/VALOR AGREGADO MANUFACTURERO

Año	% VA manufacturero con dumping
1995	0,5
1996	1,5
1997	4,3
1998	4,5
1999	6,4
2000	7,9
2001	6,2
2002	4,1
2003	5,9
2004	4,7
2005	4,0
2006	3,9
2007	3,4
2008	3,8
2009	6,0
2010	9,5

Fuente: elaboración propia en base a Informes Anuales CNCE.

TABLA N° 5. CASOS LLEVADOS ADELANTE CONTRA CHINA

Año	Total casos origen China	Participación sobre el total de casos	Posición
2003	17	22%	1
2004	19	23%	1
2005	21	26%	1
2006	21	27%	1
2007	21	29%	1
2008	28	33%	1
2009	45	41%	1
2010	48	39%	1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Informe Anual CNCE varios años.

TABLA N° 6. IMPORTACIONES INVOLUCRADAS EN LOS CASOS LLEVADOS ADELANTE CONTRA CHINA

Año	Total importado en U\$S FOB	Participación	Posición	FOB/casos
2003	52.021.931	26%	2	3.060.114
2004	111.200.337	31%	1	5.852.649
2005	88.814.497	24%	2	4.229.262
2006	105.516.466	28%	2	5.024.594
2007	137.091.897	30%	2	6.528.186
2008	192.702.455	32%	1	6.882.231
2009	271.300.159	50%	1	6.028.892
2010	386.881.917	54%	1	8.060.040

Fuente: elaboración propia sobre la base de Informe Anual CNCE varios años.

Asimismo, las importaciones involucradas fueron creciendo en todos los sectores, salvo en el de bienes intermedios que tuvieron una fuerte caída entre 2005 y 2007 (ver [Tabla N° 7](#)).

Tal vez lo que podría sorprender es la composición sectorial de las importaciones chinas involucradas en investigaciones *antidumping*. En efecto, entre 2003 y 2008 el sector de bienes de capital es más importante que el de bienes de consumo, dato que sin embargo refleja la composición de las importaciones generales de origen China (ver [Tabla N° 8](#)).

Los datos parecen entonces contundentes: el hecho de que China sea el principal origen en los casos de investigación *antidumping* demuestra el fuerte impacto de las importaciones chinas sobre la industria nacional, y la tensión que genera entre los empresarios industriales de todos los sectores la posibilidad de competir con los bajos precios de las importaciones originarias de China. El gobierno nacional, desde 2003, respondió con una mayor utilización de las herramientas de protección, entre las que se destacan el *antidumping*.

La base de datos que nos proporciona la OMC nos permite cruzar informaciones de importación y exportación de los países investigados, pero sólo la acumulada en el período 2003-junio de 2010. Si nos referimos a la cantidad de investigaciones iniciadas en contra de China en términos absolutos, Argentina ocupa el cuarto lugar por detrás de India, Estados Unidos y la Unión Europea.

Si calculamos la concentración de las investigaciones sobre el origen China, Argentina aparece en tercer lugar detrás de Colombia y Turquía. Otros usuarios importantes como Estados Unidos, Unión Europea y la India también tienen una tendencia a centrar sus investigaciones sobre las importaciones de origen chino, pero con una intensidad menor (ver [Tabla N° 9](#)).

En el contexto internacional, Argentina se destaca en tanto gran usuario de la herramienta *antidumping* en general, y contra China en particular. Esto se acompaña de una fuerte concentración de las investigaciones *antidumping* contra China, resultando la de mayor intensidad entre los principales usuarios del instrumento.

Estos datos muestran los problemas de competitividad que provocan las importaciones de origen chino en todo el período. Si bien los casos *antidumping* no pueden ser utilizados como un indicador de la falta de competitividad de

TABLA N° 7. IMPORTACIONES INVOLUCRADAS EN LOS CASOS LLEVADOS ADELANTE CONTRA CHINA

Año	Total FOB	Participación	Posición
a) Bien de consumo final			
2003	10.193.703	22%	2
2004	21.320.782	43%	1
2005	26.979.891	43%	1
2006	34.409.483	46%	1
2007	51.020.655	67%	1
2008	62.250.936	85%	1
2009	149.309.154	92%	1
2010	196.894.242	83%	1
b) Bienes intermedios			
2003	25.845.833	20%	2
2004	51.917.324	19%	2
2005	9.417.684	4%	5
2006	10.818.768	4%	4
2007	16.214.712	6%	4
2008	36.204.048	9%	2
2009	37.235.781	14%	2
2010	67.551.277	21%	2
c) Piezas y accesorios para bienes de capital			
2003	3.340.414	47%	1
2004	7.021.912	60%	1
2005	9.331.393	53%	1
2006	8.743.904	43%	1
2007	7.270.060	36%	1
2008	19.181.141	53%	1
2009	26.548.216	69%	1
2010	41.237.622	75%	1
d) Bienes de capital			
2003	12.641.980	45%	2
2004	30.940.319	100%	1
2005	43.085.529	100%	1
2006	51.544.310	79%	1
2007	62.586.470	78%	1
2008	75.066.330	75%	1
2009	58.207.008	76%	1
2010	81.198.776	75%	1

Fuente: elaboración propia sobre la base de Informe Anual CNCE varios años.

TABLA N° 8. COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LAS IMPORTACIONES INVOLUCRADAS EN LOS CASOS LLEVADOS ADELANTE CONTRA CHINA

Año	Bien de consumo final	Bienes intermedios	Piezas y accesorios para bienes de capital	Bienes de capital	Total
2003	20%	50%	6%	24%	100%
2004	19%	47%	6%	28%	100%
2005	30%	11%	11%	49%	100%
2006	33%	10%	8%	49%	100%
2007	37%	12%	5%	46%	100%
2008	32%	19%	10%	39%	100%
2009	55%	14%	10%	21%	100%
2010	55%	28%	6%	11%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Informe Anual CNCE varios años.

nuestra industria –sería como ir al hospital par evaluar la salud de un país–, nos permite ver cuales son los sectores industriales más retrasados en la competitividad-costo y cuales son los orígenes que mas impactan sobre la industria nacional. Y, otras vez, volvemos a mencionar la centralidad de China como competidor directo de la industria nacional. En efecto, aunque ese origen solo representa 12% de las importaciones totales realizadas por nuestro país, es el origen más investigado por *dumping* con casi 50% del total de los casos.

REFLEXIONES FINALES

Para enfrentar la crisis económica internacional, Argentina eligió priorizar instrumentos específicos de protección a la industria nacional, como las investigaciones *antidumping*, antes que instrumentos más generales como el tipo de cambio. La efectividad de esta opción puede ser criticada por el débil alcance que tienen esos instrumentos, así como por el tiempo que requiere hasta que se resuelva una investigación.

Asimismo, la exposición internacional a la que somete el usuario de las herramientas *antidumping* puede tener consecuencias negativas, más en un contexto internacional en el cual los organismos multilaterales prestan especial atención a toda “desviación” proteccionista. Peor aún: pueden dar lugar a represalias de parte de los socios comerciales, como las que tomo China cuando frenó sus compras de aceite de soja a la Argentina en abril de 2010.

Si bien los datos expuestos muestran que China es, por lejos, el principal país investigado por *dumping* por nuestro país, difícilmente pueda tener algún

impacto económico sobre las exportaciones del gigante asiático. Las represalias solo podrían justificarse por un efecto “estadístico” (la cantidad de casos, más que su valor) que pueda ser importante en términos normativos o institucionales para China para lograr su entrada como miembro pleno de la OMC.

En todo caso, la fuerte presencia de China en los casos *antidumping* es un indicador de la importante presión competitiva que ejerce la industria de ese país en todos los sectores de la industria argentina. Pero más generalmente, y sabiendo que China es el principal país exportador investigado por casos de *dumping* a nivel mundial, la competitividad china afecta todos los países más o menos industrializados y, a nuestro entender, está cambiando algunos paradigmas teóricos acerca del desarrollo industrial, como el significado de la sustitución de importaciones por ejemplo.

Estas consideraciones nos lleva a preguntarnos: ¿Cuáles son las razones por las cuales el gobierno argentino le dio prioridad a las herramientas específicas por sobre otras de carácter más general?

Creemos que el tipo de cambio es más eficaz en casos de crisis generalizada: aumenta rápidamente los precios de los productos importados de todos los orígenes. Pero, como lo vimos en la primera parte, en el caso de una estructura económica desequilibrada como la Argentina, una devaluación simétrica entre los sectores probablemente hubiese profundizado la recesión a través de una caída de la demanda por inflación.

La opción de la devaluación “compensada” por el aumento de las alícuotas de las retenciones a las exportaciones

era una solución técnicamente viable, que permitía proteger a la industria nacional, sin causar un aumento en los precios de los alimentos en el mercado nacional. Esta política no habría afectado la rentabilidad de los sectores exportadores, ya que el aumento en la alícuota de las retenciones a las exportaciones tenía como contraparte la devaluación del tipo de cambio.

¿Entonces por qué el gobierno argentino eligió el camino de las herramientas específicas en lugar de la devaluación compensada? La principal razón parece ser la derrota parlamentaria resultante del conflicto de marzo-julio de 2008 entre el gobierno y los representantes de los empresarios rurales, que hizo imposible todo ajuste de la alícuota de las retenciones a las exportaciones. Devaluar en esas condiciones hubiese significado reducir el salario real de los trabajadores, que eran un importante apoyo político del gobierno. Así puede hacerse más entendible el uso de herramientas menos eficaces como el *antidumping*, pero que permitieron capear la crisis y responder a las preocupaciones de los empresarios y los trabajadores.

En su análisis de la crisis financiera, Kindleberger separaba la etapa “alcista” de las etapas posteriores etapas de “pánico” y “caída”. Paradójicamente, las consecuencias de la etapa “alcista” de la crisis (aumento del precio de las materias primas y la puja por la distribución de la renta agraria) parecen haber dejado a Argentina sin un instrumento clave para abordar la fase de “caída” de la crisis (por la imposibilidad de realizar una devaluación “compensada”).■

BIBLIOGRAFÍA

BURGOS, Martín (2010), *Medidas de defensa a la industria nacional. En la profundización del modelo económico*, GEENaP.

CRESPO ARMENGOL, Eugenia (2002), “La protección arancelaria y el sistema de incentivos en la Argentina. 1990-2001”, *Boletín Informativo Techint*, N° 309.

DIAMAND, Marcelo (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós.

LEÓN-MANRIQUEZ, José Luis (2006), “China-América Latina: una relación económica diferenciada”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 203.

LÓPEZ, Andrés y Daniela Ramos (2008), “A la sombra del gigante chino: ¿hay lugar para la Argentina en el nuevo mundo?”, *Boletín Informativo Techint*, N° 326.

NOGUÉS, Julio y Michael Finger (2005), *Salvaguardias y antidumping en la liberalización comercial de América Latina: combatiendo el fuego con fuego*, Siglo XXI.

TABLA Nº 9. INTENSIDAD DE LAS INVESTIGACIONES ABIERTAS CONTRA CHINA (PERÍODO 2003-2010)			
País importador	Total investigaciones	Total investigaciones contra China	Proporción de las investigaciones contra China
Colombia	50	24	48%
Turquía	146	58	40%
Argentina	284	83	29%
Venezuela	31	9	29%
México	99	29	29%
Perú	69	19	28%
Unión Europea	421	99	24%
Estados Unidos	443	102	23%
Ucrania	32	7	22%
India	637	142	22%
Brasil	216	44	22%

Fuente: elaboración propia en base a OMC.