



Perfeccionando las relaciones agro-industriales entre el Cono Sur y China

**RECOMENDACIONES PARA LOS SECTORES PÚBLICO Y
PRIVADO***

DICIEMBRE 2019

Paloma Ochoa, Margaret Myers, y Pablo Elverdin

Grupo de Países Productores del Sur y el Diálogo Interamericano

INTRODUCCIÓN

La región asiática está posicionada para ser un socio crítico para los proveedores agroindustriales del Cono Sur** por muchos años. Asia continuará impulsando el crecimiento de la población mundial durante las próximas décadas, y se espera que la clase media asiática llegue a 5 mil millones de personas para 2030 (Ferrando, 2013), con gran parte de ese crecimiento liderado por China. El continuo incremento de la clase media en Asia garantizará altas tasas de demanda para numerosos productos agroalimentarios del Cono Sur, incluidos los granos para consumo humano y animal, las carnes y una serie de productos de alta gama como lácteos, vino y frutas.

Al mismo tiempo, la guerra comercial entre EEUU y China ha dado lugar a un período único de oportunidades para la región de América Latina, y especialmente para sus principales productores agrícolas. Como resultado de las incertidumbres y los desafíos provocados por las crecientes tensiones entre ambos países y los aranceles aplicados por USD 735 mil millones en productos estadounidenses y chinos, China está buscando diversificar sus asociaciones en sectores estratégicos, incluidos la energía y los alimentos. El Cono Sur puede convertirse en una región aún más valiosa para China en este contexto, especialmente en lo que respecta al suministro de bienes agrícolas clave.

Se recomienda a los países del Cono Sur que aprovechen este período de oportunidad. En particular, se podría ganar mucho en este momento con una estrategia coordinada y multidimensional destinada a mejorar las cuestiones comerciales y otros aspectos de la dinámica agroindustrial entre el Cono Sur y China. El nuevo apalancamiento brindado al Cono Sur en sus tratos con China puede ayudar a garantizar un mayor acceso a los mercados chinos para una gama de productos y servicios del Cono Sur, o a lograr tasas más altas de incorporación de mayor valor agregado doméstico, un objetivo con claros beneficios económicos para la región, pero también de gran racionalidad ecológica. La colaboración entre los gobiernos y la industria del Cono Sur sería de particular valor en esta coyuntura, ya sea en el intercambio de información, para garantizar los niveles más altos de seguridad alimentaria para las exportaciones clave de la región (un tema de gran preocupación para los consumidores chinos), para aprovechar los aún limitados recursos diplomáticos y de otro tipo en China, o en negociar con China cuestiones de acceso a mercado.

¿QUÉ ESTÁ IMPULSANDO LAS RELACIONES AGRÍCOLAS ENTRE CHINA Y EL CONO SUR?

La posición de China como importador de alimentos está vinculada a una serie de políticas de seguridad alimentaria, la más reciente de las cuales se emitió desde la crisis alimentaria mundial de 2008, un evento que reforzó el vínculo entre las disrupciones de los precios de los alimentos y la inestabilidad del liderazgo de China. En 2014, el documento número uno de China (一号文件), un documento de política central que generalmente se enfoca en la reforma rural y la modernización agrícola, estableció nuevas metas para la autosuficiencia agrícola. Estos incluían "seguridad absoluta (interpretada como cerca del 100% de

*Este documento es el resultado del seminario del mismo nombre organizado en forma conjunta por el Diálogo Interamericano y el Grupo de Países Productores del Sur (GPS), con el apoyo de la CAF en la Bolsa de Cereales de Buenos Aires el 25 y 26 de junio de 2019. El seminario contó con la participación de un nutrido grupo de expertos quienes discutieron durante dos días las estrategias de relacionamiento de los países del Cono Sur con China, particularmente en función a los sectores agroalimentarios

** Para los propósitos de este documento, el Cono Sur incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

autosuficiencia) en la producción de arroz y trigo, que se consideran "granos alimenticios" críticos (口粮); 95% de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos (por ejemplo, arroz, trigo y maíz, o 谷物); y 80% de autosuficiencia en todos los granos (粮食), incluida la soja. El objetivo de "todos los granos" se ha reducido desde la década de 1990 (del 95% al 80%), lo que probablemente refleja tanto la creciente demanda interna como las limitaciones de producción (Myers y Guo, 2015).

En apoyo a estos objetivos de autosuficiencia, China ha anunciado "líneas rojas" específicas para granos. De los 1.800 millones de mu (o 120 millones de hectáreas) de tierra que China ha reservado para la producción agrícola, el país dedicará 1.650 millones de mu específicamente a la producción de granos (arroz, trigo, maíz y soja). De esa cantidad, 1.400 millones de mu se reservan exclusivamente para la producción de arroz, trigo y maíz (谷物). Según sus directrices, China también hará más hincapié en la calidad de los alimentos y una mayor prioridad en la producción de carne, verduras y frutas, todo lo cual requiere menos tierra que los granos y crea más empleos (Myers y Guo, 2015). A través de todas estas medidas, China busca evitar la dependencia y mantener los precios estables para su creciente población urbana (Jin, et al., 2018).

Los objetivos de China, por supuesto, están limitados por una serie de desafíos del lado de la oferta. China tiene el 20% de la población mundial, pero solo el 7% de la tierra cultivable (menos de 0.1 ha). El suministro de agua también está limitado a aproximadamente 1,861 metros cúbicos per cápita, aproximadamente el 25% del promedio mundial (Rosales, 2019). Los desiertos cubren más de una cuarta parte del territorio del país y están en crecimiento. Pero China ha realizado esfuerzos considerables para preservar la tierra cultivable al tiempo que mejora la calidad de la tierra, promueve la conservación del agua y el riego, y mejora la eficiencia agrícola (Rosales, 2019). Como resultado, se espera que China logre tasas bastante altas de autosuficiencia en los granos principales (Myers y Guo, 2015), a pesar de que los pedidos en China de mayores niveles de autosuficiencia en la producción de soja se han intensificado durante la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

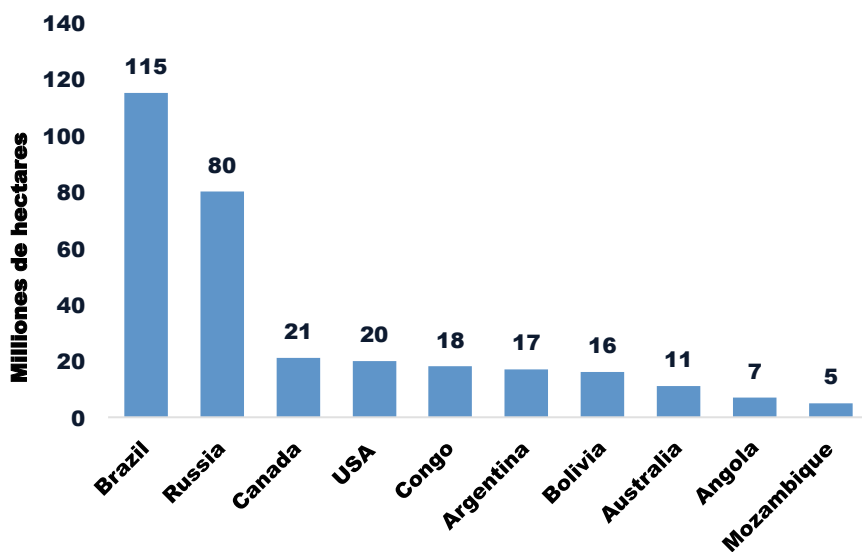
China sigue dependiendo en gran medida de los mercados externos para muchas de sus necesidades agroalimentarias.

Aun así, China sigue dependiendo en gran medida de los mercados externos para muchas de sus necesidades agroalimentarias. Los estudios de la Zona Agroecológica Global publicados por la FAO muestran que gran parte de los recursos de la tierra con potencial para la producción de cultivos adicionales se concentran en América del Sur (ver Gráfico 1).

Los propios datos de China sugieren que el país importará 89 millones de toneladas de soja este año, por ejemplo. Y la creciente demanda de carne vacuna de China, que se espera que continúe aumentando hasta 2025 en función del crecimiento de la población y los ingresos de China y las nuevas preferencias de consumo (McKinsey Global Institute, 2018), ha dado como resultado una mayor apertura del mercado para la carne del Cono Sur y otras regiones. Brasil, Argentina y Uruguay combinados capturaron casi el 70% de las importaciones de carne de China en 2018 y se espera que continúen siendo proveedores clave (USDA).

Una serie de aranceles y subsidios respalda los objetivos de autosuficiencia de China, incluida la decisión de depender de las importaciones de soja y algunos otros productos, por ejemplo, algunas frutas, leche y productos alimenticios de lujo que no se producen de manera eficiente a nivel nacional (Piñeiro y Myers, 2016).

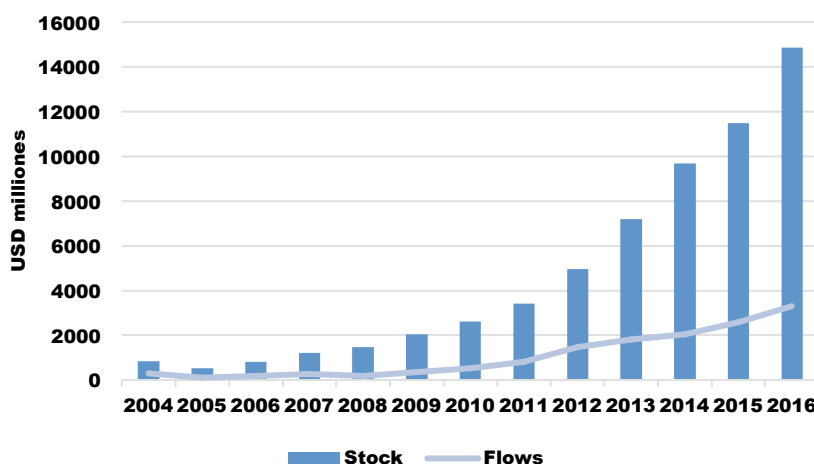
Gráfico 1. Reservas mundiales de tierras cultivables adicionales, 2015



Fuente: Nassar y Palermo, 2015. En base a FAOSTAT, GAEZ, SAGE/GATP y Embrapa. En el caso de Brasil, Embrapa tomó en consideración las restricciones vinculadas al cambio climático y excluyó las áreas legalmente protegidas.

Además del apoyo al comercio exterior, el liderazgo de China también ha apoyado la inversión extranjera en agroindustrias, a través de mecanismos especiales de financiamiento y otros incentivos (ver Gráfico 2). COFCO, el principal trader de granos de China, ha estado especialmente activo en fusiones y adquisiciones en América Latina, un esfuerzo, según el ex presidente Yu Xubo, para acceder a una gama más amplia de mercados, industrias y tecnologías (Myers y Guo, 2015; Jin, et al., 2018). El sector agroindustrial representó el 15% de la inversión china en Brasil en 2017 (Banco Central do Brasil, 2018).

Gráfico 2: IED china en agricultura, ganadería, pesca y forestall, 2004-2016



Fuente: China Statistical Yearbooks, 2004-2017; Jin, et al., 2018.

Como resultado de una fuerte complementariedad comercial, la posición relativa de la región en las importaciones agroalimentarias chinas ha crecido a tasas altas en las últimas dos décadas, pasando del 19% en 2000 al 27% en 2015. La importancia relativa de la región para China también está creciendo en función a las tensiones comerciales de China con EEUU. Este es el caso, particularmente, de los principales productores de soja, como Brasil y Argentina. En los primeros meses del año comercial 2018/19 de China, luego de la aplicación de aranceles a la soja estadounidense, la participación de Brasil en las importaciones de soja china aumentó al 77%, mientras que la participación de EEUU cayó a un históricamente bajo 4%.

Esta dinámica ha resultado en un superávit comercial para el Cono Sur y en ingresos considerables para los principales productores. Pero el comercio sigue fuertemente concentrado en ciertos países. Brasil y Argentina constituyen la gran mayoría de las exportaciones agroalimentarias de la región a China, y Brasil representa aproximadamente el 75% del total. El comercio también se concentra en un puñado de productos agroalimentarios, y la soja representa aproximadamente el 77% de las exportaciones totales. A partir de 2016, mucho antes de la guerra comercial entre EEUU y China y el desvío comercial resultante, los países del Mercosur (particularmente Brasil y Argentina) representaron alrededor del 17% de las importaciones de alimentos chinas (ver Gráfico 3). Al igual que Brasil y Argentina, Uruguay es un importante exportador de soja a China, así como de, cada vez más, carne vacuna. China representó el 53% de las exportaciones de carne bovina congelada del país en 2017.

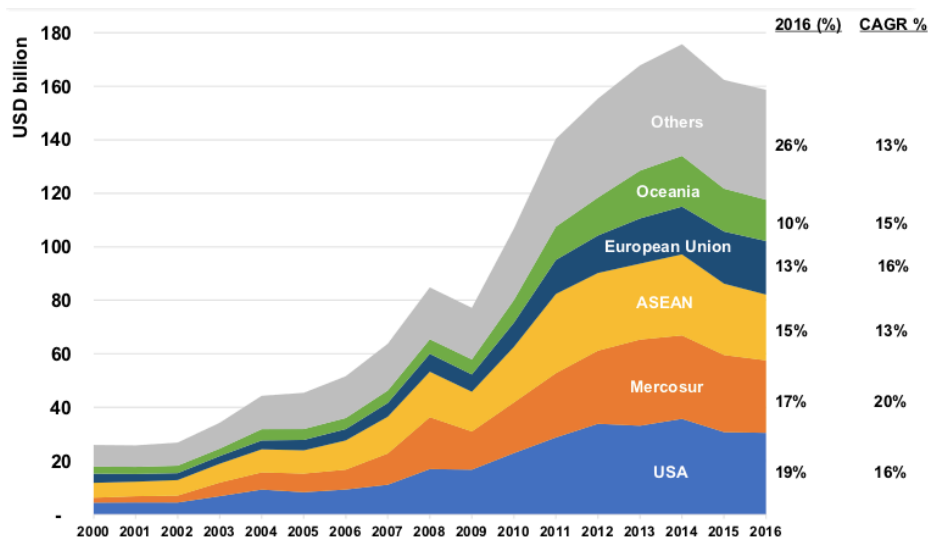
Chile se destaca de sus vecinos en el Cono Sur como el principal exportador de frutas y vino al mercado chino, ya que ha tenido bastante éxito en cumplimentar los complejos protocolos fitosanitarios de China. Las exportaciones de vino aumentaron considerablemente después de la firma del acuerdo de libre comercio entre China y Chile en 2005, y a partir de 2015, como una disposición del TLC, los vinos ingresan sin arancel (Bobik, 2014). Pero Chile sigue dependiendo en gran medida del mercado chino como destino de sus exportaciones de cobre, las que representaron el 78% de las exportaciones totales a China en 2017.

El negocio está en auge, pero aún queda mucho por hacer para abordar el comercio y otras asimetrías.

Otros países del Cono Sur también han avanzado hacia la diversificación de las exportaciones hacia el país asiático. China otorgó acceso a peras, manzanas, sorgo y girasoles argentinos en 2014 y 2015, por ejemplo. Todos ahora exportan una amplia gama de productos a China. Pero la exportación sigue fuertemente concentrada en un puñado de productos, y la soja representa la mayor parte. Si bien Brasil exportó a China casi USD 36 mil millones en productos de agronegocios en 2018, solo tres productos representaron el 95% del total: 77% soja, 11% celulosa y papel, y 7% carne.

Esta dinámica hace que los productores de la región sean especialmente susceptibles a los shocks de precios y demanda. Y, a pesar de las extensas exportaciones de soja y otros granos al mercado chino, existe la preocupación de que la floreciente industria de alimentos genéticamente modificados (GM) de China y otros grupos de interés agrícola en China hayan abogado por restricciones a la importación. Como Tao Zhang y Shudong Zhou reconocieron hace más de una década en su estudio de la política de GM en China, "es muy difícil evaluar si una medida es razonable o simplemente una forma de proteccionismo oculto" (2003, p. 6). En otras palabras, el negocio está en auge, pero aún queda mucho por hacer para abordar el comercio y otras asimetrías.

Gráfico 3. Importaciones agroindustriales chinas por regiones proveedoras, 2000-2016



Fuente: Jank, 2019. En base a UN Comtrade y USDA. CAGR significa Compound Annual Growth Rate.

¿QUÉ PERSPECTIVAS HAY PARA UNA ESTRATEGIA REGIONAL?

Las fuertes complementariedades entre los países de América Latina y China en términos de seguridad alimentaria justifican una mayor conexión entre ambas economías en términos de comercio (Jank, 2019). Estas complementariedades son cada vez más pronunciadas, el resultado de un proceso de desviación comercial provocado por la guerra comercial entre EEUU y China. Corresponde a los sectores público y privado de la región trabajar en esta coyuntura en la relación para fortalecer, pero también potencialmente mejorar y diversificar, sus relaciones agroindustriales con China.

China necesita garantizar un suministro suficiente y precios estables para su creciente población urbana (Wang, 2019). A su vez, a pesar de que el 99% de la población está actualmente por encima de la línea de pobreza extrema, todavía tiene 50 millones de personas que luchan contra la desnutrición, mientras que 341 millones padecen problemas relacionados con la obesidad (Rosales, 2019).

Además de las crecientes limitaciones de tierra, clima y agua, China también enfrenta desafíos cada vez mayores relacionados con enfermedades y plagas de animales y plantas (Palermo, 2019). El brote de la peste porcina africana en el país ha sido particularmente catastrófico, con hasta 100 millones de cerdos sacrificados hasta octubre de 2019, según estimaciones del sector privado. China puede perder entre el 20% y el 70% de su población de cerdos (potencialmente hasta 350 millones de cerdos) debido a la enfermedad (Rabobank, 2019). Si bien esta situación puede reducir potencialmente la demanda de soja importada, utilizada como alimento, también puede aumentar considerablemente las compras de carne de cerdo, así como de otros tipos de carnes de proveedores extranjeros, incluidos los países de América del Sur.

1. MAYOR INTEGRACIÓN DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO REGIONALES E INTERREGIONALES

Si las cadenas de suministro del Cono Sur permanecen integradas solo a nivel nacional, como es la tendencia actual, los países de la región continuarán compitiendo entre sí y perderán poder de negociación frente a China. El fortalecimiento de las cadenas de valor con Asia debería comenzar con una mayor convergencia intrarregional que conducirá al desarrollo de productos sofisticados que cumplan con altos estándares internacionales (Rosales, 2019). De particular interés en esta coyuntura son las oportunidades para una mayor vinculación y escala en las CGV de carne (Jank, 2017).

2. ARTICULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE ASIA PROSPECTIVA

A medida que el Cono Sur se convierte en un proveedor aún más crítico para China, este es un momento especialmente oportuno para que los productores de la región trabajen juntos para mejorar el acceso al mercado, un objetivo de larga data para muchos en la región, pero también para comenzar un proceso de replanteamiento de la relación comercial entre el Cono Sur y China. Hasta la fecha, el diálogo entre las naciones del Cono Sur y China sobre cuestiones de comercio agrícola se ha centrado más bien en la negociación de protocolos sanitarios y fitosanitarios específicos y en la reducción de barreras no arancelarias específicas, como las largas aprobaciones de cultivos modificados genéticamente y otras barreras para la entrada en el mercado, resultando sólo en una desviación mínima respecto de los patrones comerciales históricos. Las asimetrías comerciales de larga data se abordarían mejor mediante esfuerzos para recontextualizar la relación.

Más allá de la mecánica de la oferta y la demanda, la relación debe entenderse como una asociación Sur-Sur en temas de seguridad alimentaria global y sostenibilidad ambiental. El crecimiento de las exportaciones de valor agregado del Cono Sur a China no solo es un resultado más deseable para los productores de la región, sino que también respalda los propios esfuerzos de China para mejorar la sostenibilidad, hacer que sus cadenas de suministro sean más ecológicas y contribuir para mejorar aún más la productividad en la región latinoamericana. Los esfuerzos del Cono Sur para identificar las prioridades estratégicas de China y su efecto en la agroindustria, y luego alinearlas con los intereses regionales, conducirán a una relación general más constructiva.

La coordinación entre los representantes del Cono Sur que se encuentran actualmente trabajando en el terreno en China (por ejemplo, los agregados comerciales agrícolas) sería de gran valor ya que los sectores público y privado de la región buscan medir los desarrollos e identificar áreas de oportunidad. La colaboración en el monitoreo de inversiones (incluso en el área de insumos agrícolas) también podría ser valiosa para la región, aunque es políticamente difícil de lograr. Una mayor transparencia en los acuerdos chinos en toda la región proporcionará al sector agroindustrial un sentido más claro de las prioridades de China en la región, y la medida en que el enfoque de China hacia la región se encuentra cambiando.

Finalmente, la armonización de los requisitos sanitarios y fitosanitarios y la estrecha cooperación tecnológica entre las instituciones nacionales de innovación agrícola (como INTA en Argentina, Embrapa en Brasil, ODEPA en Chile, etc.) ayudaría a todos a identificar nuevas oportunidades para la relación y nuevos vínculos interregionales. En el área de la innovación agrícola, existen numerosas posibilidades para la colaboración entre los países del Cono Sur, con una valiosa experiencia en sistemas y procesos de producción, y para una mayor cooperación con China, que ha demostrado una creciente capacidad en el desarrollo y la mejora de tecnología para la producción agrícola. La biotecnología, por ejemplo, es una de las áreas en las que China ha mostrado especial interés en establecer asociaciones tecnológicas con Brasil y otros países sudamericanos.

También se debe prestar atención a otros socios asiáticos clave y su probable efecto sobre la demanda de bienes regionales. El crecimiento de la India pronto superará al de China, pero el consumo nacional de carne de la India totalizará menos del 10% del de China en el mismo momento en el desarrollo de ese país.

3. COORDINACIÓN EN TEMAS DE ACCESO AL MERCADO

Los países de América del Sur tienen enfoques muy diferentes respecto de la inserción internacional. Si bien Chile es una de las economías más abiertas del mundo y ha negociado 26 acuerdos comerciales con 64 países, incluida China, que representan casi el 90% del PBI y el comercio mundial, los otros países del Cono Sur están menos abiertos al comercio internacional. El Mercosur tiene sólo unos pocos acuerdos comerciales vigentes. Este año, concluyó las negociaciones tras 20 años con la Unión Europea y celebró un acuerdo comercial con los países europeos del bloque de la EFTA. Antes de las recientes elecciones presidenciales en Argentina, Mercosur planeaba concluir las negociaciones de libre comercio en curso con Canadá, Corea del Sur y Singapur, hacia finales de 2020, e iniciar negociaciones de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, México, Japón y Vietnam.

Con la elección como presidente de Argentina de Alberto Fernández, que muestra resistencia a la apertura comercial, avanzar en los acuerdos comerciales regionales parece más desafiante. El desacoplamiento económico en curso entre EEUU y China plantea dificultades adicionales incluso para considerar la posibilidad de un acuerdo comercial entre el Mercosur y el gigante asiático. Si la guerra comercial se intensifica, será muy difícil construir relaciones económicas a largo plazo sin tomar partido, ya que China y Estados Unidos son muy importantes para el Cono Sur (Palermo, 2019).

Sin embargo, una amplia gama de acciones podría mejorar significativamente la posición del Cono Sur en el mercado chino. En particular, hay mucho que se puede hacer bajo el paraguas de la OMC, especialmente en las áreas de acceso al mercado y facilitación del comercio. La facilitación del comercio y la eliminación de las barreras no arancelarias para los productos regionales serán esenciales para la creación de nuevos nichos de exportación en los próximos años. Cualquier agenda oficial de apertura de mercado debe coordinarse con el sector privado, no sólo para garantizar un suministro suficiente, sino también para lograr la gama de protocolos necesarios para acceder al mercado chino, asegurando que los procesos, procedimientos y plazos sean entendidos y factibles por los exportadores locales.

Cualquier estrategia de agronegocios subregional se verá desafiada por la considerable diversidad en la política y producción agroindustrial en el Cono Sur.

La presión de todo el Cono Sur sobre China con respecto a ciertas barreras comerciales especialmente desafiantes también podría ser beneficiosa para la región. Las barreras son numerosas. Los procedimientos de aprobación agroalimentaria de China son complejos y cambiantes. Los protocolos sanitarios y fitosanitarios pueden tomar más de 5 años para aprobarse. La autorización de las plantas lleva unos 2 años y el registro de productos más de un año. Además, las licencias de importación se limitan a las empresas chinas. El escalamiento arancelario afecta a los productos procesados de la región. Sin embargo, en la actualidad, la tensión china con su principal proveedor de alimentos (EEUU) y la necesidad de diversificar las fuentes de aprovisionamiento y diversificar productos podría significar una oportunidad única para que la región aborde algunas de sus preocupaciones sobre el acceso al mercado, siempre que se cumplan las condiciones de seguridad y los requisitos de inocuidad que preocupan a los compradores chinos (Idígoras, 2019). De hecho, de acuerdo a los representantes del sector privado en el Cono Sur, la creciente demanda de productos agroindustriales del Cono Sur se ha visto acompañada por una disminución de los obstáculos regulatorios chinos para los productos regionales, ya que China busca forjar nuevos lazos agroindustriales frente al prolongado desacople económico con Estados Unidos.

En aquellos casos donde los mercados ya están abiertos, la coordinación entre las agencias de promoción comercial de la región y los sectores privados también será esencial. En la mayoría de los casos, los países solo tienen una o dos oficinas comerciales en toda China. Establecer un mecanismo de intercambio entre estas entidades generará nuevas y valiosas oportunidades al aprovechar la infraestructura y la experiencia existentes. Una plataforma para la comunicación continua entre los funcionarios gubernamentales de la región en China también ayudaría a avanzar en el trabajo de los países hacia el acceso al mercado, la mayoría de los cuales se lleva a cabo de forma aislada y sin recursos suficientes. Una cooperación más profunda entre las agencias de promoción comercial también facilitaría el monitoreo de políticas que podrían afectar las exportaciones regionales.

La coordinación regional en el desarrollo de plataformas de comercio electrónico también sería de considerable valor, ya sea en términos de crear nuevos vínculos intra o extrarregionales. Como resultado de la creciente demanda de bienes regionales, las empresas en el Cono Sur también pueden comenzar a pensar en términos de plataformas de exportación nacionales y/o regionales, incluidas aquellas que promoverán nuevas capacidades, como el monitoreo permanente y la representación *in situ* en temas de interés para el sector privado.

4. COORDINACIÓN SOBRE NORMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Además de las consideraciones de seguridad alimentaria, la inocuidad alimentaria se ha convertido en un tema de alta prioridad política para China, impulsada en gran parte por las demandas de los consumidores de clase media y una cantidad de escándalos de inocuidad alimentaria de alto perfil. En 2015, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura de China anunció un plan para reducir los subsidios y controlar la contaminación en las zonas rurales, con el objetivo de reducir el uso de fertilizantes y pesticidas para 2020, al tiempo que estimula la diversificación de productos generados localmente hacia frutas y verduras, y productos lácteos y el desarrollo de nuevas variedades que sean más resistentes a la sequía o que tengan un mayor valor nutricional (Rosales, 2019).

Para el Cono Sur, la coordinación entre los sistemas de producción agroalimentaria será fundamental para cumplir, o incluso superar, los cada vez más estrictos estándares chinos de inocuidad alimentaria. La colaboración entre las agencias nacionales de salud y calidad agroalimentarias de la región podría ayudar a garantizar la seguridad de los productos exportados. La colaboración en este tema también ayudaría a generar confianza entre los consumidores chinos y la percepción del Cono Sur como una fuente confiable de productos agroalimentarios. El progreso en esta área también garantizará oportunidades para la eventual exportación de una gama más amplia de productos al mercado chino.

5. APROVECHAMIENTO DE LAS PLATAFORMAS REGIONALES EXISTENTES PARA LA COLABORACIÓN

Los esfuerzos regionales para involucrar a China de manera más efectiva requerirán plataformas funcionales para la colaboración, ya sea a través de redes existentes, como la Alianza del Pacífico, Mercosur y/o el Foro China-CELAC, o mediante nuevos mecanismos desarrollados en el marco de la Franja y la Ruta u otras iniciativas en el Pacífico.

De las plataformas existentes, el Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019 ofrece un mecanismo posiblemente útil para mejorar la colaboración entre representantes agroindustriales de América Latina y China. El mismo contemplaba el posible desarrollo de un Centro Regional de Facilitación de Comercio e Inversión en Beijing que permitiría:

- Identificar barreras y regulaciones que afectan el comercio y la inversión en China;
- Facilitar el diálogo;

- Coordinar actividades de exportadores, embajadas y agencias de promoción;
- Preparar y distribuir material sobre regulaciones en temas de comercio e inversión;
- Promover oportunidades de negocios en América Latina, por ejemplo, con estudios de prefactibilidad para inversiones;
- Realizar y compartir investigaciones sobre mercados en diferentes sectores y regiones de China; y
- Establecer un foro unificado para el diálogo con las autoridades chinas sobre cuestiones generales y específicas en relación con las inversiones y el comercio en ambas regiones.

Además, el plan quinquenal China-CELAC estableció objetivos cuantitativos para el aumento del comercio, pero podría mejorarse para abordar también la diversificación de los flujos, incluso a través de un posible fondo de cooperación para la diversificación de las exportaciones e incorporación de nuevas tecnologías para el desarrollo sostenible. Esta plataforma u otras similares ayudarían a abordar una variedad de problemas regionales y mundiales apremiantes, que incluyen la seguridad alimentaria, los costos de transporte, la formación de cadenas de valor "verdes" y problemas de capacidad industrial en el Cono Sur, entre otros. Las autoridades chinas parecen abiertas al diálogo sobre varios de estos temas. China también vería favorablemente la perspectiva de una plataforma o asociación que permitiera la articulación clara de las prioridades locales de inversión, las necesidades relacionadas de desarrollo de infraestructura de transporte y comunicaciones, y las perspectivas de una mayor cooperación técnica. Los fondos de capital privado de China para la región latinoamericana y otros inversores están buscando oportunidades para participar más ampliamente en el sector agroindustrial y se beneficiarían de una orientación bien desarrollada y coordinada sobre el tema.

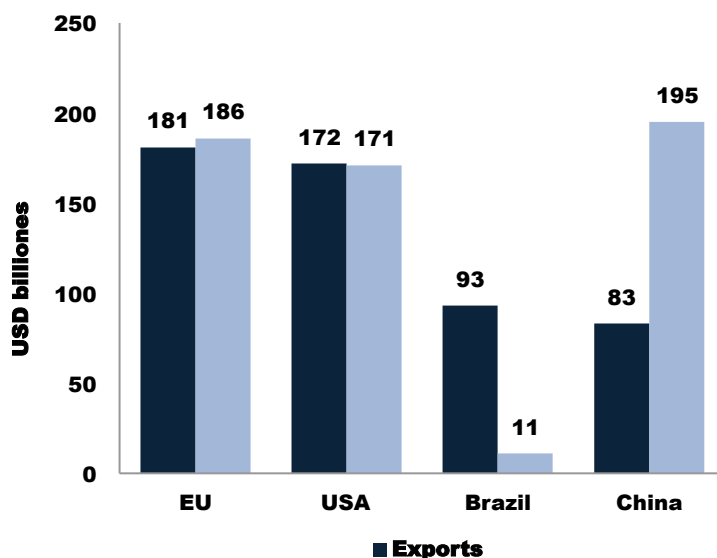
El Mercosur y la Alianza del Pacífico presentan otras oportunidades para la coordinación intra e interregional, incluso mediante el desarrollo de cadenas de valor regionales, basadas en la capacidad productiva y de exportación de la primera y los beneficios comerciales de la segunda. Este proceso debe ser apoyado por las instituciones técnicas y financieras de la región (por ejemplo, CEPAL, BID, CAF) con el objetivo de mejorar y diversificar los flujos de bienes y servicios agroindustriales a Asia y otros mercados.

LA VIABILIDAD DE UNA ESTRATEGIA REGIONAL

Si bien existe una justificación económica considerable para un enfoque coordinado hacia China, cualquier estrategia de agronegocios subregional se verá desafiada por la considerable diversidad en la política y producción agroindustrial en el Cono Sur, y por los continuos cambios en el panorama político de la región.

La diversidad en la producción agroindustrial sudamericana, tanto en bienes como en sistemas de producción, es evidente incluso entre las principales economías de la región. Brasil es, con mucho, el mayor exportador de alimentos y otros productos agroindustriales en la subregión y el tercer mayor exportador del mundo (ver Gráfico 4). El país exportó alrededor de USD 79.300 millones en alimentos en 2017. En comparación, Argentina y Chile, si bien son proveedores mundiales críticos de alimentos, exportaron USD 35 mil millones y USD 17 mil millones (USDA, 2017) respectivamente. Dadas las variadas ecologías de la región, también hay diferencias importantes en términos de producción, aunque las semillas oleaginosas, el maíz y los productos animales representan un porcentaje muy significativo de la producción total. Si bien las economías de Brasil, Argentina y Paraguay dependen en gran medida de la exportación de soja y sus derivados (en los primeros dos casos, el mercado chino es de particular relevancia), las ventas externas de Uruguay están lideradas por pulpa química de madera y carne bovina (la soja también es importante), mientras que las exportaciones agroalimentarias de Chile consisten principalmente en uvas, vino y pescado. Con la excepción de Bolivia (donde prevalecen las exportaciones de minerales), los alimentos y otros productos agrícolas representan una parte sustancial de las exportaciones de los países de la región.

Gráfico 4. Principales exportadores e importadores de productos agrícolas, 2018



Fuente: Palermo, 2019. En base a World Trade Statistical Review, OMC 2019. Se excluye el comercio intra-UE.

La escala de la producción agrícola también varía considerablemente entre los países del Cono Sur. Las grandes explotaciones comerciales, incluidas las que son de propiedad familiar, prevalecen en gran parte de la región, al igual que las corporaciones intensivas en tecnología que están bien integradas en los mercados agroalimentarios mundiales. A pesar de algunas diferencias de escala, el tamaño promedio de las explotaciones en el Cono Sur es mayor que en el resto de América Latina (Elverdin, Piñeiro y Robles, 2018). Sin embargo, la pequeña propiedad también es extremadamente relevante en algunas subregiones del Cono Sur, incluyendo el altiplano boliviano. Aunque en el último caso también hay algunas oportunidades para un mayor involucramiento con China.

Estas diferencias clave en la producción regional y la productividad en el Cono Sur, junto con distintos enfoques de la política agrícola e industrial nacional, limitan las perspectivas de un enfoque subregional totalmente integrado para el comercio o la inversión agrícola. Sin embargo, como la región exportadora neta de alimentos más grande del mundo, las naciones del Cono Sur están cada vez mejor posicionadas para considerar conjuntamente y potencialmente dar forma a desarrollos clave en sus relaciones con China y otras naciones asociadas. En el contexto de las continuas tensiones entre EEUU y China, este es un momento particularmente apropiado para hacerlo.

Como sea que se materialice, la agenda del Cono Sur debe apuntar a lograr mayores beneficios comerciales, económicos y tecnológicos para la región, involucrando a una variedad de actores del sector público y privado. Al mismo tiempo, los países del Cono Sur deben esforzarse por equilibrar las relaciones entre EEUU y China y superar la creciente incertidumbre política dentro de la propia región. Este momento presenta algunas posibilidades de expansión comercial, pero seguirá siendo un desafío para las naciones latinoamericanas, ya que todos los países continúan dependiendo en gran medida tanto de EEUU como de China para su bienestar económico y la política de la región amenaza con poner presión sobre los lazos intrarregionales.

RECURSOS

“African Swine Fever Affects China's Pork Consumption,” Rabobank, December 9, 2019, <https://research.rabobank.com/far/en/sectors/animal-protein/african-swine-fever-affects-china-s-pork-consumption>

Bobik, Melanie, *Thirst for Wine – Inside China’s Wine Industry: The Success Factors of Marketing Wine in China*, Hamburg: Anchor Academic Publishing, 2014.

Bown, Chad P., “US-China Trade War Tariffs: An Up-to-Date Chart,” Peterson Institute for International Economics, October 11, 2019, <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>

“China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship,” McKinsey Global Institute, July 2019.

Elverdin, Pablo, Valeria Piñeiro, and Miguel Robles, “La mecanización agrícola en América Latina,” IFPRI Discussion Paper, 2018.

“Foreign Direct Investment in Brazil Report,” Banco Central do Brasil, 2018, <https://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/ingl/FDIRReport2016.pdf>

Ferrando, Alonso P., “El Futuro Alimentario de Asia Oriental para el 2040,” Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina, April 2013.

Growing Opportunities for U.S. Agricultural Exporters in Chile and Peru,” International Agricultural Trade Reports, US Department of Agriculture, March 4, 2016, <https://www.fas.usda.gov/data/growing-opportunities-us-agricultural-exporters-chile-and-peru>

Idígoras, Gustavo in interview with Valorsoja.com, “El desafío del trigo argentino: “No podemos ser líderes mundiales si no damos garantías de inocuidad,” June 6, 2019, <https://www.valorsoja.com/2019/06/06/el-desafio-del-trigo-argentino-no-podemos-ser-lideres-mundiales-si-no-damos-garantias-de-inocuidad/>

Idígoras, Gustavo, presentation at the “Upgrading China-Latin America Agro-Industrial Relations” meeting in Buenos Aires, June 2019.

Jank, Marcos, “Meat-ing the challenge: expanding integrated protein supply chains across Asia,” presentation at the USDA Agricultural Outlook Forum, 2017, https://www.usda.gov/oce/forum/past_speeches/2017/2017_Speeches/Marcos_Jank.pdf

Jank, Marcos, presentation at the “Upgrading China-Latin America Agro-Industrial Relations” meeting in Buenos Aires, June 2019.

Jin, S, H. Guo, Holly Wang, and M.S. Delgado, ““Going global’: determinants of Chinese outward foreign direct investment in the agri-food industry,” Working Paper from the 30th Annual Conference of Agricultural Economists, August 2018.

Myers, Margaret and Jie Guo, “China’s Agricultural Investment in Latin America: A Critical Assessment,” Inter-American Dialogue, June 2015, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/06/Chinas-Agricultural-Investment-in-Latin-America.pdf>

Ortega, David L., H. Holly Wang, Laping Wu, and Soo Jeong Hong, "Retail channel and consumer demand for food quality in China," *China Economic Review*, Volume 36, December 2015, Pages 359-366.

Palermo, Tatiana, presentation at the "Upgrading China-Latin America Agro-Industrial Relations" meeting in Buenos Aires, June 2019.

Piñeiro, Martin and Margaret Myers, "Achieving Food Security: The Dilemmas and Strategies of Large Net Importers" Piñeiro, Martin, Margaret Myers, and Laura Uzquiza, eds., *Securing Global Food Supply: What Role for Latin America's Net Agricultural Exporters?*, Inter-American Dialogue, 2015.

Rosales, Osvaldo and Sebastián Herreros, "Desafíos de la competitividad exportadora en América Latina y el Caribe," *Estudios Internacionales*, VOL. 49 (2017): EDICIÓN ESPECIAL 50 AÑOS.

Rosales, Osvaldo, presentation at the "Upgrading China-Latin America Agro-Industrial Relations" meeting in Buenos Aires, June 2019.

Queiroz de Monteiro Jales, Mario; Marcos Sawaya Jank, Shunli Yao, and Colin A. Carter, "Agriculture in Brazil and China: Challenges and Opportunities," Inter-American Development Bank, INTAL-ITD, Occasional Paper 44, October 2006.

El Interamerican Dialogue y el Grupo de Países Productores del Sur agradecen especialmente a los participantes en nuestras reuniones del 25 al 26 de junio de 2019 en Buenos Aires por sus contribuciones al debate, que contribuyeron en gran medida a este informe.

- Bruno Binetti, non-resident research fellow at the Inter-American Dialogue
- Lilian Cabrera, member of Grupo de Países Productores del Sur's (GPS) Paraguay Management Committee
- Ricardo Carciofi, chief researcher of economic development at the Center for the Implementation of Public Policies for Equity and Growth (CIPPEC)
- Washington Duran, president of the International Commerce Commission of the Uruguay Chamber of Industries
- Marcelo Elizondo, founder of Desarrollo de Negocios Internacionales and director of the business school of Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales
- Pablo Elverdin, research advisor at Grupo de Países Productores del Sur (GPS)
- Ciro Etchesortu, business consultant and former CEO of Louis Dreyfus Group Argentina
- Duncan Freeman, research fellow at the EU-China Research Center of the College of Europe
- Frederick Gale, senior economist at the United States Department of Agriculture
- Gustavo Idígoras, chairman of Cámara de la Industria Aceitera (CIARA)
- Nelson Illescas, director of the Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) Foundation
- Marcos Jank, chief executive officer of the Asia-Brazil Agroalliance and senior professor of Global Agribusiness in the Institute of Education and Research (Insper) in São Paulo
- Juan Enrique Moya, former trade and agricultural attache in the Chilean Foreign Office
- Margaret Myers, director of the Asia and Latin America Program at the Inter-American Dialogue
- Julio Nogués, member of the National Academy of Economy in Argentina and was formerly Trade Representative of Argentina to the United States
- Paloma Ochoa, communications coordinator for Grupo de Países Productores del Sur (GPS)
- Tatiana Palermo, chief agricultural negotiator for Brazil
- Felix Peña, director of the Institute for International Trade at ICBC Foundation
- Martin Piñeiro, member of Grupo de Países Productores del Sur's (GPS) Argentina Support Team
- Daniel Polski, director of the Department of Bilateral Economic Negotiations of the Argentine Chancery
- Carola Ramón-Berjano, professor of economics and co-coordinator of the Argentine Council on International Affairs' (CARI) China Working Group
- Marcelo Regúnaga, member of Grupo de Países Productores del Sur's (GPS) Argentina Steering Committee
- Raúl Roccatagliata, head of international affairs for the Argentina Rural Society's (SRA) Institute for Economics and Negotiations
- Santiago Rojas, representative of CAF – Development Bank of Latin America in Argentina
- Osvaldo Rosales, former director of the International Commerce Division of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) in Chile
- Eduardo Serantes, director of Productive Projects in the Argentina's National Ministry of Social Development and a member of Grupo de Países Productores del Sur's (GPS) Argentina Steering Committee
- Federico Trucco, chief executive officer of Bioceres
- Esteban Turic, director general of Biogénesis Bagó, Argentina
- Fernando Vilella, director of the Faculty of Agronomy of the University of Buenos Aires (FAUBA)
- Holly Wang, professor of agricultural economics at Purdue University's College of Agriculture

- Shunli Yao, associate professor of economics at the University of International Business and Economics and director of the Institute for Applied International Trade