

FOCUS



Por Bernard Aw, Economista Asia Pacífico, y Evelyne Banh, Economista Junior Asia Pacífico

No es fácil poner fin a las tensiones entre China y Australia

La relación bilateral entre China y Australia se deterioró bruscamente a lo largo de 2020, con la imposición por parte de China de restricciones comerciales tanto formales como informales a una serie de exportaciones australianas, como el carbón, la cebada, la carne de vacuno, el vino y el algodón, entre otras. Sin embargo, a pesar de las medidas comerciales de China, la economía australiana continuó con una sólida recuperación de la pandemia, registrando dos crecimientos trimestrales consecutivos del PIB en el segundo semestre de 2020, a medida que las condiciones empresariales se acercan a la normalidad tras la relajación de las medidas de contención. Esperamos que el PIB australiano vuelva al nivel de 2019 ya este año. Hasta ahora, las restricciones comerciales chinas tienen un impacto moderado en la economía australiana en general debido a dos factores principales:

- En primer lugar, la capacidad de algunos sectores afectados para encontrar mercados alternativos, como Arabia Saudí para la cebada y los países del sudeste asiático para el algodón,
- En segundo lugar, las principales exportaciones, como el mineral de hierro y el gas natural, no han sido objeto de ataques por parte de China.

Pero cada vez es mayor la preocupación de que una escalada de las tensiones bilaterales haga que China endurezca su postura hacia Australia y que posiblemente empiece a dirigirse a las exportaciones de servicios australianos, sobre todo en los sectores del turismo y la educación, que podrían poner en peligro el 2% del PIB australiano. Dado que ambas partes interpretan la disputa desde el punto de vista de la soberanía nacional, es poco probable que la situación mejore pronto. Los países asiáticos seguirán de cerca la evolución futura de las tensiones entre China y Australia para orientarse sobre el alcance de los daños económicos que podrían sufrir en caso de verse atrapados en una situación similar.

Las relaciones bilaterales pueden empeorar aún más

Las relaciones bilaterales entre China y Australia alcanzaron su punto álgido hace seis años, cuando el presidente chino Xi Jinping realizó una visita de Estado y se dirigió al Parlamento australiano en noviembre de 2014. Ambos países acordaron elevar la relación a una "Asociación Estratégica Integral", y también concluyeron posteriormente un acuerdo de libre comercio en junio de 2015. El punto de inflexión en la relación bilateral se produjo en diciembre de 2017, cuando el entonces primer ministro australiano, Malcolm Turnbull, advirtió sobre la injerencia extranjera en la política australiana, encargó un informe clasificado sobre el tema y, poco después, anunció una nueva legislación a mediados de 2018.

Varios meses después, Australia anunció que excluiría a Huawei del desarrollo de su red 5G.

Las relaciones comerciales entre China y Australia se deterioraron cuando la Comisión Antidumping de Australia amplió los derechos antidumping sobre los fregaderos de acero inoxidable chinos el 28 de febrero de 2020, tras una investigación sobre las extrusiones de aluminio chinas.

Entre marzo y julio del año pasado, hubo otras ocho acciones antidumping contra productos chinos, como el acero [1].

El 19 de abril de 2020, Australia impulsó la petición de una investigación sobre los orígenes del coronavirus, lo que se suma a la presión sobre China por su gestión del brote de COVID-19.

Durante mayo de 2020, China impuso derechos antidumping y antisubvenciones a las importaciones de cebada australiana en China, alegando investigaciones iniciadas en 2018. Posteriormente, China impuso aranceles a otras exportaciones australianas, como el vino, así como prohibiciones formales e informales a productos que van desde la carne de vacuno y la madera hasta el algodón y el carbón (Tabla 1).

TABLA 1
Las recientes acciones de China sobre las exportaciones australianas

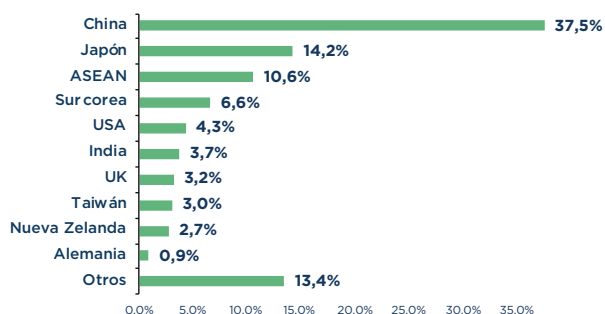
FECHA	PRODUCTO	ACCIÓN
May-20	Cebada	Derechos antidumping y antisubvenciones, total de 80,5%.
May-20	Carne vacuno	Suspensión import. carne vacuno, 4 de los procesadores top de Australia
AgO-20	Vino	Inicio de investigación antidumping y antisubvenciones sobre vinos aust.
Sep-20	Cebada/trigo	Suspende importaciones de cebada de CBH Grain (top exportador de Australia), Ordena inspecciones más estrictas de trigo y cebada australianos
Oct-20	Carbón	"Compradores reciben instrucciones para evitar suministro de carbón australiano"
Oct-20	Algodón	Ordena a las fábricas chinas que dejen de comprar suministros de algodón australiano o se arriesgan a un arancel del 40%.
Nov-20	Vino	Medidas antidumping temporales sobre las importaciones de vino australiano (desde 28 Nov)
Nov-20	Carbón	Importaciones de carbón australiano no cumplen las normas medioambientales
Nov-20	Cobre	"Compradores deben evitar el mineral y el concentrado de cobre australiano"
Nov-20	Cebada	Prohíbe los envíos del exportador de cereales Emerald Grain, con sede en AU
Nov-20	Langosta	Impone nuevas inspecciones de los mariscos vivos, que incluyen controles de rastros de minerales y metales
Nov-20	Madera	Prohíbe madera procedente de los estados australianos de Victoria y Queensland debido a la detección de plagas y riesgos biológicos
Dic-20	Vino	Medidas antisubvención temporales sobre las importaciones de vino australiano

La embajada china en Australia también publicó una lista de 14 agravios [2] en noviembre de 2020, enmarcando el actual deterioro de la relación como consecuencia del comportamiento y la acción de Australia. La relación bilateral entre China y Australia tiene múltiples facetas, que van desde la seguridad nacional, la economía y el comercio hasta la política exterior y la política interior. Pero la principal perspectiva en la que ambas partes enmarcan la relación tiene que ver con la "soberanía". A Australia le preocupa defenderse de la influencia china en la política australiana y de otras amenazas a su soberanía nacional, mientras que China considera que las críticas de Australia sobre su actuación en Hong Kong o su historial en materia de derechos humanos constituyen una infracción de la soberanía y los intereses nacionales chinos. Desde el punto de vista de la soberanía, es poco probable que ambas partes den marcha atrás, lo que sugiere que la situación actual corre el riesgo de agravarse.

Hasta ahora, el impacto en la economía australiana ha sido mínimo

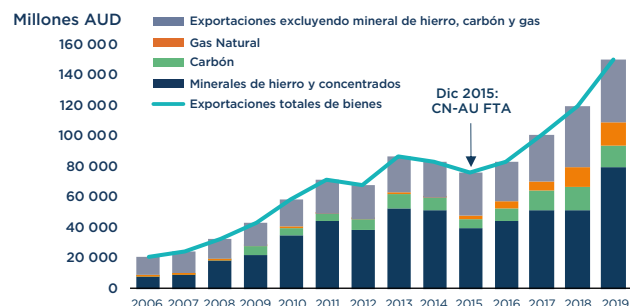
Las exportaciones son cada vez más importantes para Australia, y el valor de las exportaciones supera al del sector privado nacional (excluyendo doméstico) desde 2015. El valor total de las exportaciones en el trimestre de diciembre de 2019 fue de 107.100MDD [3], frente a los 84.900MDD del sector privado no doméstico. Las exportaciones también representan ahora una cuarta parte de la economía australiana, frente al 20% en el año 2000. La razón principal del aumento de las exportaciones australianas es la demanda de China continental. En las dos últimas décadas, China se ha convertido en el mayor mercado de exportación de Australia (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Principales destinos de las exportaciones de Australia (2018-20)



De poco más del 5% del total de las exportaciones en el año 2000, la cuota de las exportaciones australianas a China aumentó al 38% en 2019. Sin embargo, casi la mitad de las exportaciones a China son de mineral de hierro (gráfico 2). La fuerte demanda de acero como insumo clave en la construcción de infraestructuras en China es coherente con el aumento de las importaciones chinas de mineral de hierro. China importa el 60% del mineral de hierro de Australia, lo que supera a la siguiente fuente de importación, Brasil. Después del mineral de hierro, las dos siguientes exportaciones australianas a China son el gas natural y el carbón. Las principales exportaciones de Australia a China están dominadas por los productos básicos no agrícolas, que representan bastante más del 70% de los envíos totales a China. En cambio, los productos agrícolas, que hasta ahora han sido el principal objetivo de la acción comercial de China, suponen menos del 10%.

GRÁFICO 2
Principales exportaciones de productos australianos a China



Dado que China se lleva más de un tercio de las exportaciones totales de Australia, el aumento de las tensiones comerciales se considera una amenaza potencial para las perspectivas económicas del país. Sin embargo, el mineral de hierro, pilar de las exportaciones australianas a China, se ha librado de la actual disputa comercial, debido a la falta de alternativas adecuadas. El grueso de los productos afectados por las medidas comerciales chinas se concentra en los productos agrícolas, con la excepción del carbón. Aunque es importante para las empresas individuales de los sectores afectados, es poco probable que el impacto actual sea lo suficientemente grande como para socavar la recuperación económica australiana. El Centro de Perth USAsia de la Universidad de Australia Occidental (UWA) [4] estimó que 19.300 millones de dólares de las exportaciones de mercancías (el 4% de las exportaciones totales de bienes y servicios en 2018-19) se ven afectadas. Las exportaciones de mercancías de Australia cayeron un 6,9% en 2020, y el aumento de los envíos de mineral de hierro (+14,5%) compensó parcialmente los fuertes descensos del carbón (-31,6%), los productos del petróleo (-30,2%) y el gas natural (-24,8%). Sin embargo, es muy difícil distinguir el grado de impacto negativo en el sector comercial australiano entre las tensiones comerciales entre Australia y China y los efectos de las medidas adoptadas para contener la pandemia del COVID-19.

Mercados alternativos

El impacto de las restricciones comerciales chinas varía según los subsectores agrícolas, con varios factores que influyen en el resultado, como el éxito en la búsqueda o ampliación de mercados alternativos, las condiciones de suministro y la cuota de mercado de China en el sector. Por ejemplo, los cultivadores de cebada se las arreglaron sorprendentemente bien, ya que pudieron aumentar sus ventas en Oriente Medio y otras partes de Asia, mientras que los productores de algodón están haciendo incursiones en mercados como Indonesia, Tailandia, Vietnam y Bangladesh para diversificar sus mercados de exportación.

Cebada

China es el mayor mercado de exportación para la cebada australiana, representando el 70% de todas las exportaciones de cebada en promedio en 2017-2019. El siguiente mayor destino de las exportaciones es Japón, mientras que existen mercados más pequeños en Oriente Medio y el Sudeste Asiático.

1 - <https://www.reuters.com/article/us-australia-steel-china-idUSKCNQXK05C>

2 - <https://www.smh.com.au/world/asia/if-you-make-china-the-enemy-china-will-be-the-enemy-beijing-s-fresh-threat-to-australia-20201118-p56fqs.html>

3 - All dollar value in Australian dollar unless otherwise stated

Los productores australianos de cebada consiguieron abrir nuevos mercados en Sudamérica y Oriente Medio. Consiguieron una licitación de cebada en Arabia Saudí, el segundo mayor importador del mundo después de China. Oriente Medio es un gran mercado para la cebada destinada a la alimentación animal, por lo que existen oportunidades para que Australia haga más incursiones en esta región. Mientras tanto, Australia ha iniciado un ensayo para vender cebada cervecera de primera calidad a la industria cervecera de México.

Carne de vacuno

China es un mercado importante para el sector de la carne de vacuno de Australia y representa casi el 20% de todas las exportaciones de carne australianas. China suspendió a seis mataderos australianos del comercio por cuestiones de etiquetado y reclamaciones de contaminación de la carne, lo que ha tenido un gran impacto en la industria. Los datos del Departamento de Agricultura de Australia mostraron un descenso del 35% en los volúmenes de exportación de carne de vacuno a China en 2020, pasando de 300.032 a 196.696 kilogramos. Sin embargo, parte de la razón también está relacionada con la pandemia que afectó al comercio de restaurantes de primera calidad, así como con las limitaciones del suministro interno, ya que dos años de sequía llevaron a la cabaña nacional a su nivel más bajo en 20 años. Desde entonces, los ganaderos han ido reconstruyendo los rebaños, lo que ha limitado las exportaciones.

Algodón

El sector australiano de exportación de algodón tiene un valor de unos 1.800 millones de dólares anuales, y China representa casi la mitad de todos los envíos de algodón australianos en promedio en 2017-2019. El impacto de la restricción de China no se sintió de inmediato, ya que el país tiene menos existencias para la venta después de que una prolongada sequía condujera a una baja producción récord. Los algodoneros del país trabajan ahora para impulsar la demanda de Vietnam, Tailandia y otros países asiáticos.

Vino

Más del 60% del vino producido en Australia se exporta, y China fue el mayor mercado de exportación de vino de Australia, tomando alrededor de un tercio de todo el vino australianos. Entre 2009 y 2019, las importaciones chinas de vino australianos se multiplicaron casi por diez, pasando de 132MDD a 1.200MDD. Tras las medidas comerciales de China sobre el vino australianos en noviembre de 2020, el valor de las exportaciones de vino a China cayó un 94% hasta los 5MDD en diciembre, lo que supone un descenso considerable respecto a la media de 90MDD de enero-noviembre. Los dos siguientes mercados más importantes son EE.UU. y el Reino Unido, y los bodegueros australianos quieren aumentar las compras a estos dos países.

Langosta de roca

La industria australianas del marisco exporta casi el 95% de las langostas de roca a China, un comercio que supone 500MDD anuales. La condición de monopsonio significa que encontrar mercados alternativos para las langostas es un gran desafío. Hasta ahora, la demanda china ha sido sustituida en gran medida por la nacional, después de que las autoridades australianas modificaran la ley para permitir a los pescadores comerciales de langosta de roca vender grandes cantidades de sus capturas desde sus barcos durante diciembre y enero.

Carbón

Según el Global Times, China está permitiendo que las centrales eléctricas del país importen carbón sin restricciones de autorización de varios países, excepto Australia [5], imponiendo una prohibición no oficial a las importaciones de carbón australianos por parte de China. En 2019, Australia exportó carbón por valor de 13.700MDD a China, que es el segundo mayor destino de las exportaciones de carbón australianos, representando alrededor de una quinta parte de todas las exportaciones de carbón australianos en promedio en 2017-2019. Otros mercados importantes para el carbón australianos son Japón (28%), India (16%), Corea del Sur (11%) y Taiwán (8%), donde juntos representan casi dos tercios de todas las exportaciones de carbón australianos.

En 2020, Australia exportó carbón por valor de 44.000 millones de dólares en total, lo que supone un fuerte descenso (-32%) respecto a los 64.000 millones de dólares de 2019. Los productores de carbón buscarán trasladar sus pedidos a los otros grandes mercados, como Japón y Corea del Sur, a corto plazo, y Vietnam también se convertirá en un comprador importante. Sin embargo, las tendencias a más largo plazo, como el avance hacia la neutralidad del carbono, un objetivo establecido por los principales clientes, como Japón y Corea del Sur, junto con los planes de China y la India para reducir las importaciones de carbón térmico, así como la competencia del gas natural, son desafíos seculares que enfrentan los productores de carbón australianos.

Consecuencias para las empresas australianas

El actual conflicto expone a las empresas australianas, en particular a los exportadores, a un nivel de riesgo significativamente mayor en el mercado chino. El reconocimiento de la mayor vulnerabilidad de las acciones comerciales chinas debido a la fuerte dependencia de China impondrá un mayor sentido de urgencia a las empresas australianas para que se diversifiquen hacia otros mercados de exportación y tengan más precaución a la hora de exportar a los mercados chinos. Como se ha mostrado anteriormente, la diversificación de los mercados ya ha obligado a las empresas de los sectores afectados.

GRÁFICO 3
Exportaciones seleccionadas sujetas a las restricciones de China

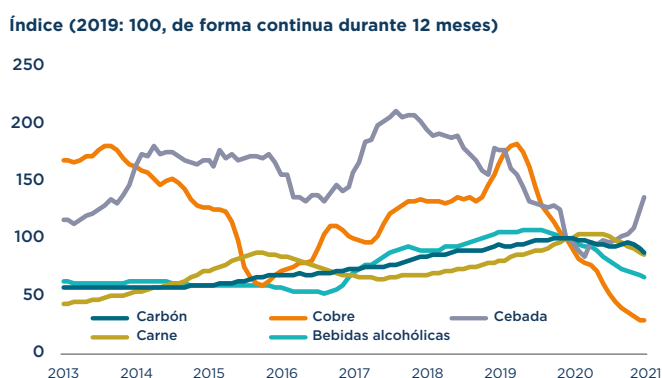
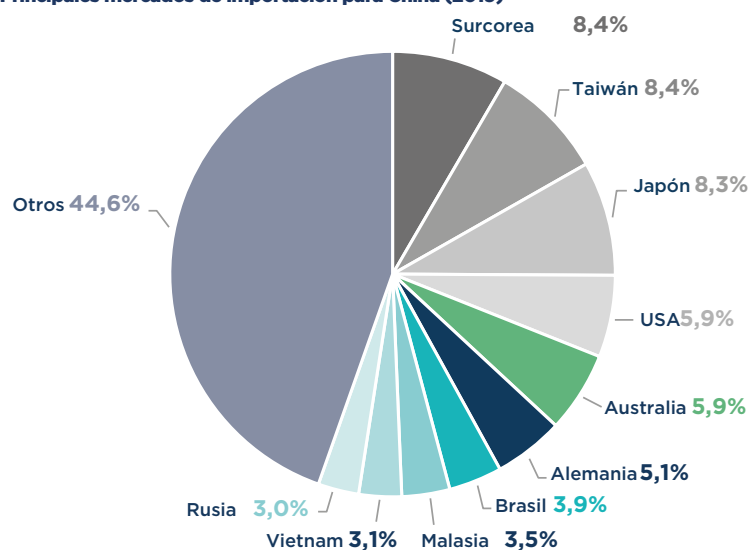


GRÁFICO 4
Principales mercados de importación para China (2019)



La economía china no se ve afectada por las restricciones a las importaciones australianas

Las importaciones australianas a China representan menos del 1% del PIB chino, lo que sugiere que es poco probable que las recientes medidas comerciales chinas tengan un impacto significativo en la economía china, aunque podría haber algún impacto sectorial. De hecho, China fue la única gran economía que registró un crecimiento del PIB en 2020 del 2,3%, y las autoridades esperan una expansión de al menos el 6% en 2021. En muchos casos, China pudo diversificar las importaciones afectadas a mercados alternativos mediante el aumento de las compras, como el carbón estadounidense y la carne de vacuno argentina, aunque esta diversificación a veces viene acompañada de precios más altos.

Carbón

La prohibición informal del carbón australiano en septiembre de 2020 agravó la escasez de suministro, ya que China ya tenía escasez de carbón térmico (para la generación de electricidad), y las compañías eléctricas recibieron instrucciones de importar de mercados distintos a Australia, que es el mayor proveedor de China. Para acceder a fuentes alternativas, los importadores chinos tuvieron que pagar una prima de 100 dólares por el carbón estadounidense con respecto a los precios australianos, según Argus, un proveedor de servicios de precios de materias primas [6].

Carne de vacuno

Las importaciones de carne de vacuno aumentaron un 28% en 2020, siendo Brasil y Argentina los dos principales proveedores del mercado, con un 57% de todas las importaciones de carne de vacuno. Australia es el tercer proveedor de carne de vacuno, pero su cuota de mercado se ha reducido del 19% al 13% en 2020, ya que el volumen de exportación de carne de vacuno congelada cayó un 39%. Este cambio en la cuota de mercado de China está relacionado con una creciente dependencia de los proveedores sudamericanos, mientras que el suministro de Australia se redujo. La preocupación por la seguridad alimentaria de la carne importada, incluida la de vacuno, también ha provocado un cambio en la demanda hacia la carne de producción nacional entre los consumidores y restaurantes chinos, lo que ha contribuido a un menor crecimiento de las importaciones de carne.

Cebada

A pesar del aumento de los aranceles sobre la cebada australiana, el mayor proveedor de China, el volumen de las importaciones totales de cebada de China aumentó un 36% en 2020, pasando de 5,9 millones de toneladas a 8,1 millones de toneladas, ya que el país aumentó las compras a otros grandes proveedores de cebada, como Canadá y Francia. Según datos oficiales, Canadá envió 1,5 millones de toneladas de cebada a China entre agosto y diciembre de 2020.

¿Qué sigue?

Las acciones comerciales de China hacia Australia no son infrecuentes, y siguen un patrón de represalias económicas chinas contra países en los que se encuentra en una disputa política o de seguridad. El ejemplo más reciente fue la acción económica emprendida por China hacia Corea del Sur en 2016-17 por un acuerdo entre Estados Unidos y Corea del Sur para desplegar un sistema de defensa antimisiles (THAAD). La disputa duró algo más de un año, de septiembre de 2016 a noviembre de 2017, y China bloqueó el acceso al mercado de las empresas surcoreanas en una serie de sectores, como los medios de comunicación, los productos de consumo y el turismo, para obligar a Seúl a abandonar el despliegue del THAAD. Aunque el sistema THAAD sigue en Corea del Sur, Pekín consiguió que Seúl garantizara las limitaciones militares a cambio de que China levantara sus medidas económicas.

La disputa actual entre China y Australia se basa en una cuestión más complicada (y a veces vaga) relacionada con los derechos de soberanía, lo que hace improbable una resolución rápida. Además, la participación de Australia en los países de la llamada "Cuadrilateral", considerada

en general como una coalición informal liderada por Estados Unidos para contener a China, es vista con malos ojos por China, y se espera que aumente aún más las tensiones en la relación China-Australia.

En nuestro escenario de referencia, se prevé que las tensiones bilaterales se prolonguen a corto plazo, con un riesgo creciente de nuevas represalias chinas, especialmente en los sectores de la educación y el turismo internacionales de Australia, a medida que las economías reabran sus fronteras a los viajes internacionales. En junio de 2020, el Ministerio de Cultura y Turismo de China advirtió sobre los viajes a Australia, mientras que el Ministerio de Educación chino emitió una advertencia sobre los estudios en Australia en junio, y repitió su advertencia en febrero de 2021. El Centro de Perth USAsia de la UWA calculó que las exportaciones de servicios por valor de 28.000 millones de dólares en turismo (16.300 millones de dólares) y educación (12.100 millones de dólares), donde ambos representan el 6% del total de las exportaciones, corren el riesgo de sufrir nuevas represalias chinas.

En conjunto, los sectores de la educación y el turismo internacional representaron el 5% del PIB y emplean a 906.000 personas (el 6,8% de la fuerza de trabajo de Australia). China es el principal mercado para estos dos sectores, representando el 32% y el 42% de las exportaciones de servicios relacionados con la educación y el turismo de Australia, respectivamente, en 2018-2019, lo que sugiere que una mayor acción comercial de China contra estas exportaciones de servicios tiene el potencial de dañar la economía australiana hasta en un 2% del PIB. El daño económico podría ser aún mayor si consideramos las posibles pérdidas de puestos de trabajo en estos dos sectores. Además, la demanda china en estos dos sectores de servicios sería más difícil de sustituir en comparación con los productos agrícolas y minerales. Más allá del comercio, China podría intensificar el conflicto a través del canal de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esto es poco probable porque se espera que cualquier impacto negativo en la economía de Australia por la reducción de la IED china sea mucho menor en comparación con el comercio, ya que China no es una fuente importante de inversión. Las principales fuentes de inversión extranjera en Australia han sido Estados Unidos y el Reino Unido, que representan más del 40% de la inversión total en Australia en 2019, mientras que China continental es el noveno mayor inversor extranjero, con el 2% del total.

El desarrollo futuro de la disputa entre China y Australia será seguido de cerca por los países de la región, en particular los que dependen en gran medida de China para la inversión y el comercio. Además, en medio de la actual competencia estratégica y las diferencias políticas entre Estados Unidos y China, los países asiáticos se verán en apuros si se ven obligados a elegir entre ambas partes.

DISCLAIMER / DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El presente documento refleja la opinión del Departamento de Investigaciones Económicas de Coface, a partir de la fecha de su elaboración y sobre la base de la información disponible; puede ser modificado en cualquier momento. Las informaciones, los análisis y las opiniones contenidas en el presente documento han sido elaborados a partir de múltiples fuentes consideradas fiables y serias; sin embargo, Coface no garantiza la exactitud, la exhaustividad o la realidad de los datos contenidos en este documento. Las informaciones, los análisis y las opiniones se proporcionan únicamente con fines informativos y tienen por objeto completar la información de que dispone el lector. Coface publica este documento de buena fe y con base en una obligación de medios (entendida como medios comerciales razonables) en cuanto a la exactitud, integridad y realidad de los datos. Coface no se hace responsable de los daños (directos o indirectos) o pérdidas de cualquier tipo que sufra el lector como consecuencia de la utilización por parte de éste de las informaciones, análisis y opiniones. Por lo tanto, el lector es el único responsable de las decisiones y consecuencias de las decisiones que tome sobre la base de este documento. Este documento y los análisis y opiniones expresados en él son propiedad exclusiva de Coface; el lector está autorizado a consultarlos o reproducirlos sólo para uso interno, siempre que estén claramente marcados con el nombre "Coface", que este párrafo sea reproducido y que los datos no sean alterados o modificados. Se prohíbe cualquier uso, extracción, reproducción para uso público o comercial sin el consentimiento previo de Coface. Se invita al lector a consultar los avisos legales de la página web de Coface:

<https://www.coface.com/Home/General-informations/Legal-Notice>.

COFACE SA

1, place Costes et Bellonte
92270 Bois-Colombes
France

www.coface.com

coface
FOR TRADE