



· FUNDACION ·
GERMAN ABDALA

Argentina-China 50 años de relaciones diplomáticas. Cooperación, desarrollo y futuro.



Argentina-China. Cincuenta años de Relaciones Diplomáticas. Cooperación, Desarrollo y Futuro.

Coordinadora: **Dra. Mercedes V. Andrés**
Con prólogo del Embajador argentino en China
Sabino Vaca Narvaja
Contratapa del Doctor **Fortunato Mallimaci**,
coordinador del Centro Argentino-Chino
en Ciencias Sociales

El presente libro es el resultado del trabajo conjunto en el marco del proyecto del Centro Argentino Chino en Ciencias Sociales (CACCS) del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT) de Argentina y la Academia China de Ciencias Sociales (CASS). Se trata del primer informe de trabajo del proyecto “Aspectos, caminos y desafíos de la participación Chino- Latinoamericana en la cooperación por la gobernanza económica global. Propuestas desde Argentina” de nuestro equipo de investigación perteneciente a la Fundación Germán Abdala.

ISBN 978-987-47413-5-6



PRÓLOGO

Sabino Vaca Narvaja

Politólogo (UNLa). Actual Embajador argentino en la República Popular China. Autor de los libros *Diario de Beijing. China, Argentina y el nuevo orden internacional* (2022), *China, América Latina y la geopolítica de La Nueva Ruta de la Seda* (2018) y *¿Por qué China? Miradas sobre la Asociación Estratégica Integral* (2015), como así también de capítulos de libros y numerosos artículos en medios gráficos.

Durante la visita que el presidente Alberto Fernández realizara a China el pasado mes de febrero de 2022, los gobiernos de ambos países suscribieron el Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, como así también otros importantes acuerdos en materia de inversión y desarrollo. En aquella oportunidad, el presidente chino Xi Jinping invitó a su par argentino a participar de la XIV Cumbre de los BRICS, que se desarrolló de forma virtual hacia finales de junio del mismo año. Dicha invitación se produjo en simultáneo a que los BRICS, en su conjunto, anunciaran el inicio del proceso de expansión del bloque y la ampliación de este a un formato BRICS+, incorporando a nuevos miembros del Sur Global.

¿Qué implicancias tendría para nuestro país ser parte de dicho proceso? Al igual que la adhesión a la Nueva Ruta de la Seda, el ingreso a los BRICS ofrece a la Argentina una oportunidad excepcional para repensar su estrategia de desarrollo tanto como para modificar su perfil de inserción externo, una idea que vengo sosteniendo reiteradamente en diversos artículos y foros. Quiero ser enfático en este punto: frente a un orden mundial que ha demostrado estar creado por y para el beneficio de unos pocos, Argentina debe asumir una mayor cooperación con aquellos países con los cuales posee estructuras económicas complementarias y que organizan sus relaciones sobre la base de una cooperación de provecho mutuo, como sucede efectivamente con los países emergentes que son parte de los BRICS. Quiero mencionar algunos datos para realzar la importancia de los BRICS: en conjunto representan un tercio de la economía global, contienen a casi la mitad de la población del planeta y aportan un 50% al crecimiento del producto bruto del mundo.

Existen diversas áreas en las que podemos cooperar con los BRICS, en particular con China, país con el que ya contamos con una relación fuerte y consolidada. Como ejemplo, tomemos el caso de la industrialización del litio, un mineral clave para el recambio energético mundial y la transición verde. El precio de esta commodity tuvo un incremento formidable este último año, al pasar la tonelada de este mineral de USD 10.000 en 2021 a más de USD 70.000 hacia fines de 2022. De acuerdo con el informe mensual de la Subsecretaría de Desarrollo Minero, en los primeros 11 meses de 2022

las ventas argentinas de litio al exterior alcanzaron los USD 620 millones, creciendo un 235% interanual y representando el 18% de las exportaciones mineras. No obstante, la exportación de litio puede seguir expandiéndose: de las cerca de 30.000 toneladas exportadas en 2021, en cinco o seis años nuestro país podría exportar 800.000 toneladas anuales. De acuerdo con datos de 2019, Argentina ocupaba el 4° lugar en la producción mundial total de litio con una participación de mercado del 7,4%, después de Australia (52,2%), Chile (22,4%) y China (12,5%). Con algunas variaciones, estas posiciones se mantuvieron durante el año siguiente (China aumentó su participación a un 17%). Cabe resaltar que el triángulo del litio —compuesto por Argentina, Bolivia y Chile— cuenta con cerca del 65% de los recursos mundiales. Sin embargo, solo explican el 29,5% de la producción mundial total para el año 2020. Como señalamos, la producción argentina se encuentra lejos de alcanzar su techo y Bolivia, que posee el reservorio más grande de litio evaporítico en el mundo (un 21% de las reservas mundiales, de acuerdo con el Servicio Geológico de Estados Unidos), tiene una explotación muy incipiente, cercana a las 500 toneladas anuales.

Nuestra gestión le ha dado suma importancia a promover la inversión en el sector minero y a ampliar las capacidades locales para buscar mayor valor agregado. En este sentido también se ha buscado fortalecer el rol de YPF TEC e YPF Litio con el fin de avanzar en un proceso virtuoso de industrialización, teniendo en cuenta las capacidades instaladas con las que cuenta nuestro país. Este año se han logrado importantes acuerdos de cooperación en este sentido y ya contamos con empresas Chinas trabajando para la instalación de una fábrica de celdas de Litio y la posibilidad de instalar fábricas de autos eléctricos. Durante estos años se han sumado muchas empresas chinas interesadas en participar en la extracción y procesamiento del litio.

Como he dicho anteriormente, sería un error caer en la primarización de dicha actividad. Argentina necesita recuperar la senda de desarrollo nacional volviendo a poner sobre la mesa al crecimiento económico, la creación de empleo, la inclusión social, el desarrollo científico-tecnológico y el progreso federal. Para ello, debe aprovechar su enorme capital en el campo científico-tecnológico. Argentina posee un desarrollo de vanguardia en áreas que son ciertamente de punta. La instalación de fábricas de baterías o incluso la fabricación de vehículos eléctricos en nuestro país sería un paso enorme en términos de exportación de productos con alto valor agregado. Contamos con unas de las mayores reservas de litio y, asimismo, con una capacidad instalada a nivel de la industria automotriz que rápidamente podría reconvertirse a tal efecto.

Como bien propone uno de los textos que compone esta compilación —en consonancia con lo que he expresado en otras ocasiones— fue necesario un Estado presente. A lo largo de los 12 años de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner se impulsaron una serie de políticas de planeamiento en materia energética, científica, tecnológica, productiva y económica que le permitieron a nuestro país desarrollar “capacidades tecnológicas e industriales propias en áreas estratégicas como el sector nuclear, espacial, energético, el de la producción pública de medicamentos, la nanotecnología, la producción de se-

millas, y las telecomunicaciones, entre otros”¹, áreas que son prioritarias para nuestro socio chino.

Un ejemplo de esa potencialidad puede apreciarse en los avances logrados en el diálogo con empresas estatales de la República Popular China sobre reactores para radioisótopos medicinales a través de una estrategia conjunta entre el INVAP, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y Cancillería. China importa la mayor parte de los radioisótopos medicinales que utiliza en medicina nuclear y, para potenciar sus capacidades, decidió asociarse con nuestro país. Este entendimiento se está viendo también con empresas tecnológicas de Argentina como Satellogic y SpaceSUR, que están vinculándose con contrapartes chinas como Great Wall o Siwei, líderes en el rubro satelital y de imágenes. Argentina cuenta con empresas e instituciones que poseen gran prestigio como ARSAT, CONAE, NASA, CONUAR, IMPSA, NUCLEARIS, INTI, INTA, CONICET y otras, las cuales mantienen vínculos con sus símiles chinas y están ahondando aún más la relación².

Por lo tanto, y es lo que en definitiva debemos tener muy presente, se trata de explorar —a través de seguir profundizando la imprescindible cooperación en materia científica y tecnológica— las posibilidades que China ofrece para diversificar nuestras exportaciones con mayor valor añadido y reducir paulatinamente el déficit comercial que hoy tenemos con aquel país. En ese sentido, el mutuo entendimiento, la comprensión de las dimensiones políticas, sociales, económicas, educativas y culturales son imprescindibles para profundizar un camino de cooperación bilateral. El Centro Binacional de Ciencias Sociales constituido en el marco de la colaboración entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Academia de Ciencias Sociales de China puede realizar importantes aportes para este proceso, como es este libro “Argentina-China: Cincuenta años de Relaciones Diplomáticas. Cooperación, Desarrollo y Futuro”.

1 En la presente publicación Sánchez, A. (2023) Reflexiones sobre la cooperación Energética entre Argentina y China a 50 años del inicio del vínculo bilateral.

2 En la presente publicación. Hurtado, D y Haro Sly, M. J. (2023) Hacia la convergencia de trayectorias en ciencia y tecnología que se bifurcan: desafíos de la cooperación de Argentina y China.

Introducción

El libro que editamos, el primero de los dos informes de gestión de nuestro proyecto de investigación, es el resultado del trabajo conjunto y colaborativo entre muchos colegas y amigos. La motivación fue clara desde un principio, queríamos que nuestro proyecto realizara propuestas y pudiera colaborar con el país aportando los análisis de expertos en China pero también y fundamentalmente, académicos y funcionarios argentinos que tuvieran una mirada especial y experta sobre el país asiático. Producto de estas experiencias, y a raíz de la excelente relación que mantenemos desde el inicio con nuestra contraparte china de la Academia China de Ciencias Sociales, es que surge este primer informe que publicamos.

Funge como primera aproximación a algunos temas que consideramos son centrales y que hemos discutido en varias ocasiones, no sólo dentro del equipo argentino, sino en incontables conversaciones con nuestra contraparte, especialmente con el Doctor Sun Hongbo, a quien le agradecemos desde el inicio su interés, comprensión, debates e interesantísimos intercambios. Sabemos que contamos con un académico de un valor incalculable del otro lado.

Gracias a la iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y a la convocatoria del Centro Argentino Chino de Ciencias Sociales, así como a la confianza depositada en nuestro proyecto por parte de Fortunato Mallimaci, director del Centro, hemos avanzado con nuestro trabajo “Aspectos, caminos y desafíos de la participación Chino - Latinoamericana en la cooperación por la gobernanza económica global. Propuestas desde Argentina” del cual esta primera publicación presenta uno de los informes sobre lo trabajado durante este 2022. Asimismo, quisiera agradecer el apoyo incondicional de la Fundación Germán Abdala, en especial a Catalina Neyra y Emiliano Bisaro, que posibilitaron y facilitaron el avance de nuestras labores en este proyecto.

El trabajo de investigación conjunta antes mencionado se refiere a cuestiones de desarrollo e infraestructura bajo el marco de la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (IFR); y a los procesos de definición de desafíos, oportunidades y diversos aspectos de la cooperación entre China y América Latina con el foco puesto en Argentina. En dicho marco,

el equipo de investigación, siguiendo de cerca las relaciones entre China y América Latina, aspira a mejorar la cooperación académica y de investigación, centrándose en la cooperación para el desarrollo y en infraestructura, no solo desde la perspectiva de la reforma de la gobernanza económica global, sino también teniendo en cuenta las dimensiones de la gobernanza regional latinoamericana y la cooperación multilateral China-América Latina.

El objetivo de nuestro trabajo es explorar las oportunidades y desafíos encontrados en el desarrollo de las economías emergentes en el contexto de la globalización y la cooperación regional, así como analizar la posibilidad y viabilidad de los esquemas de cooperación y definir las ventajas complementarias.

El 19 de febrero de 2022 se cumplieron 50 años del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre China y Argentina. El camino recorrido evidencia momentos de gran intercambio en ámbitos como las relaciones políticas, diplomáticas, económicas, científicas, educativas, culturales, artísticas, para el desarrollo mutuo, financieras, etc. El objetivo de este libro (y del próximo número) es destacar algunos de los aspectos que estudiamos cada uno de los miembros del equipo, y si bien el análisis histórico fue importante, lo fundamental fue la realización de propuestas para mejorar en el futuro este vínculo que ya tiene 50 años de trayectoria.

Sin más, agradecer a los miembros de nuestro equipo de investigación: Emiliano Bisarro, Ariel Lieutier, Nicolás Segal, Deng Yuping, Claudio Goncalves, Mariano Lucio Perel, Julia Strada, Ariel Wilkis, quienes presentarán sus trabajos en el próximo número, y especialmente a María José Haro Sly, Juan Pablo Futton y Fernando Pedrosa, quienes publicaron sus producciones en el presente número.

Asimismo, agradezco a todos aquellos que han colaborado con nosotros: Diego Hurtado, Nicolás Treacy, Max Povse, Martín Rozengardt y Agustina Sol Sánchez en esta publicación, y a todos los que se han sumado a los debates, a escribir, y a aportar a lo largo de este primer año de trabajo conjunto.

Mercedes V. Andrés
Coordinadora

Tabla de contenidos

- 09** Hacia la convergencia de trayectorias en ciencia y tecnología que se bifurcan: desafíos de la cooperación de Argentina y China
- 26** Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la iniciativa de la franja y la ruta
- 43** El financiamiento soberano chino en Argentina: lecciones para fortalecer la cooperación bilateral
- 54** El encuentro. Gestión de la política internacional subnacional entre Argentina y China
- 73** Planificación estratégica y política exterior soberana. Reflexiones sobre la cooperación energética entre Argentina y China a 50 años del inicio del vínculo bilateral

Hacia la convergencia de trayectorias en ciencia y tecnología que se bifurcan: desafíos de la cooperación de Argentina y China

Diego Hurtado

Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación del MINCYT
Vicepresidente de CNEA

Introducción

Desde la segunda mitad de la década de 1940, momento en que se consolida la hegemonía global de EEUU, Argentina y la

República Popular China se proponen impulsar procesos de desarrollo social y económico con mayor equidad, si bien a través de senderos divergentes. Mientras que en Argentina la trayectoria irregular, plagada de rupturas, se explica por la inestabilidad política, económica e institucional propia del lugar geopolítico asignado a América Latina y por el alineamiento de las fracciones económicas concentradas con un proyecto de país subordinado a los intereses del hegemon. En China, si bien se observan rupturas profundas, las capacidades del Estado para liderar las políticas y las instituciones con metas de mediano y largo plazo ponen en evidencia un proceso sostenido de consolidación de capacidades de ciencia y tecnología (CyT) autónomas, incrementales, orientadas por la definición de sectores estratégicos.

María J. Haro Sly

Doctoranda en Sociología de Johns Hopkins University
Coordinadora en el MINCYT

El análisis del fenómeno del despegue productivo y tecnológico de China y la transformación del campo de fuerzas geopolítico hace posible reflexionar sobre los desafíos, oportunidades y enseñanzas, así como sobre las alternativas para avanzar en una estrategia de cooperación. Una colaboración que aporte sinergia en el proceso de elaboración de un sendero de desarrollo para la Argentina –concertada a escala nacional– centrado en la transformación productiva con generación de trabajo, equidad creciente y soberanía.

Con este objetivo, en el presente capítulo se presentan aspectos relevantes de los complejos de CyT de la Argentina y de la República Popular China, sus distintas fases y características principales. Se presenta también una síntesis de la evolución de las

agendas de colaboración en CyT entre ambos países y, a modo de ejemplo, se esbozan las dificultades afrontadas en el derrotero de la cooperación bilateral en el sector nuclear, los acuerdos originales, la situación actual y las perspectivas para el futuro.

Evolución de la CyT en Argentina

Con un sector de ciencia y tecnología incipiente, la Argentina impulsó dos planes quinquenales durante las presidencias de Juan Perón (1946-1955). En este período se pone el foco en escalar capacidades tecnológicas autónomas en sectores estratégicos orientados a apuntalar el proceso de industrialización. Esta visión contrasta con las políticas aperturistas desplegadas luego del derrocamiento del gobierno democrático. Entre 1956 y 1973 se sucedieron en Argentina varios gobiernos de facto, que adoptaron la Doctrina de la Seguridad Nacional promovida por EEUU en la región, y gobiernos semidemocráticos –electos con el peronismo proscripto–, que, en conjunto, impulsaron la CyT de forma errática y con escasa capacidad de conectarla con la realidad socioeconómica del país. Luego de un breve interregno democrático que se propuso redefiniciones radicales del papel de la CyT (1973-1976), pero que no trascendieron lo programático, entre 1976 y 1983 Argentina atraviesa una dictadura genocida que es la puerta de entrada a una forma específica de neoliberalismo periférico que promueve la desindustrialización, la extranjerización, la financierización, el endeudamiento y la fuga, que llevan al país a una crisis terminal en 2001. Este escenario explica la trayectoria sinuosa y en declive del sector de CyT, su fragilidad institucional y su escasa coordinación con las supuestas demandas sociales y productivas que profesa el dogma de libre mercado.

Entre 2003 y 2015, como parte del ciclo de gobiernos progresistas en la región, Argentina logró impulsar un proceso de desendeudamiento, recuperación del Estado y reinicio de un ciclo de industrialización que dio sentido a la recuperación, expansión y diversificación del sector de CyT. En este contexto, a fines de 2007 se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y crecieron y fueron jerarquizados los organismos del sector, con un papel primario del sistema de universidades públicas y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la formación de recursos humanos. También se pudo avanzar en la convergencia del sector de CyT con las demandas sociales y productivas (Kornblihtt y Hurtado, 2017).

La persistencia de fuerzas políticas que vuelven al dogma recurrente de un fundamentalismo “desregulador” y se subordinan a la geopolítica de “alineamiento incondicional” a EEUU, que le asigna al país el papel de casino financiero exportador de recursos naturales con escaso procesamiento, hizo que entre 2016 y 2019 se desfinanciara el sector de CyT, se degradaran sus instituciones y se intentaran dismantelar proyectos tecnológicos estratégicos. Durante el gobierno de Mauricio Macri, la inversión en CyT cayó un 40%, a la par que se degradaba el Ministerio a nivel de Secretaría (Política

Argentina, 2019). Todos estos retrocesos tuvieron lugar en franca contradicción con lo expresado por Macri en su campaña electoral, que incluyó entre sus promesas más reiteradas que iba a llevar la inversión en CyT al 1,5% del PBI o a “potenciar el impacto social del CONICET” (Slipczuk, 2019). La degradación de las variables sociales y la acelerada financiarización de la economía y del proceso de reendeudamiento, con la pérdida de más de 20.000 PyMEs, se correlaciona con la reacción de EEUU al crecimiento de la presencia de China en la región.

Desde 2020, con el retorno del Frente de Todos al gobierno, en condiciones muy desfavorables de endeudamiento heredado del gobierno anterior y de pandemia provocada por el virus SARs-COV-2, se buscó retomar la orientación hacia la acumulación de capacidades del Estado y el fomento de la economía productiva, con un fuerte componente de explotación de recursos naturales para la obtención de divisas, y con el sistema de CyT orientado al desarrollo de sectores estratégicos y a la mejora de los desequilibrios territoriales. A grandes rasgos, esta evolución de tres cuartos de siglo da cuenta del carácter estructural del lugar subordinado asignado a la Argentina, junto con el resto de la región, en el orden global que emerge al final de la Segunda Guerra Mundial: Argentina queda relegada entonces como región proveedora de recursos naturales y productos asociados de baja elaboración con un alto contenido de extranjerización y financiarización.

Evolución de la CyT en China

Por su parte, al mes de la fundación de la República Popular China, en octubre de 1949, se establece la Academia China de Ciencias (CAS). Con Mao Zedong, el Partido Comunista de China (PCCh) se orientó a elevar el nivel de vida de la población. Esto condujo a priorizar la investigación en áreas como salud pública y medicina, agricultura, aplicaciones a las industrias del hierro y el acero, petróleo y otros sectores de materias primas. En 1953, se impulsa el primer plan quinquenal y tres años más tarde, el Plan de Doce Años para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (1956-1967). Este Plan priorizó cinco áreas de inversión: energía atómica, electrónica, propulsión a chorro, automatización y exploración de minerales raros.

Por esos años, también se impulsó un plan secreto de CyT de defensa nacional junto con el plan de doce años, que se enfocó en la energía atómica, la propulsión a chorro y los cohetes, los semiconductores, las computadoras y la automatización como prioridades. En la década de 1960, ya se destacan también algunas áreas de ciencias básicas, como la bioquímica y la física de altas energías. En estos años se impulsan algunas políticas erráticas con el programa del “Gran Salto Adelante” y se desestructura el sistema universitario durante la Revolución Cultural. Con la llegada al poder de Deng Xiaoping, en 1978, y la implementación de la política de Reforma y Apertura, se inicia el camino hacia la industrialización. El diagnóstico era la falta de vinculación entre

la investigación y la economía. En 1982, el PCCh pidió que el desarrollo económico dependiera de la CyT. Así, la CyT como uno de los pilares fundamentales de las “Cuatro Modernizaciones” de Deng Xiaoping abre un sendero que desemboca hoy en una China como potencia tecnológica.

En ese contexto se crean las Zonas Económicas Especiales (ZEEs), áreas designadas y limitadas que adoptan políticas especiales vinculadas a la flexibilización, apertura y promoción de las exportaciones y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Comenzaron con cuatro ZEEs en Xiamen, Shenzhen, Zhuhai y Shantou. Estas políticas fueron de carácter experimental y gradualmente se fueron aplicando en otras áreas de China. En estas ZEEs, China implementó una estrategia tácita de ingeniería inversa, aprovechando la copia no remunerada de conocimientos protegidos por derechos de propiedad intelectual. Esta estrategia conocida como shanzhai (山寨) desempeñó un papel importante en el desarrollo tecnológico (Zhu y Shi, 2010). El Programa Antorcha para el desarrollo de parques industriales de alta tecnología en China profundizó la coordinación y sinergia entre la industria (privada y estatal) y el sector tecnológico, en la comercialización de los logros de CyT, la industrialización de los resultados de investigación y desarrollo (I+D) y la internacionalización de las industrias de alta tecnología (Haro Sly, 2021, 2023).

Después de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001, China envía un número cada vez mayor de estudiantes al extranjero y negocia tecnología y conocimiento incorporados en los procesos de inversión extranjera directa (IED), a la par que promueve políticas de ingeniería reversa. A medida que las empresas multinacionales (MNC) aumentan su inversión en China, sus operaciones –que incluyen inversión en I+D– pasan a ser componentes críticos de sus redes globales de innovación de alto nivel. Mientras tanto, China también ha sido testigo de un retorno cada vez mayor de sus expatriados de estancias en el extranjero; hoy se estima que el 90% de los estudiantes en el extranjero regresa al país (Global Times, 2020). Los retornados traen consigo conocimientos, experiencia y habilidades, así como conexiones, lo que facilita la transferencia transfronteriza de tecnología y ayuda a estimular el espíritu empresarial de alta tecnología.

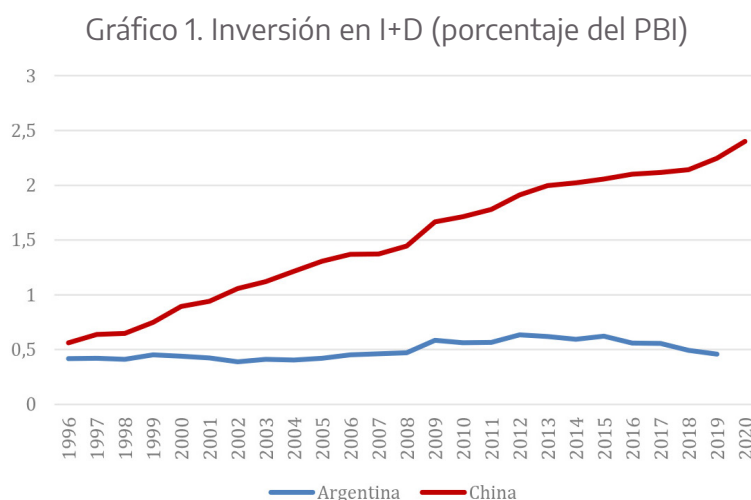
Actualmente, los más de 1500 parques tecnológicos que responden por el 12% del PBI y casi 20% de las exportaciones, como el Plan de Mediano y Largo Plazo de 2006, que incorporó la noción de desarrollo autóctono, y la política industrial del “Hecho en China”, que procura incrementar al 70% los componentes nacionales, han generado las bases de China como potencia tecnológica internacional (Haro Sly & Liaudat, 2021). El 14vo. Plan Quinquenal lanzado en 2021 consolida el rol central de la innovación en la modernización del país y prevé que el sector de CyT contribuya con el 17% del PBI. La estrategia de China es convertirse en un país líder en innovación para 2035, definiendo estándares globales para la próxima generación de tecnologías (Sun y Cao, 2021; Shivakumar, 2022).

Indicadores que caracterizan la bifurcación en CyT de Argentina y China

Desde una perspectiva cuantitativa, una de las claves del desarrollo industrial chino fue el aumento de la inversión en I+D en forma sostenida e incremental y la complementación de esta inversión con estrategias de aprendizaje y escalamiento incremental de las capacidades autónomas. Por ejemplo, entre 1990 y 2021, se pasó de invertir el 0,7% de su PBI al 2,1%, proceso que acompañó el crecimiento acelerado del PBI, como puede observarse en el gráfico 1. En términos absolutos, representa actualmente más de 500 mil millones de dólares (OCDE, 2021). El 75% de esa inversión es realizada por el sector privado y el 25% por el Estado (Bárcena et al., 2018).

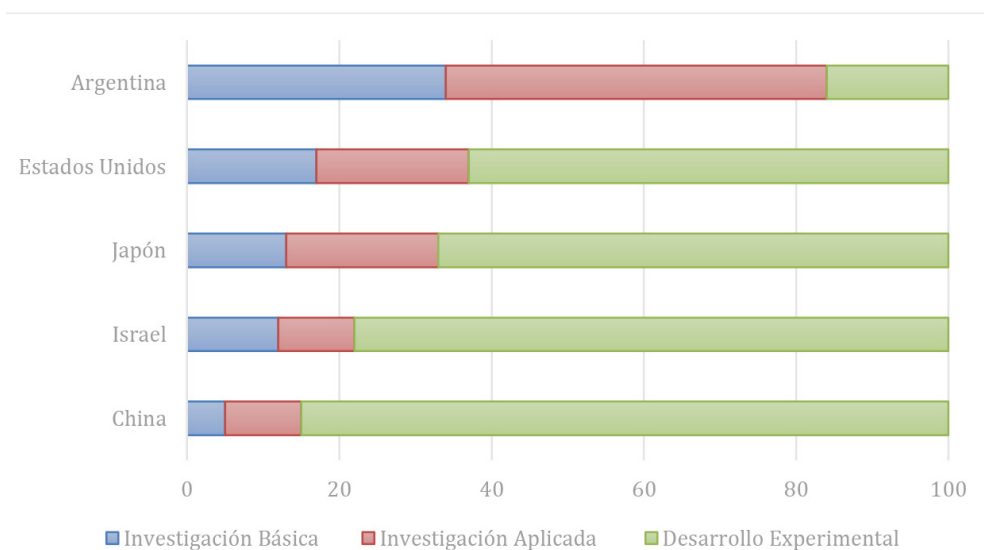
Un aspecto clave es la concentración de la inversión china en desarrollo experimental. Según la UNESCO y la RICYT, el desarrollo experimental es el orientado a la producción nueva o mejorada de materiales, productos, dispositivos, procesos o sistemas. La investigación básica, en cambio, es definida como aquella vinculada al trabajo sistemático, teórico o experimental, orientada a generar conocimiento original sobre un fenómeno o hecho, y la investigación aplicada, aquella cuyo objetivo es resolver una necesidad específica o un problema práctico.

Como puede verse en el gráfico 2, la inversión en desarrollo experimental que realiza China alcanza el 85% (en Argentina 16%); en investigación básica, el 5% (en Argentina, 34%) y en investigación aplicada, el 10% (en Argentina, 50%) (Bárcena et al., 2018). Esta orientación hacia el desarrollo experimental es una de las características diferenciales de la inversión china en I+D donde, tanto las universidades como los laboratorios de investigación, comenzaron al principio a desarrollar y transferir tecnología a empresas estatales y luego a firmas privadas. Como contrapunto, en la mayoría de los países en desarrollo, el principal esfuerzo se enfoca en la investigación básica, con escasa orientación hacia potenciales demandas tecnológicas, productivas o sociales.



Fuente: UNESCO, 2022.

Gráfico 2. Gasto en investigación y desarrollo (I+D) según tipo de actividad



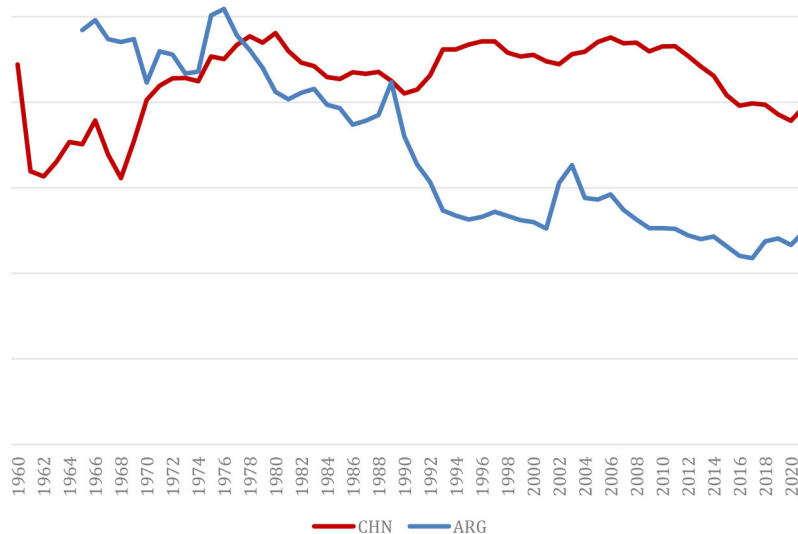
Fuente: Bárcena et al., 2018.

En el caso argentino, la política industrial del peronismo (1944-1955) generó el aumento de la participación de la industria en el PBI de la Argentina, pasando del 23% en 1946 al 29% en 1955 (Basualdo, 2010: 36). Los sucesivos golpes de estado explican la inestabilidad institucional que conduce a la implementación errática de políticas para la ciencia y la tecnología. Finalmente, los procesos de industrialización por sustitución de importaciones son clausurados en la región a través de dictaduras cruentas que despliegan los primeros experimentos neoliberales, primero en Chile (1973) y luego en Argentina (1976). El neoliberalismo, en su modalidad latinoamericana y semiperiférica, suponía desregular las finanzas y el comercio, estatizar la deuda privada de las fracciones concentradas favorecidas por los gobiernos de facto, promover importaciones industriales y retomar un camino asociado a la primarización de la economía orientada a proveer de materias primas a las economías centrales. Así, durante la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983), el PBI industrial pasó del 50,9% al 41,6%. Ahora bien, la caída iniciada por el ciclo de valorización financiera que se inicia durante este gobierno de facto continuó, luego del retorno a la democracia, hasta la crisis terminal de 2001, cuando alcanzó un mínimo de 25,2% del PBI. A partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner se promueve un nuevo ciclo de industrialización, que debió comenzar con la recuperación de las capacidades de un Estado devastado y que experimentó un movimiento contradictorio: fue favorecido y, al mismo tiempo, limitado por el “boom” del precio de las commodities. El aumento de los precios de las commodities tuvo un doble movimiento, por un lado, promovió la recaudación y la inversión estatal en la industria y, por otro, el “boom” de los precios generó una tendencia fuerte hacia la sojización del modelo productivo

argentino (Haro Sly, 2017b). Si bien no consiguió revertir la tendencia estructural de la reprimarización de la economía, se logró frenar la caída industrial y generar las condiciones de posibilidad para generar la recuperación de la CyT, el aumento de las capacidades industriales de sectores estratégicos y una mejora sustancial en la equidad distributiva.

Por su parte, la industrialización en los inicios de la fundación de China estuvo vinculada a la experiencia soviética. Las complejidades devenidas de la política del “Salto Adelante”, que intentó conciliar la agricultura y la industria mediante la promoción de unidades de fabricación a pequeña escala distribuidas en las comunidades rurales de todo el país, significó un cambio de lineamientos en los comienzos de los años 70. La implementación de las “Cuatro Modernizaciones” llevó a la consolidación de China como potencia industrial, alcanzando el 46% de participación industrial en el PBI. Desde la crisis de 2008, esta participación cayó al 37%, y fue suplantada por el avance de los servicios en China y no por una tendencia a la primarización en la economía del país asiático.

Gráfico 3. Porcentaje de la industria en el PBI



Fuente: Banco Mundial

Cooperación bilateral en CyT

En la década de 1970, la República Popular China comenzó un proceso de vinculación mundial, iniciando las relaciones diplomáticas con Argentina en 1972. Desde entonces, las relaciones bilaterales se consolidaron no solo en términos diplomáticos, sino también comerciales, financieros y científicos-tecnológicos.

A partir de 2003 se observa un notable crecimiento de las relaciones con China. Este cambio estuvo relacionado con el ingreso de China a la OMC y el esfuerzo de Argentina por avanzar a contracorriente de la geopolítica del patio trasero, post movimiento “no al ALCA” (2005), entre otros factores. Como resultado de este proceso, la relación bilateral entre Argentina y China ganó estatus de Asociación Estratégica Integral en 2014 y el país asiático se consolidó en Argentina como el segundo socio comercial después de Brasil. Pero así como se incrementó el intercambio, para Argentina también aumentaron los déficits comerciales con China.

De los cerca de 200 documentos firmados hasta la fecha con la República Popular China, alrededor del 40% permean la cooperación en CyT. Las principales áreas de cooperación son agricultura, educación, ciencias sociales, energía nuclear, espacial, recursos naturales y medioambiente (incluyendo investigaciones en la Antártida) (Haro Sly, 2017b, 2019). Los acuerdos con China mencionan con mayor frecuencia aspectos relacionados con la innovación. En los tratados con China se incluye la posibilidad de desarrollar productos comercializables, desarrollar patentes conjuntas e incluso empresas binacionales (Haro Sly, 2017b, 2019). Sin embargo, sólo el 11% de los acuerdos registrados mencionan explícitamente el tema de la transferencia de tecnologías y conocimientos en el caso de la relación bilateral con China (Haro Sly, 2017b)

El gobierno argentino formalizó su adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, integración comercial y financiera impulsada por China a escala global³, en abril de 2022. Con este paso, los acuerdos comerciales, financieros, tecnológicos y de infraestructura alcanzan los 23.700 millones de dólares, en dos tramos: el primero, de 14 mil millones de dólares, aprobado bajo el mecanismo del Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica; el segundo, de 9700 millones de dólares, corresponde a la propuesta de Argentina en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Lewkowicz, 2022).

En paralelo con estos acuerdos, el siguiente cuadro sintetiza las iniciativas de cooperación en CyT en curso entre Argentina y China:

3 Al momento de cierre de este capítulo esta iniciativa cuenta con 140 países adheridos: 30 europeos, 37 asiáticos, 54 africanos y 14 de América Latina. De nuestra región, los países son Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Cooperación	Objetivo	Acciones
Centro Binacional en Ciencia y Tecnología de los Alimentos	Generar una estrategia conjunta en materia de investigación en ciencia y tecnología de alimentos, con el fin de garantizar la calidad científica e impulsar la innovación y el desarrollo con impacto en la producción en ambos países.	Entre 2014 y 2019, se financiaron cinco proyectos en procesamiento de proteínas vegetales y animales, y en carne y seguridad alimentaria. Se lanzó una nueva convocatoria a proyectos conjuntos.
Centro Virtual Argentino-Chino en Ciencias Sociales	Promover la colaboración conjunta en el campo de las ciencias sociales entre los dos países y facilitarles a los investigadores de los sectores público y privado la realización de programas de investigación conjunta en cuestiones de interés mutuo.	Convocatoria en 2021 para proyectos conjuntos en Ciencias Sociales con la CASS: tres proyectos aprobados en temas de inversión, desarrollo, ciencia y tecnología, economía digital.
Centro Binacional Chino-Argentino de Estudios de Políticas de Innovación en Ciencia y Tecnología	Abordar los cambios tecnológicos y las estrategias de innovación y de promoción del desarrollo económico, industrial, tecnológico, social y ambiental de ambos países. Promoción de parques tecnológicos.	Se realizó un seminario sobre temas espaciales.
Cooperación en investigación oceanográfica - Pampa Azul	Cooperación bilateral en materia de política oceánica.	Se realizó un taller sobre temas oceánicos.
Cooperación entre CONAE y la Administración Nacional China del Espacio (China National Space Administration - CNSA)	Promover la exploración espacial.	Plan de Acción entre CONAE y la Administración Nacional China del Espacio (China National Space Administration - CNSA) para la Cooperación Espacial para el período 2021-2025. Proyecto de Estación de Seguimiento Beidou, Argentina, Córdoba, relativo al establecimiento en esta provincia (en el Centro Espacial T. Tabanera de la CONAE) de equipamientos con el fin de monitorear y validar el Sistema de Navegación por Satélite Beidou. MOU entre la CONAE y los Observatorios Astronómicos Nacionales de China (National Astronomical Observatories of China - NAOC) de la Academia de Ciencias China (China

Estación de Espacio Profundo en la Provincia de Neuquén	Exploración del Espacio Profundo.	Estación terrena para Espacio Profundo CLTC - CONAE - NEUQUÉN que forma parte de la Red de Espacio Profundo de China. El acuerdo le permite a CONAE tener acceso al 10% del tiempo de uso de la antena para desarrollo de proyectos nacionales y de cooperación regional e internacional, como así también la participación argentina en programas de exploración interplanetaria y, mediante esta estación de apoyo, al programa de exploración de la Luna y Marte, comunicaciones para Espacio Profundo.
Proyecto CART (China Argentina Radio Telescope)	Promoción de la Radioteleetría.	Construcción, instalación y funcionamiento del CART, un radiotelescopio de 40 metros de diámetro en la Provincia de San Juan para ser operado en forma conjunta con la red VLBI instalada en China. Se estima concluir a final del 2022 con la instalación del radiotelescopio.
Atucha III	Generación de energía nuclear.	Instalación de una central nuclear tipo Hualong I, de 1200 megavatios eléctricos (MWe). En proceso de negociación.
Cooperación de parques científicos y tecnológicos, la innovación y el espíritu empresarial	Parques tecnológicos	Intercambio de información.

Fuente: elaboración propia con datos del MINCYT y NASA (2022).

ZigZag de la cooperación nuclear y las presiones de EEUU

La cooperación nuclear entre Argentina y China puede dar una idea de las dificultades que se deben afrontar en la construcción de procesos de cooperación relacionados con tecnologías consideradas sensibles por las economías centrales. Desde 2010, la empresa Nucleoeléctrica Argentina y la empresa china CNNC comenzaron a trabajar para llevar adelante proyectos conjuntos. En paralelo, en 2014, los gobiernos de Argentina y China consolidaron una Asociación Estratégica Integral, que incluía el proyecto de construcción de centrales nucleares como parte del primer listado de proyectos prioritarios de infraestructura. También se suscribieron los primeros acuerdos entre gobiernos para la colaboración en materia de centrales nucleares. Así, en 2015 se avanzaba en consolidar un consorcio entre Nucleoeléctrica y CNNC para llevar adelante dos proyectos: la construcción de un reactor CANDU y un reactor tipo HPR-1000.

Por un lado, en la central CANDU –de uranio natural y agua pesada, similar a la que Nucleoeléctrica opera en Embalse, Córdoba–, Argentina podría incorporar por lo menos un 70% de participación nacional. La central tipo HPR-1000 –de uranio enriquecido y agua liviana– suponía un contrato con transferencia de tecnología en el campo de los reactores PWR, de igual ciclo de combustible que el prototipo argentino CAREM 25.

Tras el cambio de administración en diciembre de 2015, el gobierno de Mauricio Macri confirmó estos dos proyectos. Concretamente, en el marco de la Reunión de Ministros de Energía del G-20 celebrada en Beijing en junio de 2016, el entonces Ministerio de Energía y Minería suscribió un Memorándum de Entendimiento con la Administración Nacional de Energía china en donde se fijaba el curso de acción que debería ser seguido para la suscripción de ambos contratos. Sin embargo, en septiembre de 2018, el gobierno de Macri canceló el proyecto tipo CANDU y modificó el esquema contractual para el reactor tipo HPR-1000, que pasó de la conformación de un consorcio entre NASA y la CNNC a un contrato “llave en mano” (NASA, 2022).

El presidente Macri envió una carta al embajador chino en Buenos Aires que expresaba que los acuerdos bilaterales firmados durante los gobiernos anteriores podrían ser inconstitucionales y no contaban con “amplio consenso”, aunque habían sido aprobados por el Congreso. Por otro lado, ante la oposición de Washington a la instalación de centrales nucleares chinas en nuestro país, el gobierno argentino dio a entender que cancelarían esos proyectos durante la visita de Donald Trump a Buenos Aires en 2018 (Heredia, 2018). A pesar de la intención de alinearse a las demandas de la política externa norteamericana, Macri recibió presiones internas desde el sector exportador, para no afectar los vínculos con China, su segundo socio comercial. Finalmente, con el siguiente cambio de administración en diciembre de 2019, se reactivó la propuesta en el área nuclear, pero ya solo con la instalación de una única central nuclear de tipo HPR-1000 (Dinatale, 2019).

En la visita a China a finales de enero de 2022, el Presidente Alberto Fernandez firmó un acuerdo para la construcción de Atucha III (la cuarta central nuclear que se instalará en Argentina) por 8400 millones de dólares. El proyecto será llevado a cabo entre la estatal Nucleoeléctrica Argentina y la Corporación Nuclear Nacional de China. La construcción de la central Hualong I (tipo HPR-1000), de 1200 megavatios eléctricos (MWe) cuenta con una vida útil de 60 años y garantiza 700 empleos estables a lo largo de este período. La construcción de la central se desplegará a lo largo de 99 meses, demandará 7000 empleos directos y 1400 indirectos en el pico de la obra y un 40% de proveedores nacionales. China proveerá la ingeniería, construcción, adquisición, puesta en marcha y entrega de Atucha III, cuyo reactor utilizará uranio enriquecido como combustible y agua liviana como refrigerante y moderador. Recuperar el proyecto para la construcción de un reactor tipo CANDU figura en el Plan de Acción de Nucleoeléctrica aprobado por la Secretaría de Energía en junio de 2021.

El crédito de 57.000 millones de dólares –de los que solo llegaron a desembolsarse 44.500 millones– que en 2018, con fines electorales, concedió a Mauricio Macri el FMI incumpliendo sus propios estatutos, dejó a la Argentina en un estado de enorme vulnerabilidad. Entre otras limitaciones, se hicieron visibles las maniobras del gobierno de EEUU para debilitar las agendas de cooperación con China, como parte de la tarea de “desconectar” América Latina de la potencia asiática. A modo de ejemplo, puede citarse un documento del Departamento de Estado de EEUU, de noviembre de 2020:

“La influencia geopolítica de China se extiende profundamente en el patio trasero de Estados Unidos. [...] Además, Beijing busca contratos nucleares en Brasil y la Argentina, no solo proporcionando financiamiento preliminar sino también, en el caso de la Argentina, ofreciendo un fondo para sobornos [slushfund] de más de 2.000 millones de dólares para que el gobierno lo use como crea conveniente” (Office of the Secretary of State, 2020: 24).

Las presiones que EEUU viene ejerciendo sobre Argentina quedaron expuestas en la visita al país, en abril de 2022, de una delegación liderada por Ann Ganzer, subsecretaria de Política de No Proliferación del Departamento de Estado de EEUU. También integraba la delegación un ex agente del FBI (La Política Online, 2022; Página 12, 2022). Ganzer visitó a funcionarios de alto rango del gobierno, además de tener reuniones con los directivos de las empresas Nucleoeléctrica e INVAP. En cada reunión, Ganzer argumentó en contra de China, expuso acerca de la inconveniencia de que INVAP le vendiera un reactor multipropósito y de la deficiencia de los combustibles de la central nuclear, sosteniendo que se corría el riesgo de un accidente nuclear en Buenos Aires, entre otras intromisiones (Verbitsky, 2022). Ganzer expresó en una entrevista: “Es una decisión soberana de la Argentina elegir con quién asociarse para ampliar la generación de energía nuclear, pero queremos advertir que China tiene una mirada menos estricta en lo que se refiere a seguridad y protección que nosotros; ellos toman atajos”

(Diamante, 2022). Estas presiones se replicaron en el resto de las áreas de colaboración, como la referida a la antena para investigación del espacio profundo instalada en Neuquén (Ver, p.e.: Londoño, 2018).

Al momento de finalizar este capítulo, si bien el presidente Alberto Fernández a fines de enero de 2022 suscribió trece documentos de cooperación, entre los que se incluía uno referido el avance de la central nuclear Hualong I, y al mes siguiente Nucleoeléctrica y CNNC firmaron el contrato, su concreción se encuentra demorada. Una nota de la agencia Bloomberg explica: “La creciente cooperación nuclear entre Beijing y Buenos Aires, que involucra miles de millones de dólares en inversiones en infraestructura en Argentina, está aumentando las alarmas en Washington” (Tirone, 2022).

Reflexiones finales

La alianza estratégica entre Argentina y China se correlaciona con el ascenso acelerado de la economía asiática, su influencia en la reconfiguración del campo de fuerzas geopolítico en curso y la importancia para China de la integración de América Latina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La nueva realidad geopolítica que se abre para la Argentina y la región podría significar mayores grados de libertad con respecto al cerco secular planteado por la “geopolítica del patio trasero”.

La trayectoria económica y social de Argentina, marcada por el estancamiento de dinámica pendular, se plasma de manera dramática en los escasos resultados obtenidos por los esfuerzos de inversión pública en sectores estratégicos que los gobiernos industrialistas impulsaron por lo menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial (hidrocarburos, aeronáutica, medicamentos, automotriz, electrónica de consumo, TICs, bio y nanotecnología, entre los más visibles). El hecho de que la Argentina no haya logrado exportar aviones, electrónica de consumo, medicamentos con principios activos desarrollados en el país, o automóviles nacionales o con alto porcentaje de componentes nacionales, y que buena parte de las máquinas, equipamientos y servicios intensivos en tecnología empleados para extraer petróleo y gas sean importados, se explica por las dictaduras y por gobiernos como los de Carlos Menem y Mauricio Macri y sus políticas de alineamiento incondicional.

El capitalismo pos revolución industrial se estructura alrededor de revoluciones tecnológicas que dinamizan las economías centrales con nuevos ciclos de innovaciones. Se afirma que hoy estamos en los inicios de una nueva revolución tecnológica, que combina la transición energética hacia las energías renovables con las tecnologías digitales. Un lugar común es pensar que estas revoluciones abren a los países de la región “ventanas de oportunidad”, pero lo cierto es que solo un limitado número de países puede aprovecharlas gracias a una serie de condicionantes estructurales, geopolíticos y de construcción precedente de autonomía y soberanía, como es el caso de China. Para la

enorme mayoría de la periferia del sistema mundial, la historia enseña lo contrario: las revoluciones tecnológicas tienden a restringir sus opciones. A los países de la región se los necesita como escala de mercado, como consumidores de los nuevos productos. Es decir, la ventana de oportunidad no viene dada, se construye, es una opción geopolítica. La multipolaridad apalancada por China, en la medida en que se oriente a construir una “lógica” de cooperación alternativa a la vigente –que hoy produce niveles insostenibles de pobreza y desigualdad en las periferias–, puede favorecer la construcción de un sendero de desarrollo con diversificación y expansión de capacidades y, finalmente, con mayor inclusión y equidad para la Argentina y la región.

Si bien Argentina suele tener una balanza comercial positiva, con sus principales socios la relación se invierte. Con China tiene un déficit que oscila entre 5 y 7 mil millones de dólares anuales, a diferencia de Brasil y Chile, que logran un balance de divisas positivas con China con base en la exportación de mineral de hierro y cobre, respectivamente.

China es uno de los países que más invierte en litio y en minería en Argentina. Un informe de la Secretaría de Minería explica que, de los nueve proyectos que hoy impulsan capitales chinos, seis son de extracción de litio. Del total de las exportaciones mineras a China en 2021, el carbonato de litio representó el 98,2%. Del total de las exportaciones argentinas de este mineral, fueron a China el 42,3%. Sin embargo, de las exportaciones mineras totales, China representa apenas el 2,8%. Si bien se habló de la inversión china en baterías de litio y electromovilidad, hasta la fecha sigue sin concretarse (Restivo, 2022; Secretaría de Minería, 2022).

Hoy la transición energética hacia las energías renovables y la movilidad sustentable pueden transformarse en una ventana de oportunidad como vector de desarrollo si la Argentina es capaz de blindar sus objetivos estratégicos y dar un salto cualitativo en su institucionalidad, así como en sus capacidades de coordinación de políticas públicas, de asociatividad público-privada y de generación de incentivos condicionales para la inversión productiva y en infraestructura. La alianza estratégica con China puede ser clave. Sin embargo, está por verse si la modalidad de colaboración y de IED de China en Argentina será capaz de generar procesos de aprendizaje, transferencia de tecnología, diversificación de capacidades y complejización del entramado productivo.

Resulta claro que el “péndulo argentino” no parece influir de forma visible en las agendas bilaterales en CyT relacionadas con lo que podríamos llamar ciencia académica. Por el contrario, el ejemplo que hemos sintetizado de la colaboración nuclear pone de manifiesto los obstáculos sistémicos que la relación bilateral debe afrontar cuando ambos países deciden avanzar en la colaboración en sectores tecnológicos económicamente estratégicos. En particular, el proceso de negociación por la cuarta central nuclear debe enfrentar la coordinación entre, por un lado, tácticas de dilación y obstaculización desplegadas por operadores locales y, por otro lado, las presiones explícitas

–formales e informales– del gobierno de EEUU y sus aliados que, en conjunto, ponen en evidencia la debilidad del gobierno argentino para alinear a los cuadros políticos y estatales detrás de los lineamientos estratégicos.

Referencias

Appelbaum, R., Cao, C., Han, X. y Simon, D. (2018). *Innovation in China: Challenging the Global Science and Technology System (China Today)*. Polity Press.

Bárcena, A., Cimoli, M. y Pérez, R. (2018). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. CEPAL.

Dandan, A. (22 de mayo de 2022). El lobby estadounidense para bloquear la producción de energía nuclear argentina. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/423362-el-lobby-estadounidense-para-bloquear-la-produccion-de-energ>

Diamante, S. (11 de abril de 2022). Estados Unidos advierte sobre “la calidad y la seguridad” de China para construir la cuarta central nuclear en la Argentina. *La Nación*.

Dinatale, M. (19 de junio de 2019). Mauricio Macri cerrará con Xi Jinping un crédito de USD 7.900 millones para construir en Argentina una central nuclear con tecnología china. *Infobae*.

Glezer, Luciana (13 de abril de 2022). Estados Unidos teme el robo de China de tecnología nuclear y manda un oficial de inteligencia del FBI. *LaPolíticaOnline*. <https://www.lapoliticaonline.com/galeria/el-fbi-formo-parte-de-la-comitiva-norteamericana-que-vino-al-pais-para-frenar-las-inversiones-chinas/>

Global Times. (15 de diciembre de 2020). Nearly 90% of All Chinese Students Return Home after Studying Abroad: MOE.

Haro Sly, M.J. (2017a). *A Cooperação Científico-Tecnológica Sino-Argentina e Sino-Brasileira: Os Casos do Laboratório Virtual (Labex) da Embrapa em Beijing e do Centro Binacional China-Argentina de Ciência e Tecnologia de Alimentos*. Disertación de Maestría, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.

Haro Sly, M. J. (2017). The Argentine portion of the soybean commodity chain. *Palgrave Commun* 3, 17095. <https://doi.org/10.1057/palcomms.2017.95>

Haro Sly, M.J. (2021). Suzhou industrial park and its role in the belt and road initiative: the great stone industrial park in Belarus, *Revista de Gestão*, vol. 28, n. 4, pp. 316-334.

Haro Sly, M. J., & Liaudat, S. (2021). ¿Qué podemos aprender de China en política científica y tecnológica?. *Ciencia, tecnología y política*, 4(6), 052. <https://doi.org/10.24215/26183188e052>

Haro Sly, M.J. (2023). *Innovation Policies, Technology Parks and Development in China* en Shei et al. (eds.), *Routledge Encyclopedia of Chinese Studies* (forthcoming). Routledge.

Heredia, F. (2 de diciembre de 2018). Macri acepta el veto de Trump y da de baja las centrales nucleares

de China y Rusia. LaPolíticaOnLine. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/116519-macri-acepta-el-veto-de-trump-y-da-de-baja-las-centrales-nucleares-de-china-y-rusia/>

Hurtado, D. (2014). El sueño de la Argentina atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006). Edhasa.

Hurtado, D. y Vara, A.M. (2017). El debate que no existió sobre la quinta central nuclear. Industrializar Argentina, año 15, n. 33, pp. 14-18.

Kornblihtt, A. y Hurtado, D. (2017). Crisis en ciencia y técnica: causas y consecuencias, pp. 203-248 en: Filmus, D. (comp.), Educar para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo. Octubre.

Lewkowicz, J. (12 de abril de 2022). En búsqueda de inversiones y los DEG de China. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/414627-en-busqueda-de-inversiones-y-los-deg-de-china>

Londoño, E. (28 de julio de 2018). From a Space Station in Argentina, China Expands Its Reach in Latin America. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/07/28/world/americas/china-latin-america.html>

Nucleoeléctrica Argentina SA. (2022). Libro Blanco. Sobre seguridad de la tecnología nuclear china y el proyecto Atucha III. Mimeo.

Office of the Secretary of State. (2020). The Elements of the China Challenge. US Department of State. Global Publishing Solutions (A/GIS/GPS).

Política Argentina. (23 de noviembre de 2019). Macri termina su mandato con la inversión en Ciencia y Tecnología un 40% más baja que con Cristina. <https://www.politicargentina.com/notas/201911/31266-macri-termina-su-mandato-con-la-inversion-en-ciencia-y-tecnologia-un-40-mas-baja-que-con-cristina.html>

Restivo, N. (18 de septiembre de 2022). Aumenta el peso de China en el litio nacional. Página 12, Suplemento Cash. <https://www.pagina12.com.ar/482201-aumenta-el-peso-de-china-en-el-litio-nacional>
Secretaría de Minería. Ministerio de Economía. (2022). Panorama minero de China en Argentina. [Diapositiva de PowerPoint]...

Shi, H., Tian, J. y Chen, L. (2012). China's Quest for Eco-Industrial Parks, Part II, Journal of Industrial Ecology, v. 16, n. 3, pp. 290-292.

Shivakumar, S. (27 de enero de 2022). Securing Global Standards for Innovation and Growth. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/securing-global-standards-innovation-and-growth>

Slipczuk, S. (17 de mayo de 2019). Macri prometió aumentar la inversión pública y privada en Ciencia, pero en 2016 y 2017 cayó. Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/macri-prometio-aumentar-la-inversion-publica-y-privada-en-ciencia-pero-en-2016-y-2017-cayo/>

Sun, Y. y Cao, C. (2021). Planning for Science: China's 'Grand Experiment' and Global Implications. Humanities and Social Sciences Communications, v. 8, n. 1, pp. 1-9.

Tirone, J. (19 de septiembre de 2022). China Nuclear Deal Held Up Over Argentina's Reactor Fuel De-

mand. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-19/china-nuclear-deal-held-up-over-argentina-s-reactor-fuel-demand>

Verbitsky, H. (10 de abril de 2022). BÉLIZ, el radioactivo. El Cohete a la Luna. <https://www.elcohetelaluna.com/beliz-el-radiactivo/>

Zhu, S.; Shi, Y. (2010). Shanzhai manufacturing – an alternative innovation phenomenon in China: Its value chain and implications for Chinese science and technology policies. *Journal of Science and Technology Policy in China*, v. 1, pp. 29-49.

Cooperación y dependencia en la relación bilateral de China y Argentina: un análisis de los préstamos y las inversiones chinas en el contexto de la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta

Mariano Treacy

Doctor en Ciencias Sociales FSOC/UBA
Investigador y docente regular de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Desarrollo Humano.

Introducción

La República Popular China es un socio estratégico de suma relevancia para la Argentina. En febrero de 2022 la Argentina ingresa a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). En las últimas décadas, las relaciones diplomáticas, económicas y políticas entre la Argentina y la República Popular China se han profundizado de forma indiscutida de la mano del crecimiento económico de la potencia asiática, del desarrollo de una estrategia de política exterior consistente con su desarrollo nacional y de la articulación de esta estrategia con las necesidades de desarrollo de la economía local.

El crecimiento de la importancia de las inversiones y préstamos chinos en Argentina y América Latina ha respondido a la estrategia de política exterior de China, que lanzó numerosos programas para consolidar su liderazgo internacional en el marco de una disputa geopolítica con los Estados Unidos. Estas tensiones geopolíticas con los Estados Unidos se han acelerado (Treacy, 2020).

La amenaza para la hegemonía norteamericana radica en la competencia por los recursos escasos y estratégicos para el desarrollo económico y la seguridad nacional. Tanto Washington como Beijing han impulsado en la última década grandes proyectos geoestratégicos de integración y de desarrollo para disminuir riesgos geopolíticos

Juan Pablo Futen

Contador especialista en Derecho Tributario de la FCE/UBA
Docente en la Universidad Nacional de Moreno y Universidad de Buenos Aires.

(Smith, 2018). China, en particular, desde el año 2013, ha apostado por la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (en adelante Iniciativa de la Franja y la Ruta- IFR). América Latina y el Caribe aparecen como una región clave en el tablero geopolítico de la disputa ya que poseen minerales estratégicos para la transición energética hacia fuentes renovables y son una de las principales regiones productoras de alimentos del mundo.

La Argentina ingresó a la IFR en febrero de 2022, luego de décadas de fortalecimiento de la relación bilateral. Como hemos afirmado, el ingreso de la Argentina a la IFR se encuadra en el consenso que identifica la cooperación china con el desarrollo y el fortalecimiento de la integración física regional. Si bien la firma del memorando es todavía muy reciente como para evaluar su impacto, existen elementos para considerar la relevancia del acuerdo y las consecuencias posibles que podría tener en términos de cooperación, dependencia y desarrollo.

El objetivo general de este trabajo consiste en comprender, en el marco de la profundización de las relaciones entre China y la Argentina en los últimos años y el ingreso a la IFR, las tensiones que se presentan en torno a las condiciones de cooperación y dependencia que implica este vínculo bilateral para la estrategia de desarrollo nuestro país. Con este objetivo en mente, realizamos un análisis de las inversiones directas y los préstamos de la banca estatal de China a la Argentina y analizamos la relación que tienen con la estrategia de política exterior de la República Popular China de las últimas dos décadas.

Este trabajo de investigación se basa principalmente en la utilización de una metodología mixta que combina el análisis teórico e histórico-estructural con el análisis cuantitativo y el análisis de la política exterior. Además de la revisión de bibliografía y fuentes primarias y secundarias se revisan documentos y discursos y se trabaja con métodos cuantitativos y análisis estadísticos, para lo que se utilizan las bases de datos WDI (Banco Mundial), Fondo Monetario Internacional, The Dialogue, Green Finance & Development Center, AIDDATA, UNCTAD, entre otras.

La política exterior de China como estrategia de desarrollo: del Go Out a la Iniciativa de la Franja y la Ruta

Desde comienzos del Siglo XXI China ha ganado un creciente liderazgo geopolítico internacional y desde la crisis de 2008 se ha posicionado, sin lugar a dudas, como uno de los países que disputan la hegemonía mundial. Según Arrighi (1999), la construcción de hegemonía entre estados soberanos es el resultado de una construcción histórica que permite a un Estado ejercer funciones de liderazgo y gobierno sobre otros Estados, utilizando tanto elementos coercitivos como consensuados. En el caso de China, en los últimos años ha logrado competir con las principales potencias del mundo en el terreno comercial, financiero y tecnológico y poco a poco va consolidando su liderazgo en el sistema interestatal.

El ascenso de China y su liderazgo internacional se ha dado en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que recién en los últimos años ha sido identificada como una competidora estratégica por algunas potencias occidentales. La guerra comercial, la carrera tecnológica y las tensiones geopolíticas en varios enclaves estratégicos como el Mar de China Meridional son fenómenos aparentes de la disputa estructural con Estados Unidos (Treacy, 2021).

China atravesó la crisis de 2008 con mucha solvencia, aprovechando el diferencial que le otorga la capacidad de planificación estratégica en manos del estado para sostener el proceso de crecimiento y lanzar un masivo programa de inversiones. De la mano de esto, en los últimos años ha venido impulsando mega proyectos de inversión en infraestructura, integración física y financiamiento como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el Área de libre comercio del Asia Pacífico (FTAAP), el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NDB BRICS), entre otros. Estos proyectos, sumados a los planes quinquenales, a los programas de desarrollo nacional como el Made In China 2025 (MIC25) y a los proyectos de internacionalización de empresas chinas como el China Goes Global o Go Out, han configurado su consistente estrategia de posicionamiento como país líder en el escenario internacional.

La estrategia Go Out, lanzada por China desde el año 2000, consiste en el fomento de inversiones directas chinas en el resto del mundo con el objetivo de promover el crecimiento de sus empresas nacionales en el ámbito internacional para que consigan alcanzar niveles de competitividad que les permitan liderar en el futuro las cadenas productivas globales⁴. Como parte de esta estrategia se ha dado un acelerado proceso de adquisición de empresas en el extranjero y se han emplazado inversiones en áreas críticas para las necesidades de desarrollo nacional en los sectores de energía, alimentos e infraestructura (Merino y Trivi, 2019).

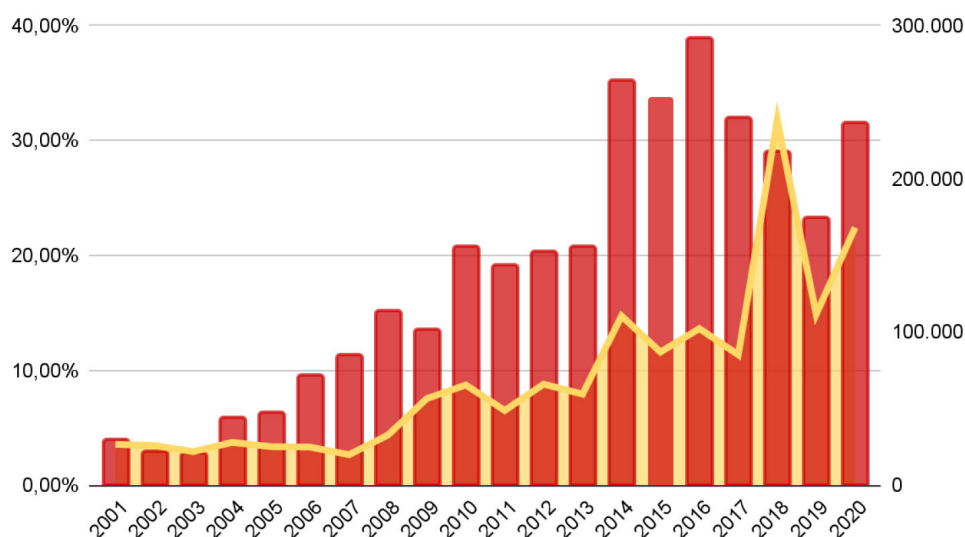
La banca estatal ha sido fundamental para llevar adelante esta estrategia. A través de bancos como el Export Import Bank (Eximbank) y el Banco de Desarrollo de China (CDB), que otorgan financiamiento para inversión en proyectos de infraestructura para el desarrollo, el gobierno de China ha apoyado la internacionalización de sus empresas (Bellabona y Spigarelli, 2007).

La República Popular China es en la actualidad el segundo inversor extranjero a nivel mundial, ubicándose solo detrás de los Estados Unidos. En los últimos años, la inversión extranjera directa (IED) de China en el extranjero se incrementó de forma

4 La estrategia Go Out se diseñó de forma complementaria a la política de Open Door, que llevó a China de forma paulatina a ser uno de los países con mayor recepción de inversiones externas del mundo. En palabras del vice primer ministro chino en 2001, Wu Bangguo, "China va a fomentar a las empresas competitivas a internacionalizarse a través de invertir en el exterior (...) esta estrategia se integrará con el esfuerzo continuo de promover el ingreso de capital extranjero para incrementar el compromiso de China en la cooperación económica global" (People's Daily, 2001)

sostenida, pasando de representar alrededor del 3% mundial en 2001 a más del 32% del total en 2018. En 2020, las salidas netas de IED desde China (con inclusión de Hong Kong, Región Administrativa Especial) ascendieron a 237.000 millones de dólares, lo que representa el 22,5% de la IED total mundial (FMI).

Gráfico 1. Inversión extranjera directa, salidas netas de China y Hong Kong (Millones de dólares corrientes (der.) y % del total mundial (izq.), 2001-2020)



Fuente: elaboración propia con datos del Anuario de Estadísticas de balanza de pagos y archivos de datos del FMI.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) es una continuación planificada de la estrategia Go Out que busca, a través de la construcción de infraestructura, la apertura de mercados y la realización de inversiones, el desarrollo de capacidades tecnológicas, el escalamiento en la cadena de valor global y la consolidación del liderazgo científico-tecnológico, político y cultural de China.

Este proyecto está destinado a desarrollar corredores terrestres y marítimos para ampliar la integración económica y política de Asia con Oriente Medio, Europa, África y América Latina. Hasta la confección de este trabajo eran 147 países los que se habían adherido a la iniciativa. Pese al elevado grado de participación, cercano al 75% del total de países del mundo, muchas naciones grandes y de elevado peso geopolítico como los Estados Unidos, India, Brasil y Japón no se han sumado (Greenfdc, 2022). Una de las explicaciones más plausibles de esta negativa circunstancial es, precisamente, el escenario de disputa interhegemónica.

En América Latina y el Caribe la IFR promueve proyectos de inversión en la conexión física y en los sectores de infraestructura, transporte, energía y comunicaciones, sumamente necesarios para mejorar la conexión marítima y terrestre en una de las regiones

del mundo con más distancia entre las zonas productivas y los puertos de exportación, que encarecen enormemente los costos de transporte y logística y afectan de forma negativa la competitividad de la región (Estevadeordal y Blyde, 2016). Adicionalmente, las Inversiones directas y los préstamos para la construcción de centrales nucleares, represas hidroeléctricas, parques solares, parques eólicos, minerales críticos y para mejorar la conexión bioceánica son esenciales para el porvenir macroeconómico de una región con problemas crónicos en su frente externo que se traducen en frágiles situaciones sociales.

El nuevo “Consenso de Beijing” (Slipak, 2022) implica un compromiso en la financiación de inversiones en infraestructura y en el desarrollo de fuentes renovables de energía que se enlaza con las necesidades de desarrollo de la región. Por ese motivo, en los últimos años la idea de la cooperación y de que la asociación con China es indispensable para el desarrollo ha sido aceptada de forma generalizada por gran parte de las élites políticas y económicas. En esta propuesta de supuesto beneficio mutuo y cooperación sur-sur, estas iniciativas son también estratégicas para desarrollar la infraestructura de la extracción de minerales y materias primas que permita abaratar la circulación de mercancías hacia la región de Asia-Pacífico y asegurar de este modo las condiciones de reproducción a escala del modelo de crecimiento de China, dependiente del acceso a energía, alimentos y minerales estratégicos para su desarrollo (Kwak, 2013; Gálvez, 2012).

El proceso de crecimiento que viene sosteniendo China desde la década del ochenta (a un ritmo promedio del 9% anual) ha incrementado sus necesidades internas de recursos naturales, alimentos, insumos y energía (USDA, 2022; USGS; 2022). En el momento actual el país asiático intenta pasar de un modelo de desarrollo orientado a las exportaciones a otro en el que se fortalezca el mercado doméstico, se mejore el ingreso per cápita y se reduzcan las desigualdades internas.

Uno de los principales desafíos de este pasaje consiste en garantizar la seguridad alimentaria y la seguridad energética, dos de los pilares de la seguridad nacional. Tanto en alimentos como en energía, China ha perdido su autosuficiencia, lo que genera vulnerabilidad ya que depende de importaciones desde el resto del mundo. Debido a eso, ha utilizado desde los años 2000 las estrategias del Go Out y actualmente la IFR para asegurar la disponibilidad y estabilidad de la oferta necesaria para el desarrollo nacional mediante la expansión de sus empresas estatales.

Además de realizar inversiones, compras y adquisiciones a través de sus firmas (Zhao, Shi y Song, 2020), China ha firmado contratos en los que ofreció préstamos a tasa subsidiada a cambio de petróleo y otros para el desarrollo de proyectos de exploración, producción y generación de energía en los sectores de petróleo, carbón, hidroeléctricas y gas (Gallagher y Myers, 2022).

En el marco de su proyecto de desarrollo y de su estrategia para garantizar la seguridad nacional, China se ha vinculado con América Latina en general, y con la Argentina en particular, tanto mediante el comercio como a través de la radicación de inversiones extranjeras y el otorgamiento de préstamos.

La estrategia de China en su vinculación con América Latina y Argentina: una aproximación a partir del análisis de las inversiones y los préstamos

En los libros blancos publicados en 2008 y 2016, el gobierno de China presentó su estrategia hacia América Latina y la necesidad de promover una mayor cooperación diplomática, política y de seguridad mediante una relación directa con la región. Los brazos ejecutores de esta estrategia han sido, como venimos mencionando, el afianzamiento de las relaciones comerciales bilaterales, la llegada de inversiones y la extensión de préstamos por medio de la banca estatal.

A nivel diplomático, las relaciones entre China y América Latina se consolidaron en las últimas tres décadas. Con respecto a la IFR, ya son veinte los países de la región que adhirieron al proyecto⁵, y muchos de ellos también fueron incorporados al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. En la actualidad, uno de los foros más relevantes a nivel diplomático para el porvenir de la relación entre China y América Latina lo constituye la reunión ministerial del Foro China-CELAC (FCC), que se viene desarrollando de forma continuada desde el año 2015. La CELAC, fundada en 2010, es el único mecanismo intergubernamental en donde se encuentran representadas las treinta y tres naciones soberanas de América Latina y el Caribe. Propone un espacio institucional que rivaliza con la Organización de los Estados Americanos (OEA), que incluye a los Estados Unidos y promueve sus intereses para la región.

La Inversión Extranjera Directa de China en América Latina

Tras casi 15 años de la publicación del primero de los libros blancos, podemos afirmar que en la actualidad América Latina es, después de Asia, la segunda región más importante como destino de la Inversión China (Zhen, 2020).

Si bien los flujos de inversiones comenzaron a principios de siglo, fue recién luego de la crisis de 2008 que se hicieron más fuertes y en la actualidad ya se han radicado más de 2500 empresas chinas en la región. Entre 2005 y 2020 llegaron a América Latina y el Caribe 159.875 millones de dólares de IED desde China, lo que convierte al país asiático en la actualidad en el tercer inversor externo de la región, con un 11% del total,

⁵ Argentina fue el último en sumarse en febrero de 2022 y es hasta el momento el país más grande en adherir. Además de Argentina, adhirieron Panamá, Costa Rica, El Salvador, Trinidad y Tobago, Dominica, Granada, Antigua y Barbuda, República Dominicana, Barbados, Jamaica, Cuba, Surinam, Bolivia, Guayana, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador y Perú.

detrás de los Estados Unidos (20%) y la Unión Europea (34%).

El 70% de las inversiones que llegaron fueron a través de la modalidad de F&A mientras que el 30% restante corresponde a inversiones nuevas. Los principales países receptores fueron Brasil, Argentina, Perú, Chile, Colombia y México y los sectores a los que se destinó fueron, principalmente, energía (37%) y minería (35%). En los últimos años, las inversiones chinas en la región se diversificaron hacia la generación de energía renovable (hidroeléctrica, nuclear, eólica, solar)⁶.

Las inversiones directas de empresas chinas en la Argentina

Como estuvimos desarrollando, la integración económica y comercial entre China y América Latina se profundizó considerablemente en los últimos veinte años. El país asiático se convirtió en el primer o segundo socio comercial, inversor y acreedor extranjero de la mayoría de los países de la región. La expansión de las inversiones de china se ha dado en consonancia con la reglamentación neoliberal de la gobernanza global⁷.

En la Argentina, con sus particularidades, la situación no se ha diferenciado mucho de lo que ocurrió para la región en su conjunto. El fortalecimiento de los vínculos bilaterales ha llevado a una mayor integración política, económica, comercial y financiera entre ambos países. Desde 2004 se ha firmado la asociación estratégica, que luego de 2011 adquirió el carácter de integral. Además de esto, se han firmado numerosos convenios bilaterales sobre inversiones y cooperación y en 2022 la Argentina firmó el memorando de adhesión a la IFR.

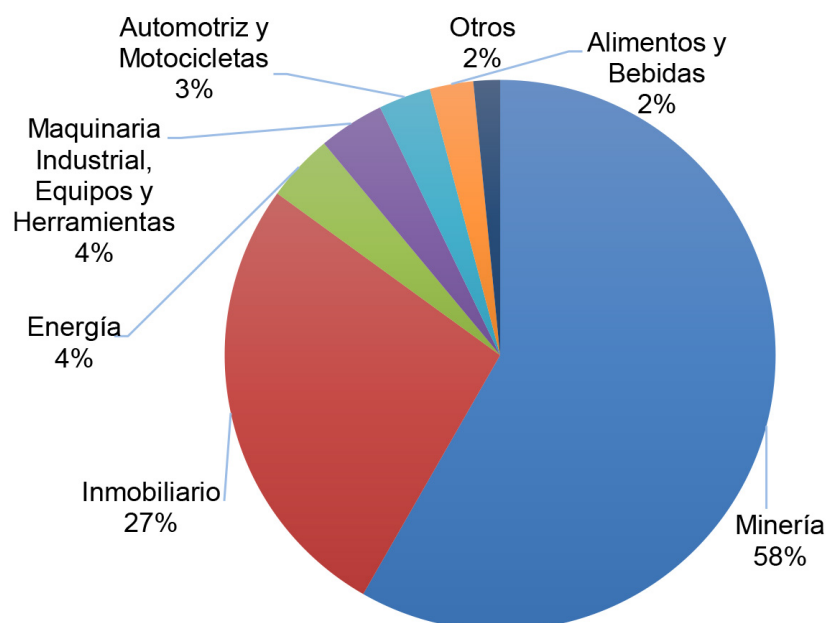
Las inversiones chinas en la Argentina crecieron como consecuencia de un fortalecimiento de los vínculos bilaterales. Entre 2007 y 2020 la Argentina recibió cerca de \$13.000 millones de dólares de inversiones por parte de empresas chinas. El 63% correspondió a F&A de empresas existentes y el 37% restante a proyectos nuevos tipo greenfield. Como vemos en el Gráfico 2, la mayor parte de los anuncios de inversiones⁸ chinas se radicaron en el sector de minería (58%), seguido del sector inmobiliario (27%), energía (4%), maquinaria industrial, equipos y herramientas (4%), automotriz y motocicletas (3%) y alimentos y bebidas (2,5%) (Red ALC-China, 2021).

6 Según Durán Lima y Pellandra (2017), la diversificación fue casi exclusivamente en Brasil, que fue el país en donde más se concentraron las inversiones. Finalmente, en el marco de la disputa con los Estados Unidos por el acceso a recursos estratégicos, el interés chino en los últimos años se ha volcado hacia el litio (Slipak, 2022).

7 De hecho, la República Popular China tiene 145 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) firmados, muchos más que los Estados Unidos, que solo tiene 47. (UNCTAD, 2022)

8 Existen bastantes controversias en torno a los datos de las inversiones de China en la Argentina ya que muchas fuentes de información computan anuncios de inversiones que nunca se concretaron en contratos o montos de contratos firmados que nunca se convirtieron en inversiones efectivas.

Gráfico 2. Inversiones Extranjeras Directas de Empresas Chinas en la Argentina (2000-2020).
En Millones de USD y % del Total.



Fuente: elaboración propia con base en la Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (2021).

En la vinculación entre China y la Argentina, uno de los sectores más apuntalados ha sido el de la agricultura, en congruencia con la necesidad del país asiático de asegurar el abastecimiento alimentario doméstico. Las SOEs fueron las principales inversoras y sus actividades estuvieron íntimamente vinculadas con el Consejo de Estado como parte de la estrategia nacional de seguridad alimentaria. Como señala Mora (2019), “la agricultura adquirió un lugar prioritario dentro de la estrategia de Go Out”.

Los objetivos de las inversiones chinas en agricultura, además de la diversificación de las importaciones de grano y la promoción de la expansión de firmas agroindustriales chinas, consisten en la adquisición de conocimiento y tecnología y en incrementar el control de la producción agrícola en terceros países (Zhang, H. y Cheng, G., 2016). La adquisición de Noble y Nidera por parte de COFCO⁹ lo convirtió en el principal exportador de granos, confirmando su relevancia en la agricultura argentina y en la cadena global a través del control de la red de suministro. Actualmente COFCO es el

⁹ La empresa China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) adquirió una participación mayoritaria en Nidera y en los activos agrícolas de Noble y se convirtió en un jugador clave en el comercio e industrialización de granos en Argentina (Kejsefman y Sánchez, 2022).

principal exportador de granos y cereales en Argentina, y en Brasil controla el 47% de las exportaciones de soja y maíz (Mora, 2019).

Los préstamos para el desarrollo de la banca estatal china a la Argentina

En el marco del programa nacional de desarrollo, el gobierno de China ha lanzado una estrategia de política exterior que contempla tanto la IFR como diversas líneas de financiamiento externo. La ayuda exterior de China, que incluye préstamos bilaterales, se vincula íntimamente con los objetivos de inversión, comercio y política exterior del país (CEPAL, 2021) que definimos en el apartado anterior.

El gobierno de China ha impulsado de forma sostenida la expansión de su banca de desarrollo mediante el otorgamiento de préstamos a los países del sur global. A diferencia de las inversiones extranjeras directas, que consisten en la transferencia de capitales extranjeros con el fin de crear empresas en el territorio o invertir en empresas ya establecidas para su control, los préstamos plantean un acuerdo entre un banco chino de política estatal y un Estado nacional, que contrae una deuda para desarrollar inversiones propias.

Como hemos explicitado, el Eximbank y el CDB ofician como los brazos financieros ejecutores de una estrategia que consiste en la expansión hacia el exterior de las empresas chinas (Go Out), por un lado, y la garantía al acceso a materias primas, bienes y servicios claves para el desarrollo nacional (IFR), por el otro. Como consecuencia de la proliferación de este mecanismo, China, a través de sus dos bancos estatales, ya es actualmente el mayor acreedor bilateral oficial del mundo (Morris, Parks, Gardner, Parks, 2020).

China se ha convertido en los últimos años, a través de su banca estatal, en el principal socio financiero de los gobiernos de América Latina. Desde 2005 el CDB y el Eximbank ofrecieron a la región cerca de 150.000 millones de dólares de financiamiento, un monto que supera al del Banco Mundial y el BID. Dentro del total de préstamos extendidos por la banca estatal hacia la región, el CBD concentra el 72% y el Eximbank, el 19%. Los sectores a los que se han destinado estos préstamos han sido principalmente el de energía (68%) e infraestructura (17%).

En los últimos años ya se ha modificado la estrategia y en 2019 y 2020, por primera vez en 16 años, el CDB y el Eximbank no proporcionaron ninguna financiación a los gobiernos de la región, lo que podría dar cuenta de un cambio en la forma en la que el gobierno de China ofrece mecanismos de cooperación. El evidente cambio en el perfil del financiamiento chino a América Latina no implica, según algunos especialistas, el fin de las relaciones bilaterales, sino una transición hacia un compromiso concentrado en el sector de infraestructura y materias primas (González, 2021) y, sobre todo, una

menor exposición a los riesgos que implican los préstamos soberanos a gobiernos particulares (Paúl, 2021).

La Argentina es el tercer mayor receptor de financiamiento del CDB en América Latina, y, al igual que otros países de la región, ha solicitado préstamos para el desarrollo de grandes proyectos de inversión real y también swaps financieros para equilibrar las cuentas fiscales o conseguir respaldo financiero para sus reservas internacionales¹⁰. De los 167 proyectos de infraestructura para el desarrollo que tiene actualmente en ejecución por un total de 27.141 millones de dólares, el 31% pertenecen a la cartera bilateral con China y el 27% corresponden al CDB (Garzón et Al., 2021).

Entre 2007 y 2019 se otorgaron trece préstamos por parte de bancos chinos a la República Argentina por un total de 16.992 millones de dólares. Los sectores a donde se dirigieron estos préstamos han sido principalmente los de infraestructura y energía. Como podemos observar en la Tabla 1, han sido cuatro los grandes proyectos que concentraron el 91% de los préstamos: Sistema Ferroviario, Belgrano Cargas, Represa Jorge Cepernic - Néstor Kirchner (Cóndor Cliff-Barrancosa) y Ferrocarril San Martín (Gallagher y Myers, 2022).

10 Según un estudio de la consultora GRA a fines de enero de 2022 el swap con la República Popular China representa alrededor de 20.744 millones de dólares, cerca del 52% de las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina. El acuerdo bilateral ya tiene varias ediciones que totalizan cerca de 23.000 millones de dólares: la primera fue en 2009, la segunda en 2013, la tercera en 2017, la cuarta en 2020 y la quinta sería en 2022.

Tabla 1. Préstamos de bancos de China a la República Argentina, 2007-2019.

Año	Sector	Objeto	Prestamista	Monto (Mill. USD)
2007	Otro	Desarrollo del sector exportador	CDB	30
2010	Otro	Renovación de un préstamo de 2007	CDB	30
2010	Infraestructura	Trenes de alta velocidad	CDB & Citic	273
2010	Infraestructura	Sistema Ferroviario	CDB & others	10.000
2012	Energía	Proyectos de Energía Renovable	CDB	200
2014	Infraestructura	Línea de tren Belgrano Cargas	CDB, ICBC	1.900
2014	Energía	Represa Jorge Cepernic - Néstor Kirchner (Condor Cliff - Barrancosa)	CDB	2.500
2014	Otro	Compra de vagones para la Línea A del subterráneo	Ex-Im Bank	162
2014	Infraestructura	Préstamos para fomentar exportaciones agroindustriales, PyMe, Energía, Inversiones	CDB	80
2017	Otro	Desarrollo PyMes	CDB	150
2017	Energía	Parques Solares Cauchari	Ex-Im Bank	331
2018	Infraestructura	Ferrocarril San Martín	Ex-Im Bank	1.100
2019	Infraestructura	Vagones para la línea Roca del Ferrocarril	CDB	236

Fuente: elaboración propia con base en datos de The Dialogue.

En el análisis de estos préstamos podemos entender la lógica de la cooperación que ofrece la vinculación entre China, su banca estatal, sus necesidades de desarrollo y la estrategia nacional de desarrollo de la Argentina. Las líneas de financiamiento que se extienden coinciden con la necesidad de mejorar la infraestructura local para poder extraer la materia prima y los bienes estratégicos para China en función de objetivos de seguridad alimentaria y energética y, también, de los objetivos de internacionalización de sus empresas estatales para acceder y controlar mercados en el resto del mundo, en el marco de la disputa geopolítica con los Estados Unidos.

El problema en términos de desarrollo de este tipo de cooperación bilateral consiste en que estos acuerdos garantizan la importación de maquinaria y equipo procedentes de China (muchas veces amortizados), pero no suelen incluir cláusulas de transferencia tecnológica, por lo que no generan encadenamientos con la economía local, como en el caso de la compra de material ferroviario y de renovación de la línea Belgrano

Cargas, en donde se garantizó que el capital prestado retornara al país de origen y permitiera expandir el poder de mercado de sus empresas estatales CNR Corp. y CMEC (Malena, 2018).

Además de los préstamos desembolsados, se ha acordado la financiación de diez obras de infraestructura, energía, viales y de saneamiento por alrededor de 14.000 millones de dólares en una primera etapa, y dieciséis obras de infraestructura relevantes para el sector energético, la red de agua y cloacas, el transporte y la construcción de viviendas por 9.700 millones de dólares en una segunda etapa¹¹. Si bien los proyectos comprometidos suman veintiséis, entre los más destacados podemos mencionar la construcción de la cuarta central nuclear en la Provincia de Buenos Aires (8.000 millones de dólares), la finalización de la represa Kirchner-Cepernic en Santa Cruz (4.700 millones de dólares) y la expansión del parque fotovoltaico de Cauchari en Jujuy. Además de esto, existen proyectos de construcción de rutas, autopistas y puentes, gasoductos, acueductos, plantas de tratamiento de agua, corredores viales, vivienda y fibra óptica, entre otros (Yacono y López, 2022).

Según Morris, Parks y Gardner (2020), los préstamos que ofrece China presentan peores condiciones que los de otras instituciones en condiciones similares ya que, además de incluir cláusulas de confidencialidad, ofrecen tasas de interés más altas, plazos de vencimiento más cortos y períodos de gracia menos generosos. Además, en el 90% de los contratos se impusieron las famosas cláusulas cross default¹², que permitían rescindirlos y exigir el reembolso inmediato en caso de falta de pago o cambios significativos en leyes o políticas del país deudor (Galpern, Horn, Morris, Parks, Trebesch, 2021). Pese a estos estudios, las condiciones de acceso al mercado de créditos internacional no son similares para todos los países. En el caso de la Argentina, que por su historia reciente ha estado excluida muchos años, el acceso al crédito se le ha vuelto difícil y caro. Debido a esto, la ventaja del financiamiento concesional de China para la Argentina¹³ consiste en las relativas bajas tasas de interés y el relativo largo plazo para

11 Estos acuerdos se dieron antes de la adhesión de la Argentina a la IFR en el marco del mecanismo Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE) entre la Cancillería Argentina y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China. Estas cifras, que trascendieron por el lado argentino, no han sido mencionadas por la República Popular China en su comunicado oficial (Koop, 2022).

12 Las cláusulas cross default (de incumplimiento cruzado) implican que cuando un deudor entra en una situación de suspensión de pagos, todos los otros acreedores que tienen la cláusula en sus contratos pueden iniciar el proceso de exigir el repago de su préstamo de forma inmediata. Es una cláusula estándar que se pone en los contratos de deuda. Durante la construcción de la represa Kirchner - Cepernic, el CDB chino amenazó al gobierno con ejecutarla en 2016. Las sucesivas demoras que sufrió el proyecto (por cuestiones judiciales, políticas y técnicas) generaron un retraso en el repago de la deuda una vez finalizado el período de gracia. La falta de fondos para continuar la construcción y la negativa china de seguir ampliando el préstamo provocaron la necesidad del gobierno argentino de extender el plazo del pago para evitar desembolsar dinero por una obra que todavía no estaba concluida. El CDB afirmó que si se modificaban las condiciones del proyecto de la represa Kirchner-Cepernic se ejecutaría la cláusula cross default para exigir el cobro por el préstamo para el Belgrano Cargas (EconoJournal, 2021).

13 Además de los acuerdos de financiamiento (donde se negocian montos, tasas y plazos), se negocian contratos comerciales, en los que se estipulan aspectos relacionados con la transferencia de tecnología, la contratación de mano de obra local y la compra de insumos nacionales.

el repago del crédito¹⁴. Los préstamos de la banca china no incluyen, como aquellos otorgados por instituciones como el FMI, condicionalidades a la política económica ni programas de ajuste fiscal, aunque sí exigen la contratación de empresas chinas, la compra de tecnología e insumos a esas compañías y la posibilidad de interrumpir desembolsos, embargar cuentas y tomar posesión de los proyectos en caso de incumplimiento¹⁵.

Reflexiones finales

En lo que va del siglo XXI y sobre todo tras la crisis de 2008, la República Popular China se ha establecido como uno de los principales socios comerciales, inversores extranjeros y proveedores de préstamos y ayuda financiera de América Latina y el Caribe. La relación bilateral expresa tanto las necesidades de desarrollo local como las necesidades de la potencia asiática en el marco de la disputa interhegemónica con los Estados Unidos.

El ascenso de China ha marcado su expansión territorial global y la vinculación con nuestra región responde a una estrategia de largo plazo que combina la expansión de sus empresas, el control de recursos estratégicos y el abastecimiento de alimentos y energía en el marco de las necesidades de seguridad nacional. En el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta se desenvuelven las típicas tensiones que caracterizan históricamente las relaciones entre países centrales y periféricos, y, por lo tanto, entre la cooperación y la dependencia con las potencias globales.

Los países de América Latina necesitan las inversiones en infraestructura y conectividad física para hacer frente a los problemas estructurales de su balanza de pagos y a las necesidades sociales de mayor inclusión, más empleo y mejores ingresos. A la vez, las inversiones generan un incremento de la conflictividad social y ambiental y responden a la necesidad de acumulación del modelo chino, que requiere abastecerse de recursos naturales y minerales estratégicos para su desarrollo y para su seguridad nacional.

En la Argentina, como en otros países de América Latina, el crecimiento del comer-

14 La banca china suele financiar hasta el 85% de las inversiones con préstamos que generalmente son a quince años, con cinco años de gracia y a tasas de interés cercanas al 3%. A cambio del acceso al financiamiento, la Argentina ha flexibilizado la aplicación de la Ley de Obra Pública para permitir la contratación directa de empresas chinas, permitiéndoles el acceso bajo el amparo de una especificidad en el proceso de licitación. Esto se dio a través de la firma del Convenio Complementario de Infraestructura en el marco de la firma del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre la Argentina y China firmado en 2014, en vigencia desde 2016.

15 El Instituto Peterson para la Economía Internacional (PIIEE), cuya mirada es afín a la estrategia de política exterior de los Estados Unidos, publicó en 2021 un documento sobre las condiciones de los préstamos de China y advirtió principalmente sobre sus tres cláusulas específicas. En primer lugar, las cláusulas de confidencialidad impiden a los deudores revelar los términos de los contratos y los montos de la deuda. Además de esto, los acreedores usan arreglos colaterales para evitar reestructuraciones colectivas en caso de incumplimiento. Finalmente, incluyen cláusulas de cancelación, aceleración y estabilización que potencialmente podrían generar una incidencia de los acreedores en las políticas domésticas y exteriores de los países deudores.

cio y el flujo de inversiones y préstamos desde China vienen reproduciendo el perfil primario-exportador del modelo productivo. Así como el comercio expresa típicas relaciones centro-periferia con la Argentina exportando materias primas y China exportando manufacturas de alto contenido tecnológico, las inversiones y los préstamos de China a la Argentina reflejan el interés estratégico del país asiático en obtener petróleo, gas, minerales estratégicos como el litio y alimentos. Las industrias a las que se dirigen las inversiones se orientan al abastecimiento de recursos estratégicos y el comercio permite colocar exportaciones en uno de los principales mercados del mundo, pero difícilmente mejoren la inserción de la región en las cadenas globales de valor.

Este esquema garantiza a China la provisión de materias primas, a la vez que permite a sus empresas escalar en su estrategia de internacionalización accediendo a mercados locales a los cuales exporta tecnología e insumos, obteniendo también facilidades en las licitaciones públicas y logrando un compromiso de pago futuro de los créditos. A la Argentina le garantiza el financiamiento de grandes obras de infraestructura que no podría financiarse con recursos propios ni tampoco accediendo al mercado internacional de capitales, en un contexto fiscal y externo crítico.

La dependencia adquiere, en este contexto, características específicas. Derivada de una condición estructural, se expresa en el vínculo bilateral con China mediante la necesidad, por un lado, de captar capitales para realizar inversiones necesarias para el desarrollo y, por el otro, de importar insumos, manufactura y tecnología. El control de eslabones estratégicos de las cadenas productivas locales por parte de empresas chinas y las cláusulas presentes en los préstamos incluyen la necesidad de contratar servicios y comprar bienes de los mismos proveedores. Además de la satisfacción del ciclo de reproducción de capital de las empresas chinas en su expansión internacional, su presencia en el mercado local ha permitido que florezcan alianzas con los sectores dominantes locales que controlan el acceso a los recursos estratégicos, las cadenas exportadoras y las divisas.

Es evidente que el acceso a la IFR puede facilitar la llegada de inversiones a sectores estratégicos y también abrir uno de los mercados más importantes del mundo para nuestras exportaciones, pero no está claro de qué modo podría llegar a generar mayores impactos en la economía y en la sociedad en su conjunto si no se acompaña de demandas específicas de transferencia de tecnología¹⁶, desarrollo de proveedores locales y diversificación de la canasta de exportaciones. Más allá de las discusiones sobre sus potenciales impactos, lo que sí queda claro es que la rubricación de este acuerdo cristaliza, por parte de la diplomacia argentina, un apoyo explícito a la política exterior de China que también puede tener efectos en el contexto de la disputa interhegemónica con los Estados Unidos.

16 Como se pudo leer en el capítulo de Hurtado, D y Haro Sly, M. J. (2023) Hacia la convergencia de trayectorias en ciencia y tecnología que se bifurcan: desafíos de la cooperación de Argentina y China en la presente publicación.

La necesidad de mejorar la integración productiva, de diversificar exportaciones y de mejorar las condiciones de independencia financiera de nuestro país no pueden escindirse de los principios de soberanía política, independencia económica, justicia social, responsabilidad ambiental y respeto de los derechos humanos. Hasta el momento la presencia de China no ha garantizado una repartición justa de los dividendos. En adelante, las demandas debieran orientarse a que las inversiones y préstamos garantizaran procesos de transferencia de tecnología y desarrollo de proveedores locales, sin perder de vista la garantía de estos principios elementales para el desarrollo económico con inclusión. Para ello resulta necesario fortalecer la institucionalidad regional de modo de establecer de forma consensuada las prioridades regionales y construir un sentido compartido para que se desenvuelvan las relaciones bilaterales en el futuro.

Referencias

- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Akal.
- Bellabona, P. & Spigarelli, F. (2007). Moving from Open Door to Go Global: China goes on the world stage. *Int. J. Chinese Culture and Management*, 1(1), 93-107. DOI:10.1504/IJCCM.2007.016170.
- Bona, L. M., Páez, S. M. (2022). *China in South America. Development consequences for Argentina and Brazil. Political Economy Working Paper*. Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:162751>
- Cancillería (2022). *Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la república Argentina y el gobierno de la República Popular China en materia de cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI*. Disponible en https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqWmlZg=&tipo=kg==&id=kp6ql5w=&caso=pdf (Consulta: 13 de septiembre de 2022)
- CEPAL, N. (2021). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2021*. CEPAL.
- da Rocha, F. F., Bielschowsky, R. (2018). La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. *Revista Cepal*, (126). <http://hdl.handle.net/11362/44300>
- Durán Lima, J. E., Pellandra, A. (2017). *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, CEPAL.
- EconoJournal (2021). *China suspendió el crédito para las represas de Santa Cruz y la Argentina negocia una prórroga para no caer en default*. 2 de julio de 2021. Disponible en <https://econojournal.com.ar/2021/07/china-suspension-el-credito-para-las-represas-de-santa-cruz-y-la-argentina-negocia-una-prorroga-para-no-caer-en-default/> (Consulta: 13 de septiembre de 2022)
- Estevadeordal, A., & Blyde, J. S. (2016). *La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe. Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2016. LC/G. 2674. p. 69-95.

FARN (2021). Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda. La Urgencia de pensar nuevas formas posibles de relacionarnos con la naturaleza. Informe Ambiental 2021. Disponible en https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_ONLINE_2021_compressed.pdf (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

Gálvez, L. (2012). China y los países en desarrollo: el caso de América Latina/China and developing countries: the case of Latin America. *Estudios Internacionales*, 7-27.

Garzón, P., Huang, S., Jensen-Cormier, S., & Gandarillas, M. (2021). Banco de Desarrollo de China: Financiamiento, gobernanza y desafíos socio-ambientales para América Latina y el Caribe. *Latinoamérica Sustentable*. Disponible en <https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Banco-de-Desarrollo-de-China-LAS.pdf> (Consulta: 13 de septiembre de 2022).

Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B., & Trebesch, C. (2021). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments.

González, L. (2021). China cambia préstamos por inversiones en Latinoamérica durante la pandemia. *Diario El País*, 11 de Mayo de 2021. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-05-11/china-cambia-prestamos-por-inversiones-en-latinoamerica-durante-la-pandemia.html> (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

Koop, F. (2022). Argentina se suma a la Iniciativa de La Franja y la Ruta de China. *Diálogo Chino*, 8 de Febrero de 2022. Disponible en <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/50966-argentina-se-suma-a-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-de-china/> (Consulta: 13 de septiembre de 2022).

Kwak, J. S. (2013). La creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur en las relaciones económicas entre Asia y ALC. *Revista Integración y Comercio (Integration and Trade Journal)*, 36(17), 43-58.

Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, 2019, Vol. IV, N° 7. Págs.74-108.

Laufer, R. (2020). El proyecto Chino “La Franja y La Ruta” y América Latina: ¿Otro norte para el sur?. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, (20), 9-52.

Lincot, E. (2019). “China and its foreign policy”. *Asia Focus*. October Núm. 123. Institut de Relations Internationales et Stratégiques.

Malena, Jorge (2018): “Cooperación entre China y América Latina dentro de la iniciativa ampliada ‘Una Franja, Un Camino’: estudio de caso sobre infraestructura ferroviaria”. Vaca Narvaja, S. & Zhan, Z. eds. (2018): *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*, Argentina.

Merino, G. E. y Trivi, N. A. (2019). “La Nueva Ruta de la Seda y la disputa por el poder mundial”. En Staiano, M. F., Bogado Bordazar, L. y Caubet, M. (Comp.), *China: una nueva estrategia geopolítica global (la Iniciativa la Franja y la Ruta)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. pp. 96-111.

Ministry of Foreign Affairs (2015). Vision and Actions for the Joint Construction of the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road. Disponible en <https://www.mfa.gov.cn/ce/cede/det/zt/yidaiyilude/t1250293.htm> (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

Mora, S. (2019). El Going Out agrícola de China. Un análisis de su desarrollo en Argentina. *Si Somos*

Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 19(2), 89-113.

Morris, S., Parks, B., Gardner, A., & Parks, B. (2020). *Chinese and World Bank lending terms: A systematic comparison across 157 countries and 15 years*. Washington, DC: Center for Global Development.

Myers, M. y Jie, G. (2015). *China's agricultural investment in Latin America: A Critical Assessment*. The Dialogue. Leadership for Latin America.

Páez, S. (2019). *El ascenso de China y su impacto en América Latina*. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/ascenso-china-impacto-america-latina/>

Paúl, F. (2021). *China y América Latina: 3 claves que explican por qué Pekín restringe sus préstamos a la región*. BBC News Mundo, 12 de Marzo de 2021. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56170156> (Consulta: 31 de agosto de 2022)

People's Daily (2001). "Go Global" Investment Strategy Needed for Chinese Enterprises. Disponible en <http://www.china.org.cn/english/GS-e/19033.htm> (Consulta: 31 de agosto de 2022)

Sevares, J. (2014). *Inversiones chinas en América Latina: oportunidades y desafíos de una relación económica emergente*. Conferencia FLACSO-ISA, 23-25 de julio, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Slipak, A. (2022). *América Latina en la Estrategia del Dragón*. Revista Nueva Sociedad, Febrero, 2022.

Smith, A. (2018) *The road to a new cold war with China*. Socialist Worker, October 22, 2018. Disponible en <https://socialistworker.org/2018/10/22/the-road-to-a-new-cold-war-with-china> (Consulta: 1 de septiembre de 2022).

The Diplomat (2021). *China's Evolving Food Security Strategy* Disponible en <https://thediplomat.com/2021/11/chinas-evolving-food-security-strategy/> (Consulta: 31 de agosto de 2022)

Treacy, M. (2020). *El pasado puede ser discutido en el futuro: de la modernización de Deng Xiaoping a las tensiones que despierta China como potencia mundial*. Izquierdas, (49), 159-177.

Treacy, M. (2021). *Great chaos under heaven: Strategies and challenges for consolidating China's global hegemony in the 21st century*. In *The Routledge Handbook of Chinese Studies* (pp. 9-23). Routledge.

Woetzel, J. (2015). *Five Myths about the Chinese Economy*. McKinsey Quarterly, November. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/china/five-myths-about-the-chinese-economy>

Woodward, J. (2017). *The US Vs China: Asia's New Cold War?*. Manchester University Press.

Yacono, B. y López, P. (2022). *El Gobierno le entrega a China otros 16 proyectos estratégicos por US\$10.000 millones*. TN, 30 de Marzo de 2022. Disponible en <https://tn.com.ar/economia/2022/03/29/el-gobierno-le-entrega-a-china-otros-16-proyectos-estrategicos-por-us10000-millones/> (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

Zhao, Y., Shi, X., & Song, F. (2020). *Has Chinese outward foreign direct investment in energy enhanced China's energy security?*. *Energy Policy*, 146, 111803.

Zhen, Wang (2020): *Progreso estable y futuro brillante: Revisión y perspectivas de las relaciones entre China y América Latina en 2019*, Observatorio de la Política China, 03-01-2020, Disponible en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/progreso-estable-y-futuro-brillante-revision-y-perspectivas-de-las-relaciones-entre-china-y-america-latina-en-2019> (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

El financiamiento soberano chino en Argentina: lecciones para fortalecer la cooperación bilateral

Introducción

Argentina ha sido uno de los principales receptores en América Latina de inversión en infraestructura por parte de empresas chinas, tanto en términos nominales como relativos. De hecho, en la actualidad, los proyectos infraestructurales que financia China son de vital importancia para el fortalecimiento de las conexiones viales y las redes de energía eléctrica argentinas.

Max Povse y Fernando Pedrosa

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
Grupo de Estudios sobre Asia y América Latina.
Buenos Aires, Argentina

Sin embargo, algunas de estas inversiones dependen de condiciones que aún no están maduras para este tipo de convenios, y es preciso aumentar el conocimiento sobre el camino recorrido para poder identificar fallas y problemas. De esta manera, se puede dinamizar la relación entre ambos países, para no repetir errores y eludir los impedimentos de una relación que tiene mucho para dar a ambas partes.

En este sentido, además de la patente necesidad de financiamiento para proyectos infraestructurales ambiciosos, ante una economía atrapada en la estanflación desde hace por lo menos una década, la realización de estos proyectos está atada indefectiblemente a expectativas de reactivación económica –así sean sectoriales– que, en general, no logran ser satisfechas ni respecto de la contratación de mano de obra ni de la adquisición de insumos argentinos (Oviedo, 2018).

Esto, por su parte, ha ocasionado que, desde la perspectiva china, el país haya perdido atractivo como destino de inversiones, por el incremento del riesgo político asociado a las transiciones entre gobiernos en un escenario muy polarizado entre oficialismos y oposiciones. No obstante, la contraposición de estos resquemores con la propuesta de una «comunidad de destino común para la humanidad» en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) se presenta como una potencial salida de estas encrucijadas (Xi, 2014; Lin, 2020).

Con ese objetivo, este capítulo se organiza partiendo de la exposición del panorama

geopolítico y geoeconómico en el que se inserta actualmente el financiamiento soberano chino en Argentina, para luego describir cuantitativamente cuáles son sus características. A partir de esto, se analiza el impacto que este ha tenido sobre el financiamiento público chino a iniciativas privadas en Argentina, toda vez que son una parte fundamental en las relaciones bilaterales. A continuación, se plantean algunas discusiones en torno a las problemáticas presentes, así como propuestas para su desenvolvimiento en el futuro.

Financiamiento soberano y disputa hegemónica

El análisis del financiamiento soberano –entendido como empréstitos otorgados por instituciones financieras de un Estado a otro– cobra particular relevancia en un contexto de disputa hegemónica en el que los países periféricos tienen la posibilidad de matizar la dependencia para con los hegemones tradicionales –y los regímenes internacionales por ellos armados–, a fin de diversificar los pasivos en sus carteras. Esto, entonces, posee una significación que supera el análisis economicista, en la medida en que la decisión por parte de un Estado de aceptar (y más aún, pedir) la asistencia financiera ofrecida por otro Estado es una elección primordialmente política, máxime cuando este es una potencia.

De ello se desprende que sea meritorio un análisis en profundidad de las dinámicas de endeudamiento público con las potencias, en tanto constituyen innegablemente un asunto de seguridad nacional. Con estas advertencias en consideración, también se debe mencionar que la deuda actual contraída con entidades públicas chinas para financiar proyectos en ejecución por parte del Estado nacional representa el 11,82% del endeudamiento con organismos multilaterales y bilaterales, y tan solo el 1,96% del total¹⁷.

Estos números demuestran dos cosas: por un lado, que hasta ahora el endeudamiento con China ha sido a partir de proyectos puntuales, por montos relativamente pequeños, con tasas concesionarias o cuasi-concesionarias, y con vencimientos largos, lo que lo hace altamente sustentable; por otro lado, esto demuestra una relación de baja intensidad financiera entre ambos Estados (descontando el swap de monedas) que hace necesario el relevamiento de posibles formas de intensificación de la relación bilateral en el aspecto financiero de cara al futuro.

En este sentido, el financiamiento soberano chino en Argentina podría constituir una oportunidad para ampliar las relaciones bilaterales sin decrementar la soberanía de esta última en el proceso (en la medida en que se mantengan las condiciones vigentes

¹⁷ Estos números están actualizados a septiembre de 2022, y son tomados del Ministerio de Economía y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Nación. La información es de acceso público a través de la página oficial <https://www.argentina.gob.ar/>.

para los acuerdos marco, los específicos y los convenios de crédito). Esto viene dado por la baja tasa de exposición de las cuentas públicas para con las entidades financieras chinas –lo que hace que su incremento no genere un desbalance–, así como por el tratamiento favorable que se ha recibido en los convenios firmados, que acaban por ser beneficiosos para el Tesoro argentino en casi todos los casos.

No obstante esta potencialidad, también es importante analizar cómo el financiamiento soberano por parte de China afecta a los otros convenios de crédito con organismos bilaterales y multilaterales, entre los que se cuenta al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Fondo para el Desarrollo de Abu Dhabi (ADFD), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Casa de Depósitos y Préstamos (CDP), el Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED), y el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional.

Como es notorio, la mayoría de estas entidades son occidentales o están fuertemente influenciadas por las potencias occidentales, lo que –en un contexto de disputa hegemónica– dificulta la ampliación de los socios financieros hacia otras longitudes, especialmente en el caso chino. La práctica, sin embargo, ha demostrado que muchos de los temores de represalias o actitudes hostiles por parte de los principales prestamistas bilaterales de Argentina ante la aparición de China como un socio relevante son infundados. Esto se ve en que las proporciones del endeudamiento se han mantenido relativamente estables a lo largo de la última década, y solo se han modificado sensiblemente a partir del préstamo stand by del FMI en 2018. En este último caso, el incremento relativo se dio en favor de un organismo multilateral del cual China no solo forma parte, sino que además es su tercer accionista en importancia.

Por estas razones, un fortalecimiento de las relaciones financieras bilaterales con China no solo tendría un efecto beneficioso en ese marco, sino que también vería su proyección ampliada hacia los acuerdos que el país mantiene con los organismos multilaterales sobre los que China tiene una influencia cada vez mayor como potencia en ascenso. Sumado a esto, es preciso remarcar la importancia de que estas acciones estén coordinadas con los socios regionales, en particular con los del Mercosur.

En este sentido, la mejor garantía para lograr relaciones mutuamente beneficiosas, estables y duraderas, es enmarcarlas en acuerdos birregionales que contemplen los requerimientos de todos los países latinoamericanos, de manera de que estos puedan consolidarse como uno de los polos de poder en la configuración estratégica multipolar que promueve China, y a la que adhieren América Latina y el Caribe.

Por último, es necesario pensar en el rol que el financiamiento soberano chino tiene en las áreas estratégicas para Argentina, de modo de garantizar que el dinero público se dirija a las áreas más carentes de infraestructura, y que en el caso de las inversiones extranjeras directas, se destine a procesos productivos de alto valor agregado que permitan, en primer lugar, una capacidad garantizada de autoabastecimiento y, subsecuentemente, una potencialidad exportadora en la mayor cantidad de sectores económicos posible.

Por ejemplo, es particularmente importante que la mayor parte del financiamiento no sea dirigido a inversiones tendientes a la reprimarización, lo que supondría un riesgo para el desarrollo del país en el futuro, máxime cuando las coyunturas actuales han demostrado la fragilidad de las cadenas de valor construidas por la globalización neoliberal (Slipak y Ghiotto, 2019). En este sentido, se debe prestar atención a las inversiones en materia de infraestructura energética y logística que consoliden la capacidad de la economía argentina para retomar la matriz exportadora, ya no solo de materias primas, sino también de bienes manufacturados y energía, así como también –eventualmente– de servicios y productos asociados a la economía del conocimiento (Jiang y Mallimaci, 2018).

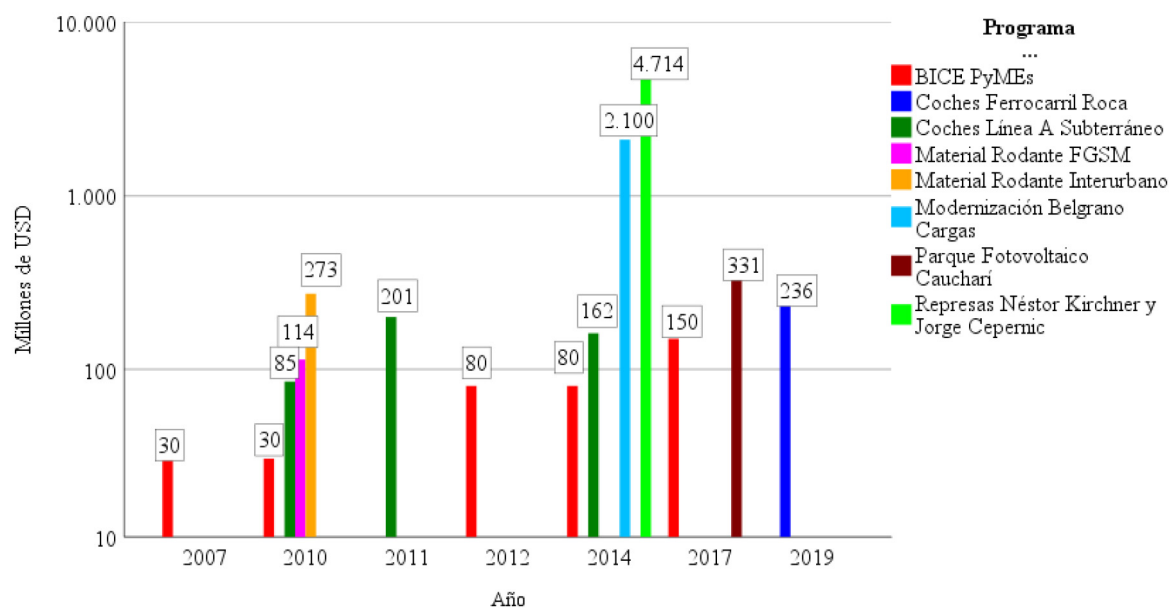
Los proyectos financiados

A partir de la firma del Memorándum de Entendimiento sobre Inversiones entre Argentina y China en junio de 2004 –y los consecuentes acuerdos en diferentes temáticas–, las inversiones chinas han aumentado significativamente en Argentina. Ello se ha consolidado en el marco de la IFR a partir de 2014, y de la firma de la Asociación Estratégica Integral (AEI) entre ambos países ese mismo año. Este incremento es constatable tanto en lo respectivo a las inversiones extranjeras directas, como en lo referido a infraestructura y, particularmente, al financiamiento.

Como se muestra en la Figura 1, comenzando en 2007, ha habido catorce acuerdos de financiamiento que se han implementado –en diferentes grados– exitosamente. En total, suman 8586 millones de dólares¹⁸, que ocupan áreas que van desde el apoyo crediticio a pymes a través de acuerdos interbancarios entre el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), entre los que se han firmado cinco acuerdos por un total de 370 millones de dólares entre 2007 y 2017.

18 Se refiere siempre a millones de dólares corrientes en el momento de la firma del Convenio de Facilidad de Préstamo a Plazo respectivo. El monto se desprende de lo estipulado en los decretos correspondientes y sus modificatorias.

Figura 1. Cantidad de financiamiento por programa en escala logarítmica



Fuente: elaboración propia

A estos acuerdos les sigue la firma de ocho convenios en el marco del Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en Actividades Ferroviarias de noviembre de 2004, que abrió la posibilidad de adquirir 3171 millones de dólares¹⁹ a través de préstamos sindicados entre el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC, por sus siglas en inglés), el Banco Agrícola de China (ABC), el Banco de China (BOC), el Banco de Construcción de China (CCB), la empresa de inversión CITIC Group, el Banco de Exportación e Importación de China (China Exim), y el CDB; estos últimos dos también han acordado algunos de estos préstamos en solitario. Estas entidades son propiedad del Estado chino, y coadyuvan en mayor o menor medida a la consecución de sus políticas internas y externas, por lo que todos los préstamos de los que son acreedoras pueden considerarse como financiamiento soberano (Custer et al., 2021; Gallagher y Myers, 2021).

A través de estos préstamos fueron adquiridos 150 coches para la Línea A del Subterráneo de Buenos Aires (más 105 acordados indefinidamente por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con China Exim), 160 coches y 24 locomotoras para el Ferrocarril General San Martín (FCGSM), 220 coches y 20 locomotoras para el transporte ferroviario interurbano, 107 locomotoras y 2500 vagones para el Ferrocarril General Belgrano (FCGB), y 200 unidades eléctricas múltiples para el Ferrocarril General Roca

19 Los convenios de estos préstamos fueron aprobados a través de los decretos 91/2008, 118/2010, 119/2010 (modificatorio del 91/2008), 2154/2010, 1607/2011, 1071/2014 y 144/2019 del Poder Ejecutivo Nacional, y de la resolución 2169/MEFGC/18 (como modificatoria) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

(FCGR)²⁰, además de las obras de mejoramiento vial contempladas en el Plan de Modernización del Transporte Ferroviario de Pasajeros.

Por su parte, los préstamos de mayor envergadura fueron acordados para el sector energético, en particular las Represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic en Santa Cruz, que luego de marchas y contramarchas (Tang, 2019), y a partir del restablecimiento de la línea de crédito por el Ejecutivo nacional en mayo de 2022, se encuentran camino a la concreción, con un 28,64% de las obras ya concluidas. Asimismo, el Parque Fotovoltaico Cauchari en Jujuy se encuentra cercano a su conclusión, con lo que se añadirán 300 MW de potencia a la red de suministro eléctrico en breve.

Debe indicarse que cinco de estos préstamos (que representan el 88% del total prestado) son concesionales, por lo que poseen características similares a los préstamos acordados con organismos multilaterales, con tasas muy por debajo de las de mercado, que en estos casos nunca han superado el 5% anual. Por su parte, los dos préstamos que superan los mil millones de dólares (y que representan el 55% del total) poseen una maduración de quince años, con cinco años de gracia. En este sentido, el financiamiento soberano chino ha demostrado ser beneficioso para las arcas públicas argentinas, y en tanto casi su totalidad se dirige a obras de infraestructura vial y energética, son muy pertinentes para el crecimiento y desarrollo del país.

No obstante el éxito que han tenido estas instancias de cooperación financiera, aún significan un monto relativo menor para la economía argentina, dado que el total acumulado es de menos del 5% del PBI en términos actuales. Asimismo, si bien el promedio por acuerdo es de 580 millones, la mediana es de solo 150 millones, lo que indica que la mayoría son de montos relativamente bajos en comparación con los únicos dos casos que superan los mil millones.

En este sentido, es meritorio observar lo que sucede con los acuerdos firmados que no han sido implementados a través de convenios de crédito, y cuyo total acumulado es de casi 16 mil millones de dólares. Entre estos acuerdos se incluyen uno por 6715 millones para la construcción de las centrales nucleares Atucha III y IV, que data de 2014, otro de 2017 para la construcción de la central hidroeléctrica Chihuido I, por 2200 millones de dólares, y una extensión del crédito para la Modernización del FCGB por 1600 millones, inicialmente acordado en 2017.

A estos acuerdos no sustanciados con el Ejecutivo nacional se le añaden los casos de la Ciudad de Buenos Aires (1500 millones para la construcción de la Línea G del subterráneo), Mendoza (480 millones para la construcción de viviendas), Entre Ríos (366 millones para la construcción de los acueductos Mandisoví Chico y La Paz-Estacas),

20 Esta compra aún no se ha ejecutado. El grado de concreción de las obras en ejecución o de conclusión reciente financiadas bilateralmente puede seguirse en <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-asuntos-estrategicos/relaciones-financieras-internacionales/proyectos-en-ejecucion/bilaterales>

San Juan (823 millones para la construcción de la central hidroeléctrica El Tambolar), y Córdoba (350 millones para la construcción de los Gasoductos Troncales).

Estos casos merecen especial atención para su análisis con vistas a futuras oportunidades de cooperación, en la medida en que en algunos de ellos (como Mendoza y Entre Ríos) el financiamiento ya había sido aprobado por las respectivas legislaturas provinciales, y en otros, el financiamiento acabó por salir de las arcas estatales (como en los casos de San Juan y Córdoba). En este sentido, aprovechar las instancias en las que las obras son claramente necesarias –al punto de que poseen refrendo legislativo o acaban por hacerse con recursos redestinados del presupuesto– marcan oportunidades en las que un mayor acercamiento por parte de los acreedores es necesario para la correcta consecución de las oportunidades de cooperación financiera.

El impacto sobre el financiamiento a iniciativas privadas

La consecución de financiamiento soberano al sector es, además, un multiplicador positivo, tanto por su rol de estimulador de la actividad económica, como por su capacidad de promoción de instancias de financiamiento por parte de entidades soberanas chinas a inversores privados argentinos, y de otras nacionalidades, ávidos por invertir en la Argentina. En este punto, es notorio que, a partir de los primeros convenios de crédito firmados por el Estado, también los privados comenzaron a tomar créditos de entidades públicas chinas en 2012.

De esta manera, entre los préstamos acordados e implementados, se suman 3049 millones de dólares. De ellos, se han implementado diecisiete proyectos, totalizando 1663 millones de dólares que han sido canalizados en particular hacia compañías del sector energético, como Pampa Energía S.A., Compañía General de Combustibles S.A. y AES Argentina Generación S.A., con proyectos de implicancia infraestructural como el Parque Eólico Loma Blanca en Chubut y el Parque Eólico Corti en Bahía Blanca.

Estos proyectos son de características similares a los financiados por el Estado, y por ello constituyen una sensible mejora a la red energética argentina. En este sentido, se ha podido comprobar que el acuerdo, y principalmente la implementación de convenios de créditos soberanos, son una puerta de entrada para el financiamiento con destino a otros actores sociales que desempeñan actividades de desarrollo, lo que genera una sinergia positiva a través de la cual los sectores público y privado se complementan en su relacionamiento financiero con China.

En el mediano y largo plazo, esta sinergia es capaz de volcarse a otros sectores, potenciando directa o indirectamente las relaciones comerciales y la inversión extranjera directa, y fortaleciendo las cadenas de valor transcontinentales que tienen un impacto multiplicador en la economía nacional, regional y global. De última, el fortalecimiento

de las relaciones bilaterales a través de la inclusión de actores extraestatales promete servir como un instrumento de poder agudo para consolidar un ethos afín en el empresariado argentino y, subsecuentemente, en la opinión pública en general (Pedrosa et al., 2021).

Por esto, es preciso generar instancias de coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos, las instituciones financieras, y las compañías en condiciones para enfrentar proyectos de desarrollo ambiciosos, a fin de presentar planes sistemáticos concretos a las contrapartes chinas, que faciliten la planificación financiera en el mediano y largo plazo. En este sentido, el estímulo externo que constituye la oferta de financiamiento soberano es capaz de llegar a generar las tan necesarias instancias de diálogo y cooperación entre los sectores público y privado argentinos, en el marco de planes de desarrollo de gran envergadura y extendidos en el tiempo.

En particular, el financiamiento a los proyectos de generación energética ha demostrado ser un nicho de mercado poco abastecido de la economía argentina, y el financiamiento chino –principalmente a las energías renovables– es una oportunidad muy valiosa como para que acabe siendo desaprovechada en el tiempo. Por eso, la planificación sistemática es tan importante para garantizar la continuidad de este financiamiento, ya sea a través del sector privado o del público.

Por otra parte, también es necesaria la generación de estrategias que apunten a atraer inversores extranjeros que cuenten con –o sean capaces de conseguir– financiamiento chino. En este punto vale la pena mencionar a la empresa Shandong Gold Mining Corporation, que en abril de 2017 aseguró el financiamiento del CDB para adquirir la mitad de la mina Veladero a Barrick Gold, en un momento difícil para la empresa que hacía peligrar la continuidad de sus operaciones en el país. Este financiamiento luego fue ampliado por el BOC hasta alcanzar los 960 millones de dólares.

Otro ejemplo fue el financiamiento del BOC a la empresa belga Exmar para la construcción de la plataforma flotante de licuefacción de gas natural TANGO FLNG –la primera de su clase en el mundo–, destinada al puerto de Bahía Blanca para servir de sustento a la exportación de gas natural licuado de YPF. Si bien en este caso el contrato de concesión fue cancelado unilateralmente por esta última en octubre de 2020, es un caso paradigmático que señala la necesidad de coordinación entre los sectores público y privado para prevenir casos similares que, si bien aparentaban a priori ser políticas de Estado, acaban siendo yerros económicos que son costosos para la matriz económica argentina y que socavan la confiabilidad de la normativa nacional frente a potenciales inversores y financiadores chinos.

Discusiones en torno a problemas por resolver

Como se ha demostrado en base al relevamiento de la normativa argentina vigente, si bien abundan los acuerdos, memorandos, expresiones de voluntad y hasta contratos con proveedores, son pocos los proyectos que acaban siendo efectivamente financiados, y aún menos los que son llevados a su consecución en término.

En este sentido, desde el comienzo de la emergencia sanitaria por la pandemia, no se ha firmado ningún convenio de crédito que haya asegurado el financiamiento necesario para los anuncios hechos; por ejemplo, para los contratos ferroviarios acordados con la Corporación de Construcción Ferroviaria de China (CRCC) y la Corporación de Ingeniería de Maquinaria de China (CMEC) por 4695 millones de dólares²¹ o para el Proyecto de Rehabilitación del Corredor Norpatagónico, con financiamiento prometido de esta última empresa por 900 millones de dólares²².

Esta situación se condice con que algunas de estas inversiones dependen de financiamiento complementario no contemplado en los contratos de obra ni en los convenios de crédito, por ejemplo, como el necesario para remontar las vulnerabilidades del sector energético que se concentran en el transporte de la electricidad –y no solamente en su producción– o la necesidad de modernización vial de los ferrocarriles, además de la adquisición de vagones modernos (Sucre y Espinasa, 2015).

A ello se suma que Argentina es un líder mundial en tecnología nuclear e hidroeléctrica, por lo que la participación china en esos sectores ha ocasionado controversias en la opinión pública que se mantienen hasta hoy. En particular, existe un debate en torno al asunto de la importación de mano de obra, que es una práctica usual, en la medida en que los proyectos financiados por entidades públicas chinas son invariablemente llevados a cabo por empresas públicas, también chinas.

Así, a partir de las experiencias de esta última década en materia de financiamiento soberano, se sobreentiende que las instancias de éxito lo han sido por haberse encontrado con la voluntad favorable, tanto de deudores como de acreedores, para generar instancias de sinergia cooperativa que acabó por derramarse en otros ámbitos de la relación bilateral. En este sentido, el trabajo acumulativo que han significado los numerosos acuerdos y convenios en materia de cooperación económica en general (como la AEI y la IFR, que constituyen el cimiento de las relaciones bilaterales), y en los diferentes sectores, es un factor facilitador para la consecución de instancias exitosas de cooperación financiera de aquí en más.

21 Véase <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-encabezo-la-firma-de-cuatro-acuerdos-con-china-por-usd-4695>

22 Véase <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-aprobo-el-proyecto-de-rehabilitacion-del-corredor-norpatagonico>

Propuestas de cara al futuro

A partir de estos proyectos (y otros similares), es menester lograr convenios de crédito que garanticen el financiamiento a pesar de las coyunturas globales y domésticas desfavorables, máxime encontrándonos en una encrucijada como lo es el inicio de la explotación sistemática de los yacimientos hidrocarburíferos de Vaca Muerta, que es un fenómeno que promete beneficiar no solo a la Argentina, sino también a todas las partes que intervengan financieramente en hacerlo posible.

En este contexto, es menester revisar los casos en los que los acuerdos han quedado en letra muerta y, especialmente, aquellos que han quedado suspensos indefinidamente por la falta de seguimiento (consciente o inconsciente) de los expedientes. En esta categoría, como se enunció más arriba, caben casi 16 mil millones de dólares que esperan ser desembolsados y utilizados para el mutuo beneficio de China y Argentina.

También, en el caso de los recientes acuerdos a la espera de ser ratificados, no se debe más que insistir en la pronta redacción de los convenios necesarios para aplicar el blanco y negro sobre la realidad social argentina a la que tanto le urge. De esa manera, las inversiones energéticas planificadas son capaces de solventar las necesidades del desarrollo económico en el corto y mediano plazo, y las inversiones en infraestructura vial son el eslabón necesario para lograr un progreso federalizado en el largo plazo.

En este último punto, es necesario incluir en las tratativas a las autoridades provinciales, a fin de que los acuerdos que las conciernen se den con la mayor cantidad de consenso posible, y que su implicación en términos logísticos facilite el desarrollo de los proyectos en el terreno. De esta manera, además, es posible avanzar más certeramente en la implementación de los acuerdos ya existentes con los Estados subnacionales que, aún con el visto bueno de las autoridades nacionales, se encuentran paralizados.

A esto debe añadirse el cada vez más preponderante rol de los emprendimientos privados como tractores de la relación bilateral en términos comerciales, de inversiones directas y, recientemente, de infraestructura, a fin de potenciar la sinergia público-privada capaz de consolidar relaciones estables con China, aun cuando alguna de las partes se encuentre en coyunturas dificultosas. En este sentido, la capacidad del sector privado para canalizar el financiamiento de entidades financieras públicas chinas está aún grandemente inexplorada, pero las pocas instancias exitosas que se han dado en los últimos años demuestran que es un camino que merece explorarse, aún más con el apoyo expreso del Estado.

Estas recomendaciones a grandes rasgos pueden –y deben– ser complementadas con las necesidades coyunturales de las partes, que no por ello deben opacar el objetivo de largo plazo de lograr una relación de alta intensidad que signifique realmente

una asociación estratégica integral. Hasta ahora, el financiamiento soberano chino, en términos clásicos, ha permitido llevar a cabo obras y proyectos económicos de vital importancia para la Argentina. Es de esperar que esta situación solo mejore de cara al futuro, teniendo en cuenta un mayor involucramiento de las entidades chinas en los usos y costumbres argentinas, y un mayor compromiso de las partes locales por sostener la cooperación conjunta en términos reales y estratégicos en los niveles local, nacional y regional. En la medida en que la relación financiera bilateral se aborde en términos pragmáticos y de buena fe, aún queda mucho espacio para ampliarla, tanto intensiva como extensivamente.

Referencias

Custer, S., Dreher, A., Elston, T. B., Fuchs, A., Ghose, S., Lin, J., ... y Zhang, S. (2021). Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData's TUFF 2.0 Methodology. AidData at William & Mary.

Gallagher, K. P. y Myers M. (2021). China-Latin America Finance Database. Inter-American Dialogue.
Lin, J. (2020). La Franja y la Ruta hacia una “comunidad de destino común”: ¿un discurso vacío o una práctica viable para Argentina? Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 10(1), 71-88. <http://dx.doi.org/10.17951/al.2020.10.71-88>

Jiang, S., y Mallimaci, F. (Comps.). (2018). La Franja y la Ruta: Iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe. Ediciones UNTDF.

Oviedo, E. D. (2018). Chinese Capital and Argentine Political Alternation: From Dependence to Autonomy? Chinese Political Science Review, 3(3), 270-296. <https://doi.org/10.1007/s41111-018-0092-4>

Pedrosa, F., Noce, C. y Povse, M. (2021). La expansión asiática en América Latina: desafíos, oportunidades y asignaturas pendientes en F. Pedrosa, C. Noce y M. Povse, Desafíos actuales en Asia Oriental: lecciones para América Latina. EUDEBA.

Slipak, A., y Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL), 4(7), 26-55. <http://www.celcuadernos.com.ar/ediciones.php?vid=18>

Sucre, C., Marchán, E. y Espinasa, R. (2015). Financiando la nueva ruta de la seda: Inversión asiática en los sectores energético y minero de América Latina. <http://dx.doi.org/10.18235/0000074>.

Tang, J. (ed.). (2019). Forjando el futuro: reporte sobre el desarrollo social y económico de Argentina 2017-2018. Fundación Germán Abdala.

Xi, J. (2014). La Gobernación y Administración de China. Ediciones en Lenguas Extranjeras.

El encuentro. Gestión de la política internacional subnacional entre Argentina y China

Martín Rozengardt

Doctorando de la Universidad de Buenos Aires, Magíster Universidad de Shanghai Investigador del Centro de Estudios Argentina-China FSO/UBA
Director del Grupo de Trabajo de China del Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior
Director de Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires.

Introducción

La globalización²³ es una historia, entre otras cosas, de notable incremento de la posibilidad de vinculación entre personas de distintas partes del mundo. Un proceso que coincide con la reemergencia de Asia como región dinamizadora del capitalismo y de China en cuanto potencia global. Estos hechos tienen efectos en el resto del planeta ya que el “éxito del desarrollo económico chino” (Arrighi, 2007) cambió las dinámicas del sistema global, con efectos diferenciales en distintas regiones del mundo (Schmalz, 2016).

América Latina en general, y la Argentina en particular, se insertan en este escenario, en un primer momento, como oferentes de materias primas ante un enorme mercado que las requiere para continuar su desarrollo y, luego, en calidad de receptoras de inversiones, transferencia tecnológica y financiamiento para el desarrollo, y ante la necesidad de mejorar las balanzas comerciales.

Por su parte, China busca consolidar su posición como potencia global a través de la apertura de nuevos mercados y la generación de mayor confianza. De allí que sus intereses por América Latina se fundamenten en la disminución de la dependencia comercial con Estados Unidos, el acceso a recursos naturales para alimentar su desarrollo y la búsqueda de apoyo en sus principales objetivos diplomáticos, como por ejemplo la cuestión Taiwán²⁴.

La combinación de estos procesos da lugar al acercamiento entre mundos distantes;

23 Entendida como proceso multidimensional de reorganización de las relaciones sociales globales a través de diferentes escalas espaciales (Ferrero, 2015).

24 Shixue (2006) sistematizado por Damin (2018).

un fenómeno que tiene dimensiones generales, pero se ejecuta a través de prácticas situadas. Son personas (agentes) con distintas motivaciones y objetivos que, en representación de actores nacionales y locales, públicos y privados, producen el encuentro entre ambos países.

Para comprender en profundidad los 50 años de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China, es necesario considerar también el aumento de la autonomía de actores subnacionales²⁵ a la hora de planificar y ejecutar su política internacional (Ferrero, 2015). Un fenómeno que emergió luego del proceso de descentralización de la década de los ochenta. De aquel período a la actualidad, el relacionamiento entre provincias, municipios y actores locales privados aumentó, pero en muchos casos quedó en una instancia normativa, sin tener injerencia en los territorios.

A pesar de 30 años de aumento paulatino, los casos presentan características dispersas: hay vínculos entre provincias, entre unidades locales de menor escala (ciudades, municipios y distritos), entre provincias argentinas y ciudades chinas, entre regiones y hasta con actores nacionales. Hay encuentros que surgen desde las áreas de internacionales de las unidades subnacionales, otros a través de las embajadas, por iniciativa de actores universitarios, de gobiernos locales o de la sociedad civil. Las motivaciones o los temas del vínculo también son diversos: a veces empujan intereses comerciales o de acceso a commodities, otras, lo deportivo, lo cultural o lo educativo. A su vez, los comportamientos de los casos también difieren, ya que están los que lograron continuidad, mientras que otros quedaron en una foto o son reflatados décadas después, especialmente a la hora de evaluar logros y efectos.

Esta dispersión genera, tal y como explica Damin (2018), que muchos de los proyectos de inversión y contactos institucionales no se concretan en el nivel local, generando pérdida de recursos y disconformidad en los distintos actores. Aun así, la presencia de China como potencia mundial continúa impulsando el encuentro entre unidades subnacionales. Sobre todo a partir del rol clave de agentes específicos que buscan allí respuestas a preguntas que, por lo menos en las últimas décadas, no parecen estar en regiones más cercanas.

Hoy en día, hay una constante circulación de intenciones entre provincias de China y de Argentina: piensan estrategias de relacionamiento en varias direcciones, firman acuerdos, desarrollan aprendizajes institucionales conjuntos. Sin embargo, ¿cómo se define que el encuentro sea exitoso? ¿A partir de la firma de un hermanamiento y un acuerdo institucional? ¿O del aumento de las relaciones comerciales? ¿Cuáles son las prácticas o el recorrido institucional que conducen al éxito? Además, ¿qué motiva al

25 Entendemos a los actores subnacionales como una unidad institucional-administrativa que funciona como división formal al interior del Estado Nacional (municipal o provincial), y a la política internacional subnacional como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015).

encuentro? ¿Cuáles son las etapas del relacionamiento? Las características particulares de cada unidad subnacional, ¿definen el tipo de relacionamiento?

El presente capítulo pretende describir el estado de situación de la vinculación entre provincias de Argentina y China y seleccionar los casos más representativos. Además, presenta las principales condiciones de posibilidad del fenómeno estudiado y considera un enfoque multinivel para plantear la complejidad de actores involucrados.

La principal hipótesis afirma que el bajo nivel de institucionalización de las estrategias de las provincias Argentinas hacia las contrapartes chinas hace que el relacionamiento dependa casi exclusivamente de la creatividad e iniciativa de determinados agentes que, por distintos motivos personales, dan inicio, seguimiento o éxito al encuentro.

El estudio de los distintos elementos que componen la relación bilateral de China y Argentina es fundamental a la hora de que las políticas, públicas y privadas, locales y nacionales, cumplan con los objetivos que se proponen. Para ello, se requiere un análisis que considere los efectos de las dinámicas globales de relaciones sociopolíticas, pero también las prácticas y la iniciativa de los agentes, pasando por los marcos de acción y las reglas de las organizaciones intermedias.

Condiciones de posibilidad: descentralización, nueva estrategia de posicionamiento internacional y asociación estratégica integral

El éxito del proceso de transformación estructural iniciado en 1978 puso nuevamente a China en la mesa de los jugadores globales. Sin embargo, para que surgiera la posibilidad de que algunas provincias de Argentina y China coincidieran en el interés y objetivo de acercarse, tuvieron que darse una serie de condiciones. Se destacan el aumento durante las décadas del ochenta y noventa de la capacidad de acción de las provincias en ambos países, el acercamiento bilateral generado por el proceso de internacionalización de China²⁶ y la complementariedad asimétrica de estructuras económicas. El siguiente apartado pretende describirlas.

Una de las políticas chinas que formó parte del paquete de reformas posterior a 1978 fue darles a las provincias un mayor grado de autonomía. La descentralización (放权让利²⁷), ejecutada durante la década de los ochenta, pretendía trasladar las políticas sociales desde las empresas estatales a las provincias, para que las primeras pudieran ganar en eficiencia y solvencia. El objetivo se cumplió, pero tuvo efectos como

26 Zhimin, Junbo y Diyu (2010) mencionan la descentralización y la internacionalización como dos fuerzas gemelas a la hora transformar las provincias chinas en actores internacionales.

27 Como explica Arrighi: “La descentralización presupuestaria, (que) concedía autonomía a los gobiernos locales en la promoción del crecimiento económico y en el uso de los superávits presupuestarios para pagar primas, y un cambio en la evaluación de los cuadros sobre la base del rendimiento económico de sus localidades, que estimulaba a los gobiernos locales con fuertes incentivos para promover el crecimiento económico”.

la generación de un sistema de competencia entre las provincias y, por lo tanto, de desigualdad a favor de las ubicadas en la región de la costa²⁸, además de la pérdida de capacidades estatales por parte del gobierno central²⁹.

Este proceso interno de China coincidió simultáneamente con otras dos condiciones. Primero, el desarrollo de la etapa fundacional de la relación bilateral con Argentina (Cesarin, 2007). La política exterior, que solo puede ser producida por gobiernos nacionales, debe ser diferenciada de la gestión internacional de las unidades subnacionales (Calvento, 2015). Segundo, que también en Argentina durante los años ochenta y, sobre todo, los noventa, emergió un contexto que impulsó la gestión internacional de unidades subnacionales (Calvento y Colombo, 2016). El marco institucional de este fenómeno social quedó instituido en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, cuyo artículo 124 constituye la posibilidad de las provincias de establecer acciones en el exterior y celebrar convenios internacionales³⁰.

La novedad de este período fue que las provincias de ambos países comenzaron a encontrarse. El resultado de este proceso fue la emergencia de los primeros contactos entre unidades subnacionales, institucionalizados a través de la firma de cartas de intención o hermanamientos.

Luego de ese momento, aparecen, a fines de la década de los noventa, otras condiciones que generarían mejores posibilidades para la vinculación. Una de las más importantes es el objetivo de China de ingresar a la Organización Mundial de Comercio. Luego de años de negociaciones, el ingreso a la OMC se oficializa en 2001. En términos generales, el Gobierno chino tenía la intención de generar confianza, abrir mercados para sus exportaciones e incentivar el mayor ingreso de capital. En esa lógica, América Latina era una región estratégica frente a la necesidad de diversificar fuentes de abastecimiento de materias primas y reciclar capitales de inversión. Había intereses en ambas partes para establecer mayores contactos, aunque siempre con asimetría a favor de China.

Al mismo tiempo, surgen nuevos ciclos políticos en ambas naciones, dando paso a una etapa de las relaciones bilaterales en la que destaca la firma de importantes convenios

28 Las ventajas comparativas de acceso a puertos, la preexistencia de actores sociales dedicados al comercio exterior y los beneficios brindados por el Gobierno nacional, como la política de zonas económicas especiales y clusters, generaron que China se haya desarrollado a “dos velocidades”, dejando rezagadas al resto de las regiones. (Lioni, Estrader, Notarfrancesco y Rozengardt, 2021).

29 También, la constitución de un nuevo rol de las provincias en el proceso de producción de políticas públicas Rozengardt (2019), ya que la dinámica de reforma transicional Wang (1991) implementada en el marco de “la reforma y apertura” tuvo en las unidades subnacionales un rol clave en cuanto terreno de innovación y experimentación de políticas Rozengardt (2020).

30 En este punto es importante realizar aclaraciones. Primero, que a pesar del federalismo formal instituido en 1994, la característica federal de la Argentina es previa. Las regiones y las unidades subnacionales, sus agendas, intereses e identidades, responden a un proceso de sedimentación de victorias, resistencias y derrotas que viene por lo menos de los siglos XVIII y XIX. Pero además, que a pesar de la reforma de 1994, la agenda política y la reproducción del sentido común es producida desde la Ciudad de Buenos Aires y los primeros cordones de la Provincia de Buenos Aires, y que hay una distribución social de la renta a favor de la zona núcleo de la pampa húmeda.

de cooperación y la consolidación de la relación comercial. Además, en Argentina, a partir de 2003, hubo una modificación en la modalidad de inserción internacional de las unidades subnacionales, producto de cambios en los lineamientos de la política exterior. Nuevos actores locales, sobre todo municipios, comenzaron a ejecutar políticas de gestión internacional y a generar capacidad estatal en procesos de internacionalización (Araya y Herrero, 2015).

En China también comenzaron a aparecer, a fines de los noventa, nuevos actores regionales y provinciales en la escena internacional. La decisión del gobierno central de darle en 1997 a la ciudad de Chongqing un estatus municipal, la presentación en 1999 de la Estrategia para el desarrollo del oeste, el proyecto de Revitalización de las viejas industrias del noroeste de 2003 y el Plan para el ascenso de China del centro del 2004 demostraron el interés nacional de armar una estrategia de desarrollo para achicar las brechas que se habían generado a favor de las provincias ubicadas en la costa. Esto produjo cambios, principalmente en provincias del oeste como Sichuan, pero las costeras se mantuvieron —y se mantienen— a la vanguardia (Steveng, Shudeng, Singh, Rogers and Merollo, 2019).

Luego del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista Chino la política regional comenzó a tener todavía más presencia en las comunicaciones oficiales³¹. Vale la pena preguntarse si las estrategias diferenciales de desarrollo regional también impactan en la gestión internacional de las unidades subnacionales de China. Por otro lado, desde un plano normativo, existe en China un marco que ampara y estimula la vinculación entre los Gobiernos locales³². Argentina no documenta de esta manera sus estrategias, pero se puede destacar la figura creada por la embajada de Argentina en China dedicada exclusivamente a las relaciones entre provincias.

De manera que entre fines de los noventa y principios del 2000 comienza un nuevo momento en los vínculos entre unidades subnacionales de ambos países. Esto se refleja en el aumento de los distintos tipos de acuerdos. Sin embargo, a pesar de pasar del cambio de categoría de la relación bilateral de asociación integral (2004) a asociación estratégica integral (2014)³³, del posicionamiento de China como uno de los principales socios comerciales de Argentina o de la firma de una amplia gama de acuerdos en distintos sectores, los encuentros entre las unidades subnacionales no lograron pasar a una etapa de consolidación. Sus dinámicas, efectos o procedimientos siguen dispersos.

31 De hecho, el XIV plan quinquenal (2021-2025), junto con una estrategia diferencial para cada una de las regiones - Centro, Oeste, Costa-Este y Noroeste-, destaca los proyectos de integración de la gran bahía, la región Tianjin-Beijing-Hebei o del delta del río Yangtze

32 Los dos libros blancos sobre política de China en América Latina publicados en 2008 y 2016 por el Ministerio de Asuntos Exteriores de China (MOFA) la identifican como un área de interés; el Plan de Cooperación del Foro China-CELAC, publicado en 2015, también la contempla. Además, hay foros para poner en agenda el tema, entre los que destacan el Foro de Alcaldes de Ciudades Capitales de China-LATAM, y el Foro de Cooperación de Gobiernos Locales de China-LATAM (Myers, 2020).

33 El ingreso de Argentina a la Iniciativa de la Franja y la ruta todavía es muy reciente (2022), pero vale la pena tenerlo en cuenta para analizar una posterior influencia o no en los acuerdos a nivel subnacional.

El siguiente apartado describe un universo de 65 encuentros de distintos niveles de gobierno que tuvieron lugar entre 1992 y 2021, para traducir lo mencionado en términos empíricos. Además, considera la variable “cantidad de exportaciones a China” para determinar el impacto del encuentro entre unidades subnacionales. Pretende detectar los casos más significativos y plantear algunos interrogantes acerca de lo que implica que un encuentro sea exitoso o no.

Descripción del universo: ¿qué es un caso exitoso?

El 24 de julio de 1992, los gobernadores de la Provincia de Buenos Aires y Hebei firmaron un Protocolo de Acuerdo sobre el Establecimiento de Relaciones Amistosas. Desde aquel acontecimiento hasta el año 2022 sucedieron, al menos³⁴, 65 encuentros entre unidades subnacionales de China y Argentina.

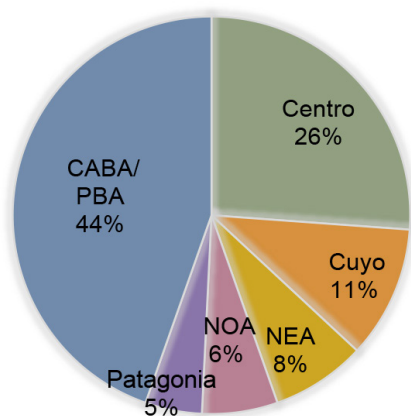
En términos generales, es posible distinguir vinculaciones entre provincias, entre distintas unidades locales (ciudades, distritos y municipios), entre provincias argentinas con ciudades chinas y un único caso a nivel subregional³⁵. El primer tipo representa la mayoría, pero la existencia de encuentros a nivel local es considerable y debe ser tenido en cuenta en el análisis, sobre todo a partir de 2001.

Como muestran los gráficos 1 y 2, las regiones en las que se concentran los mayores encuentros son la de CABA/PBA, y en un segundo lugar la del Centro, para el caso de Argentina. En China, producto de las políticas de desarrollo regional diferencial, destaca claramente la región de la Costa-este, seguida por la del oeste, tan solo unos puntos porcentuales más arriba del resto.

34 El universo analizado se basa en un registro de 65 encuentros, lo que no quiere decir que en el período analizado no haya habido más.

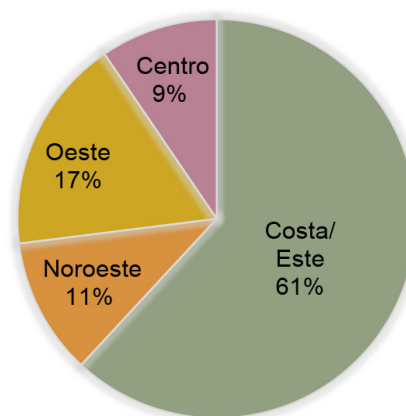
35 La Región Centro, compuesta por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, firma en 2005 un Acta de Cooperación con la Cooperación Nacional China de Ingeniería en el Exterior.

Gráfico N°1
Distribución de encuentros subnacionales
entre Argentina y China por regiones de
Argentina (1992-2021)



Fuente: elaboración propia en base a listado de Anexo

Gráfico N°2
Distribución de encuentros subnacionales
entre Argentina y China por regiones de
China (1992-2021)



Fuente: elaboración propia en base a listado de Anexo

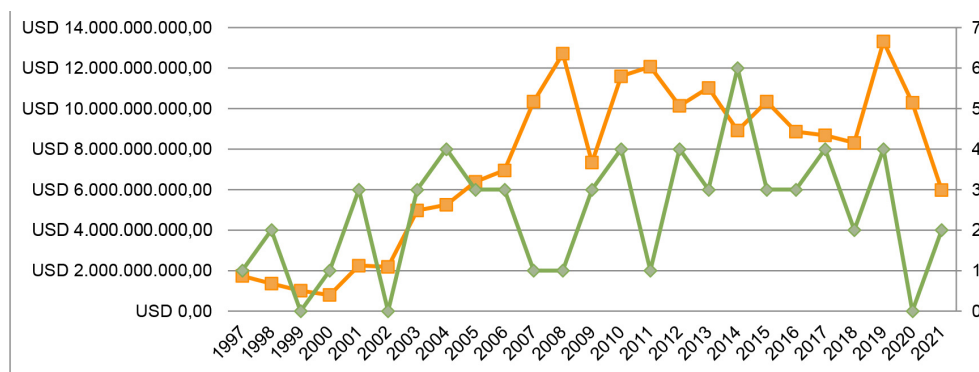
A su vez, es posible distinguir una primera etapa desde los años 1992 hasta 2001, en la que los encuentros fueron escasos (ocho) y, su mayoría, a nivel provincial, salvo por el caso de la ciudad de Rosario y Shanghái³⁶. En términos comerciales, los datos del origen provincial de las exportaciones³⁷, a partir de 1997, tampoco muestran un volumen relevante, pero sí destacan los casos de Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba como las provincias con mayores niveles de exportación a China.

Vale la pena destacar que las tres provincias recién mencionadas concentran, entre 1997 y 2021, el 71% de las exportaciones frente al resto de las provincias, por lo que, desde un aspecto comercial, pueden ser consideradas las “ganadoras”. Sin embargo, no hay una relación entre los aumentos en las exportaciones y sus encuentros a nivel subnacional. Es verdad que son las que mayor cantidad de encuentros con provincias chinas tuvieron, pero no hay una correspondencia entre el aumento de las exportaciones y los momentos precisos de acuerdos o contactos a nivel subnacional. De manera que una primera conclusión es que los acuerdos a nivel subnacional no tienen impacto en el aumento de las exportaciones provinciales a China (ver gráfico 3), sino que la perspectiva comercial debe considerarse en relación a la matriz importadora/exportadora nacional de ambos países. El éxito del encuentro debe ser medido, por lo menos hasta la fecha, desde otra perspectiva. Pero entonces, ¿es posible hablar de casos exitosos? ¿Qué otros indicadores deberían ser considerados?

36 Shanghái, junto con Beijing, Tianjin y Chongqing, es una ciudad con categoría provincial.

37 Ver : <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-79#:~:text=En%202021%2C%20el%20origen%20provincial,generalizado%20en%20todas%20las%20regiones>

Gráfico N°3. Cantidad de encuentros entre unidades subnacionales vs origen provincial de las exportaciones Argentinas en China



Fuente: elaboración propia con datos de listado que figura en el anexo y el INDEC

Luego de 2001 todos los indicadores presentan un aumento. Esto se repite tanto para la cantidad de encuentros como para los montos de las exportaciones de provincias argentinas a China. La profundización de la relación bilateral es una de las variables que explican el cambio. El gráfico 3, muestra una coincidencia entre los acuerdos a nivel nacional de 2004 y 2014 y los picos de casos de encuentros a nivel subnacional.

Otro elemento característico de este segundo período es la presencia de unidades locales, con las ciudades de Córdoba y La Plata como las más relevantes. Analizar en profundidad las provincias de Córdoba y Buenos Aires, en las que hay más encuentros de unidades locales que a nivel provincial, ayudaría a entender las distintas dinámicas entre unidades subnacionales, sobre todo cuando los acuerdos municipales no necesariamente coinciden con los vínculos a nivel provincial. Hubo excepciones en 2014, cuando la provincia y la ciudad de Santa Fe coincidieron con el distrito de Beibei y Chongqing, respectivamente, y en 2022, cuando la Provincia de Buenos Aires hizo algunos intentos por incorporar contrapartes a nivel municipal a sus hermanamientos con Sichuan o Hebei.

Es importante también distinguir la estrategia de posicionamiento internacional de las provincias de Argentina con China en general, de los encuentros entre unidades subnacionales. De hecho, es posible encontrar mayores efectos positivos en el primer caso. Un indicador es el acceso al financiamiento de grandes obras, sobre todo en energía y transporte³⁸.

La capacidad de un gobierno provincial de que uno de sus proyectos pueda acceder a financiamiento para el desarrollo es, sin dudas, un indicador de éxito. Otro, mucho

38 Por ejemplo en los proyectos negociados en febrero de 2022 como "AMBA I" para Buenos Aires, "Parque Eólico Arauco" en La Rioja, el "Cierre energético norte" de Entre Ríos o la extensión del parque solar "Cauchari" en Jujuy, por nombrar algunos que específicamente responden a intereses provinciales.

más difuso con respecto al acceso a la información, es la inversión. En los últimos años se vienen desarrollando experiencias llamativas en algunas provincias del norte grande, como Jujuy o Salta, en donde la existencia de recursos demandados por el mercado mundial –el litio–, no solo atrae inversiones, sino que motiva a la cooperación en otras áreas.

Otros dos casos exitosos son el de la provincia de Córdoba y el de CABA. El primero, por la inauguración en 2020 del Instituto Confucio. Un ejemplo de que la estrategia hacia China a nivel nacional es más beneficiosa que con una contraparte subnacional. Sin embargo, el hermanamiento en 2010 entre Córdoba y Chongqing permitió el establecimiento de la “Casa de Córdoba” y también el acceso a becas, un logro no menor teniendo en cuenta la relevancia de agentes que van a estudiar a China en la posterior gestión internacional de unidades subnacionales. El segundo es el vínculo entre las ciudades de CABA y Beijing, por las veces que se repite en el tiempo³⁹, y que tuvo efectos de importancia como la creación en 2014 de la escuela oficial bilingüe o el encuentro “Experiencia Beijing” en 2018, centrado en las industrias culturales.

Hasta aquí, algunos de los elementos y casos destacados de la descripción del estado de situación de los últimos 30 años de encuentros entre unidades subnacionales. Una próxima instancia de investigación debería considerar los datos y las experiencias para realizar estudios de casos específicos. Pero para ello no basta con describir las características de los acuerdos o de los logros alcanzados, sino que es necesario mostrar la complejidad de los actores involucrados en el fenómeno. El siguiente apartado pretende introducir algunos aspectos conceptuales y empíricos de dicha complejidad.

Perspectiva multinivel. Actores

Yufan y Lin compilaron en 2003 un libro significativo con respecto al proceso de elaboración de la política exterior china. En el capítulo dedicado al rol de las provincias, Zhimin (2003; pp. 189 y 190) propone un concepto de diplomacia multinivel en el que, contrario al concepto de paradiplomacia⁴⁰, la participación de actores subnacionales da cuenta de una expansión en la capacidad de acción de la política exterior.

Esta perspectiva es tomada por Araya (2020) y Myers (2020) a la hora de investigar las relaciones entre unidades subnacionales de China y América Latina. Zhimin la utiliza para mostrar la coincidencia entre actores nacionales y provinciales en la política exterior china, mientras que Myers lo hace para desentrañar los distintos actores chinos que intervienen, incluso dentro de una misma unidad subnacional⁴¹. El presente apar-

39 Hubo encuentros entre la Ciudad de Buenos Aires y Beijing en 1993, 2001, 2005, 2009 y 2018.

40 Para referencias acerca de las discusiones teóricas sobre el concepto de paradiplomacia ver Ferrero (2015) y Araya (2020).

41 Esto seguramente tenga que ver con el momento en el que fue escrito cada texto: el primero en 2003, y el segundo, 17 años después, tiempo suficiente para que se complejizaran y expandieran los actores de la gestión internacional de las unidades

tado tiene el objetivo de describir esa complejidad.

Uno de los principales actores son las embajadas y, para el caso argentino, también los consulados. Tanto en Argentina como en China, ofician como receptores de las demandas de sus gobiernos y como facilitadores para las contrapartes pertinentes. Cada caso depende de la iniciativa del actor subnacional y del contacto con las representaciones diplomáticas, lo que puede suceder con o sin participación de las cancillerías. Por ejemplo, destaca el rol de la Embajada de China en el establecimiento del Instituto Confucio, luego de que la Universidad Nacional de Córdoba lo solicitara y también en el inicio de conversaciones en 2022 entre las provincias de Hebei y Buenos Aires, solicitada por la provincia china. El ejemplo de Córdoba muestra que las universidades también pueden ser un actor que impulse el inicio de un encuentro a nivel subnacional.

También puede suceder que las embajadas generen vínculos por agendas propias. Por ejemplo, la embajada de Argentina fue iniciadora de agendas entre provincias, como el caso de Buenos Aires y Shaanxi. Pero además, tiene un rol clave para facilitar el acceso al financiamiento, ya que suele establecer contactos entre las empresas comerciales chinas que van a desarrollar los distintos proyectos y las provincias solicitantes.

Sin embargo, y este ejemplo ayuda a entender la complejidad del fenómeno, para la efectiva concreción de obras de infraestructura, la embajada depende también de otros actores, como las áreas del Gobierno nacional argentino dedicadas a la gestión del financiamiento o su vínculo con los grandes actores del financiamiento chino, como los bancos –principalmente China Development Bank y Exim Bank– o aseguradoras como Sinosure.

Además, la posibilidad de que se incluyan en las negociaciones (DECCE) a nivel nacional los proyectos de financiamiento que les interesan a las provincias depende, por un lado, de sus vínculos con el Gobierno nacional, y por otro, de la articulación a través de la embajada con las empresas chinas ejecutoras de los proyectos comerciales; mucho más que de los vínculos a nivel subnacional. El caso que detalla Myers (2020: 20) sobre el Proyecto Cauchari I, II y III es ejemplificador.

En China, a nivel nacional, la Asociación del Pueblo Chino para la Amistad con Países Extranjeros, que centraliza los hermanamientos y los foros de amistad entre provincias, o los departamentos de América Latina del Partido Comunista Chino también deben ser tenidos en cuenta, ya que pueden funcionar como vértice entre ambos países.

Como ya se mencionó, el encuentro a nivel subnacional no es el único aspecto del relacionamiento de provincias argentinas con China, ni el más significativo. Es importante tener en cuenta también el rol de las empresas chinas, un actor poco estudiado, pero

subnacionales.

muy relevante por varios motivos. Primero, el hecho de que el interés sea económico, hace que ciertos engranajes se muevan de manera más veloz y pragmática. Pero su presencia implica el encuentro con sindicatos, empresas locales (estatales y privadas), agencias de promoción, etc. Además, las empresas chinas traen consigo una experiencia de fuerte competencia, incluso dentro de su mismo país, dinámica que se expresa en sus proyecciones en el extranjero. Las empresas argentinas, en cambio, son un actor que hasta ahora no ha entrado a la escena subnacional. Participan de las negociaciones bilaterales y dialogan con actores a nivel nacional, pero por su peso específico, no consideran necesario entrar en el esquema local. Resulta válido preguntarse si su poca presencia puede explicar las dificultades para materializar acuerdos.

Respecto de las partes locales chinas, la responsabilidad formal de los vínculos a nivel subnacional depende de los departamentos de América y Oceanía de las Oficinas de Asuntos Exteriores (FAO, por sus siglas en inglés) del Gobierno provincial o municipal, un punto importante a la hora de generar estrategias integrales de relacionamiento que pueden incluir varias agendas a nivel provincial, pero también contactos con otros actores locales. Si los intereses de la agenda derivan en términos de comercio o inversiones, el vínculo suele ser centralizado por la oficina provincial del Consejo para la Promoción del Comercio Internacional.

La contraparte natural de lado de las provincias argentinas son las áreas de relaciones internacionales, que suelen figurar en el organigrama con el carácter de subsecretaría. Puede suceder que se mantenga un vínculo centralizado o también que las respectivas áreas de internacionales de los propios ministerios de las provincias acudan a las contrapartes chinas directamente.

Hasta aquí, algunos casos de la forma en que se expresa la perspectiva multinivel. Para completar el panorama, los análisis de caso no solo deberán describir los actores involucrados, sino también rastrear los objetivos que motivaron la gestión internacional subnacional. Haciendo eso, aun así, el análisis sería insuficiente. Faltaría otro elemento fundamental: el rol de los agentes. Los bajos niveles de institucionalización y la alta dispersión de actores, sectores y efectos de los encuentros podrían pintar una imagen pesimista. Sin embargo, las interacciones continúan. Esto se debe a que hay personas que, por sus trayectorias de vida, por intereses personales o de los colectivos que conforman, producen el encuentro.

A modo de conclusión. Producir el encuentro

Cuando al empresario argentino Gonzáles Gava le consultan por el concepto 关系 (guanxi), responde que la perseverancia es una característica que deben tener quienes trabajan con contrapartes en China y que es fundamental darles seguimiento a los vínculos en todo momento, y no solo ante la posibilidad de un proyecto. La clave es que la

contraparte sienta que del otro lado del mundo tiene un amigo.

El testimonio es útil para introducir la perspectiva del agente en el fenómeno estudiado, sobre todo por la ya caracterizada dispersión. Describir las formas y prácticas de vinculación entre una persona encargada de la cooperación internacional de una provincia argentina y otra de las relaciones con América Latina de la FAO provincial de China es una forma de operacionalizar la afirmación que inauguró el capítulo acerca de la globalización como el acercamiento de mundos distantes.

Para considerar este aspecto es necesario incorporar al análisis la trayectoria de vida de aquellas personas que llevan adelante los vínculos subnacionales, pero también las prácticas, es decir, la forma en que ejecutan el encuentro: qué dicen, cómo mantienen los vínculos, cómo se piensan las reuniones. Es importante tener en cuenta, también, características como la iniciativa, la creatividad y la capacidad de generar interés en los actores locales.

Por ejemplo, en China hay una característica que destaca en quienes se encargan de las relaciones con América Latina, que es el conocimiento del idioma español. La formación en idiomas y la trayectoria laboral posterior está estratégicamente asociada. Pero hace falta una investigación empírica para responder si el rol del agente es tan importante como en Argentina o si prima más bien la estrategia de los actores, además de cómo surge el interés del agente chino en una provincia específica.

En Argentina, en cambio, la enseñanza del chino mandarín es incipiente, y la trayectoria de vida que suele primar en quienes llevan las agendas con China en las provincias es haber tenido alguna experiencia en el país: un viaje de negocios, becas de distintos tipos, por nombrar algunos. Sin embargo, esto no es excluyente, no solo los actores son más dispersos en Argentina, también lo son los agentes. Un encuentro puede ser generado por la vocación de la decana de una facultad, la visión de un intendente o la incorporación de un experto o experta en un equipo en China. Cuanta mayor jerarquía tiene el agente, mayor la posibilidad de generar instancias efectivas de vinculación. Por otro lado, el riesgo de depender tanto del agente es que, al cambiar de puesto, puede quedar trunco un proceso que necesita tiempo.

Las condiciones de posibilidad para el encuentro, entre las que figuran los grados de autonomía de las provincias, políticas exteriores a nivel nacional que propicien vínculos, los intereses tácticos de cada parte involucrada y la existencia de marcos políticos y legales siguen vigentes. Sin embargo, el análisis de los encuentros existentes desde 1992 hasta 2021, a pesar de destacar algunos casos claves, da cuenta, sobre todo, del grado de dispersión, la falta de continuidad y la complejidad del entramado de actores intervinientes. Aun así, los esfuerzos por producir el encuentro continúan.

Para comprender este hecho es importante ponderar el rol de los agentes. Una compa-

ración entre los casos exitosos y paradigmáticos ya descriptos deberá considerar sus aprendizajes e intereses, pero también describir las prácticas del encuentro; analizar los comportamientos, motivaciones y la forma de seguimiento de las personas, tanto de China como de Argentina, que forman parte de la producción del encuentro; buscar continuidades, errores y experiencias exitosas, para establecer criterios de vinculación eficaces. En suma, encauzar el acercamiento de mundos distantes y encontrar allí nuevas y creativas respuestas a las preguntas acerca del desarrollo integral de los intereses nacionales.

Propuestas

- Construir instancias de intercambio de prácticas exitosas para la cooperación entre las personas que se dedican a los vínculos con China a nivel subnacional, pero con participación de representantes de actores nacionales. Sobre todo, de quienes tuvieron la experiencia de vivir en China y de construir redes de contactos allí.
- Promover en Argentina espacios provinciales de articulación entre los actores que tienen intereses en China para definir estrategias conjuntas e intercambiar experiencias exitosas.
- Incorporar empresas locales en la política a nivel subnacional de Argentina en su vinculación con provincias y municipios de China.
- Encontrar redes académicas, profesionales y empresariales en China que también analicen la perspectiva subnacional para la vinculación y establecer mecanismos formales de comunicación y negociación.
- Establecer mecanismos de intercambio y diálogo en América Latina sobre el rol y las experiencias de vinculación a nivel subnacional con China y explorar tipos de cooperación triangular.
- Las provincias de Argentina deben transformar los objetivos de su estrategia con China en una política de Estado y mantener una perspectiva en el mediano plazo.
- Promover la mayor presencia argentina en los foros dedicados a intercambiar experiencias sobre la vinculación entre unidades subnacionales: el Foro de Alcaldes de Ciudades Capitales de China-LATAM, el Foro de Cooperación de Gobiernos Locales de China-LATAM y los organizados por CPAFFC.

Referencias



Araya, I. (2020). La diplomacia multinivel digital entre China y AlyC. <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2020/0810/c31617-9720063.html>

Araya, J.M. y Herrero, M. S. (2015). Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014 en Procesos y actores de la Gestión de la Política Internacional Subnacional, Calvento, Mariana (Comp). CEPIL.

Arrighi, G. (2007), Adam Smith en Pekín. Trad. Juan Mari Madariaga. Ediciones Akal.

Calvento, M. (2016) La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28 (I), 295-332. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>

Calvento, M. (comp.) (2016). Gestión y política internacional subnacional: el caso de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires. Publicaciones CEIPIL — ANPCyT.

Calvento, M. y Colombo, S. S. (2016). Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires. Editorial: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales.

Cesarin, S. (2008). Continuidad y cambio en las relaciones Argentina-China. *Revista Intellector*, Volumen IV, (Nº 8).

Cochrane, S., Deng, S., Singh, A., Rogers, J. y Merollo, B. (2019). China's Provincial Economies: Growing Together or Pulling Apart?. Moody's ANALYTICS.

Damin, N. (2018). La vinculación sino-argentina desde la perspectiva sociológica. De la triangulación con intereses de terceros países a los acuerdos en el nivel provincial. HanaqGroup.

Ferrero, M. (2006). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (Nº 11).

Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. The Macmillan Press Limited.

Jiang, S. (2006). Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva sociedad (NUSO)*, (Nº 203). <https://nuso.org/articulo/una-mirada-china-a-las-relaciones-con-america-latina/>

Lioni, M. J., Estrader, J., Notarfrancesco, S. y Rozengardt, M. (2021). Los vínculos entre las provincias de Sichuan y Buenos Aires: Prácticas efectivas, complementariedades productivas y diplomacia multinivel. Informe del Observatorio de Coyuntura Internacional y política Exterior (OCIPEX). <https://ocipex.com/informes/los-vinculos-entre-las-provincias-de-sichuan-y-buenos-aires-practicas-efectivas-complementariedades-productivas-y-diplomacia-multinivel>

Myers, M. (2020). *Going Local. An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Dialogue.

Oviedo, E. D. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Universidad de Chile. Instituto de Estudios Internacionales. Estudios Internacionales*, 47 (Nº 180), 67-90. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>

Qian, Y. (2002). *How Reform Worked in China*. Department of Economics. University of California, Berkeley.

Rozengardt, M. (2019). Políticas públicas chinas: bibliografía existente, instituciones transicionales y centralización-descentralización. *Revista Orientando. Temas de Asia Oriental. Sociedad, Cultura y Economía*, (N°17). <https://doi.org/10.25009/orientando.v0i17.2625>. Universidad Veracruzana

Schmalz, S. (2016). El ascenso de China en el sistema mundial: consecuencias en la economía política de Sudamérica. *Pléyade*, (N° 18), 159-92. <https://www.revistapleyade.cl/index.php/OJS/article/view/105>
Wang S. (1991). *From Revolution to Involution: State Capacity, Local Power, and [Un]governability in China*. Yale University.

Xu, J. y Yagûe Blanco, J. L. (2012). El desarrollo regional en la República Popular China: de la administración centralizada a la planificación del Desarrollo. *Estudios Geográficos, Volumen LXXIII (N° 272)*, 273-307. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201210>

Zhimin, C, Jian, J. y Chen, D. (2010). The Provinces and China's Multi-Layered Diplomacy: The Cases of GMS and Africa. *Political Science The Hague Journal of Diplomacy, Volumen 5 (N° 4)*, 331-356. <https://doi.org/10.1163/187119110X529203>

Zhimin, C. (Ed. Yufan Hao y Lin Su). (2005). *Coastal Provinces and China's Foreign Policy Making en China's Foreign Policy Making. Societal Force and Chinese American Policy*. Routledge.

Anexo

Listado de 65 encuentros

Provincia (Arg)	Localidad (Arg)	Provincia (中国)	Localidad (中国)	Año
BUENOS AIRES		Hebei		1992
CABA		Beijing		1993
CHACO		Liaoning		1995
MISIONES		Heilongjiang		1996
SANTA FE	Rosario	Shanghai		1997
BUENOS AIRES		Hebei		1998
SAN JUAN		Jiangsu		1998
BUENOS AIRES	La Plata	Sichuan	Chengdu	2000
CABA		Beijing		2001
SANTA FE		Jiangsu		2001
BUENOS AIRES	Mar del Plata	Tianjin		2001
BUENOS AIRES		Shandong		2003
BUENOS AIRES		Sichuan		2003
CÓRDOBA	Bell Ville	Zhejiang	Yongkang	2003
BUENOS AIRES	Bahía Blanca	Liaoning	Dalian	2004
ENTRE RÍOS		Henan		2004
MENDOZA		Zhejiang		2004

CÓRDOBA	Bell Ville	Zhejiang	Yongkang	2004
CABA		Beijing		2005
REGIÓN CENTRO		Corporación China de Ingeniería en el exterior		2005
ENTRE RÍOS		Henan		2005
MISIONES		Fujian		2006
MISIONES		Heilongjiang		2006
CÓRDOBA		Jiangsu		2006
MISIONES		Fujian		2007
TIERRA DEL FUEGO		Shaanxi		2008
CABA		Beijing		2009
BUENOS AIRES	Florencio Varela	Anhui	Chizohu	2009
CÓRDOBA	Marcos Juárez	Jiangxi	Gongqingcheng	2009
MENDOZA		Guangdong		2010
LA RIOJA		Shandong		2010
CÓRDOBA		Chongqing		2010
BUENOS AIRES	San Isidro	Shanghai	Xuhui	2010
CABA		Shanghai		2011
CÓRDOBA	Ciudad de Córdoba	Shaanxi	Xi'an	2012

CABA		Guangdong	Guangzhou	2012
BUENOS AIRES		Liaoning	Shenyang	2012
BUENOS AIRES	Puan	Shandong	Dezhou	2012
CABA		Guangdong	Shenzhen	2013
MENDOZA		Guangdong		2013
SANTA CRUZ	El Calafate	Zhejiang	Hangzhou	2013
CÓRDOBA	Ciudad de Córdoba	Hubei	Wuhan	2014
SANTA FE		Chongqing		2014
BUENOS AIRES	General Rodríguez	Beijing	Yanqing	2014
MENDOZA	Junín y Rivadavia	Guizhou	Renhuai	2014
BUENOS AIRES	La Plata	Liaoning	Shenyang	2014
SANTA FE	Santa Fe	Chongqing	Beibei	2014
BUENOS AIRES	Almirante Brown	Jiangsu	Huai'an	2015
BUENOS AIRES	Balcarce	Beijing	Yanqing	2015
BUENOS AIRES		Liaoning		2015
CABA		Shandong	Qingdao	2016
SALTA		Jiangsu		2016

CÓRDOBA	Villa María	Shandong	Liaocheng	2016
BUENOS AIRES	Pergamino	Anhui	Chaohu	2017
JUJUY		Guizhou		2017
BUENOS AIRES		Sichuan	Chengdu	2017
BUENOS AIRES		Sichuan		2017
CÓRDOBA	Ciudad de Córdoba	Zhejiang	Jiaxing	2018
CABA		Beijing		2018
SALTA	Ciudad de Salta	Jiangsu	Xuzhou	2019
BUENOS AIRES		Sichuan		2019
LA RIOJA		Guangdong	Shenzhen	2019
TIERRA DEL FUEGO	Ushuaia	Zhejiang	Shaoxing	2019
CÓRDOBA	Ciudad de Córdoba	Zhejiang	Hangzhou	2021
SALTA	Ciudad de Salta	Jiangsu	Xuzhou	2021

Planificación estratégica y política exterior soberana. Reflexiones sobre la cooperación energética entre Argentina y China a 50 años del inicio del vínculo bilateral

Lic. Agustina Sol Sánchez

Lic. Agustina Sol Sánchez
Directora de Grupos de Trabajo y Coordinadora del Grupo de Trabajo de Sectores Estratégicos y Política Energética del OCIPEX
Maestría Interdisciplinaria de Energía (UBA/CEARE)
(Maestrante).

Introducción. Reconfiguración geopolítica global y política exterior soberana

Nos proponemos hacer un repaso sobre la cooperación en sectores estratégicos, particularmente en el sector energético entre 2003 y 2015, en el marco del 50° aniversario del establecimiento del vínculo diplomático bilateral entre la República Argentina y la República Popular China. A su vez se analizará cómo a partir del 2016 con la llegada al gobierno de la Alianza Cambiemos, Argentina dio un giro en su política exterior y en su política de desarrollo de sectores estratégicos, dando marcha atrás con todos estos proyectos.

Tras la crisis financiera de 2008 asistimos a una reconfiguración de la economía global que quedó evidenciada con el crecimiento productivo e industrial de nuevos países “emergentes”. Entre 2008 y 2014 los países del G7, grupo de potencias centrales, crecieron a una tasa anual del 1,3%, mientras que los países emergentes lo hicieron a una tasa promedio del 7,6% (López, 2014). Entre 2003 y 2014, las exportaciones de Argentina hacia China crecieron un 85%. De esta manera, China se constituyó como el segundo destino de las exportaciones de nuestro país. Para 2014, el comercio bilateral alcanzaba los 15.000 millones de dólares y los productos de China ocupaban el segundo lugar en las importaciones nacionales (López, 2014).

A la complementariedad en materia comercial, se sumaban las posiciones comunes en

el ámbito multilateral respecto de la institucionalidad internacional: ambos países manifestaron la necesidad de contar con nuevas reglas, más justas, que promovieran una distribución más equitativa de la riqueza y respetaran el principio de no intromisión en los asuntos internos de otros países. Los apoyos mutuos a los respectivos reclamos de soberanía, sobre las Islas Malvinas en nuestro caso, y la política de una sola China, eran una muestra clara del respeto de ambas naciones por la defensa y protección de la integridad territorial de los pueblos. “Que no existan dudas sobre nuestro compromiso con la paz y la seguridad internacional, con el respeto al derecho internacional, la vocación de multilateralismo, el respeto a la integridad territorial y la defensa irrestricta de los derechos humanos”, afirmaba el entonces presidente de la Nación Argentina, Néstor Kirchner, en el acto de entrega del Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Fudan, Shanghái en 2004⁴². Fueron Kirchner y el presidente chino Hu Jintao quienes sentaron las bases para la construcción de un vínculo de confianza mutua entre ambos países con la firma, ese mismo año, de la Alianza Estratégica.

El crecimiento de las economías de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) desde principios de siglo permitió la gestación de un orden económico alternativo a la hegemonía de las potencias occidentales del norte, existente desde la segunda mitad del siglo XX. Es en este contexto de cambios globales, que Argentina firma con China numerosos acuerdos en áreas estratégicas como energía, transporte, infraestructura y tecnologías de punta, reservadas para un conjunto de potencias centrales y de corporaciones. El financiamiento ofrecido por China, sin condiciones de índole geopolítico, es parte de una reconfiguración más profunda del sistema internacional, alentado por el crecimiento económico de nuevos países, que busca una revisión de las normas desiguales que rigen el orden político y económico mundial desde la segunda guerra mundial y principalmente, desde el fin de la guerra fría (López, 2014).

Durante 12 años, mediante políticas de planeamiento en materia energética, científica, tecnológica, productiva y económica, Argentina pudo desarrollar un conjunto de sectores que permitieron generar capacidades tecnológicas e industriales propias en áreas estratégicas⁴³, como el sector nuclear, el espacial, el energético, el de la producción pública de medicamentos, la nanotecnología, la producción de semillas, y las telecomunicaciones, entre otros.

Esto permitió que se emprendiera un sendero virtuoso de diversificación de la matriz productiva nacional, estructuralmente dependiente de la explotación de recursos naturales y la exportación de materias primas sin agregado de valor local. Al mismo

42 Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24582-blank-81000764>

43 La definición de sector estratégico debe darse en el marco de las fronteras nacionales, incorporando la noción de situacionalidad, a partir del reconocimiento del campo de fuerzas geopolíticas en que nuestro país se ve inmerso en un momento histórico, político y económico determinado, que incluye también la decisión y voluntad de modificarlo. Esto necesariamente debe estar acompañado de una planificación que contemple el estado de situación presente, que comprenda de dónde venimos y que sea capaz de definir el rumbo hacia dónde vamos (Carrizo, 2020).

tiempo, se modificó el lugar que tiene el país en la distribución de poder global, dado que esos sectores han estado históricamente reservados para un puñado de potencias y corporaciones.

Desde la perspectiva de los países centrales, la aspiración de los países semiperiféricos orientada a mejorar sus capacidades tecnológicas se percibe como un efecto potencialmente desestabilizador del orden económico global, donde la riqueza fluye en un solo sentido, de la periferia al centro, y se concentra en algunas regiones y empresas (Hurtado, 2014).

Para Wallerstein (2004) el orden mundial es un sistema social cuya estructura se basa en redes de “intercambio desigual” e incluye tres zonas: un centro, conformado por un conjunto de países industriales y tecnológicos que dominan sectores intensivos en conocimiento; una periferia, que incluye a aquellos países con economías primarias que exportan materias primas sin agregado de valor; y una semiperiferia conformada por países “semindustriales” de ingresos medios, que presentan cierta capacidad industrial y tecnológica y se apropian de los excedentes de los beneficios de la división internacional del trabajo, pero menos de lo que es necesario para alcanzar los estándares de acumulación y riqueza de los países centrales (Wallerstein, 2004).

A nuestro modo de entender, Argentina es un país semiperiférico, de capacidades industriales y tecnológicas medias que no ha logrado completar su ciclo de desarrollo, producto, en gran parte, de ese campo de fuerzas geopolítico que presiona por el sostenimiento del statu quo del sistema internacional. Como afirmara Amílcar Herrera, geólogo y uno de los principales exponentes de la Escuela de Pensamiento Latinoamericano en Ciencia y Tecnología⁴⁴, el subdesarrollo no es una condición previa al desarrollo, sino “una situación generada y condicionada por la existencia y evolución de las sociedades desarrolladas” (Herrera, 2015).

Esta situación se expresa en la rígida estructura normativa que impide la transferencia de conocimientos y tecnología, en las regulaciones de comercio que favorecen a los países centrales, en la lógica de la inversión extranjera directa y en la deslocalización de las cadenas de valor, quedándole a nuestros países los segmentos no esenciales o de menor valor, en la orientación del desarrollo científico y en la importación de tecnología acorde a intereses que no se corresponden con la problemática del país, entre otros.

Jorge Sábato al igual que Amílcar Herrera, reflexionó acerca del “drama tecnológico” que viven los países de América Latina, cuestionó la desvinculación de los organismos de ciencia de la realidad social y comprendió que era necesario insertar a la política tecnológica en el marco de una política económica, industrial e integral: “enfocada

44 Fue una corriente de pensamiento para la acción que entre la década del 1960 y 1970 reflexionó acerca de la dependencia en el desarrollo de políticas científicas y tecnológicas en los países de América Latina y tuvo como principales exponentes a Jorge Sábato, Amílcar Herrera, Sara Rietti y Oscar Varsavsky, entre otros.

como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica” (Sábato, 2014).

Según Carrizo (2020) los países semiperiféricos, al pretender desarrollar capacidades en alguno de esos sectores intensivos en tecnología e industria, buscan alterar la estructura jerárquica del sistema mundial y los roles que el campo de fuerzas geopolítico y geoeconómico les asigna en la división internacional del trabajo. Para Hall y Chase-Dunn (1997), esta actitud busca transformar la lógica del desarrollo capitalista desafiando las reglas de juego que intentan imponer los países centrales. Si comprendemos a nuestro país en este marco de fuerzas geopolíticas (Hurtado, 2014), vemos que enfrenta numerosos obstáculos para el desarrollo de capacidades tecnológicas e industriales propias, por lo que se hace evidente que un componente robusto de una política exterior soberana es indispensable para avanzar a contracorriente del lugar asignado en la distribución internacional del poder en el sistema internacional.

Argentina y China siendo conscientes de esta situación, realizaron una apuesta a establecer una relación bilateral que exceda el mero intercambio comercial. En 2014 se constituyó la Asociación Estratégica Integral (AEI) entre Argentina y China, elevando al más alto nivel de cooperación la relación entre ambos pueblos (Ramón-Berjano et al., 2015). Esta alianza expresaba que otro tipo de vinculación interestatal era posible, donde el respeto por la soberanía, la integridad territorial y económica, y el derecho pueden prevalecer entre países con desarrollos económicos muy dispares (Vaca Narvaja, 2015).

Realizaremos un repaso sobre la cooperación en el sector energético entre ambos países desde 2004 a la fecha, reflexionando acerca de las diversas configuraciones que adoptó el vínculo bilateral en materia de política exterior, de políticas tecnológica y energética, y de política económica.

Transición energética y cooperación en política energética

Nos encontramos frente a un proceso global denominado “transición energética” que tiene por fin reconfigurar la matriz energética global para reducir a cero las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050. El objetivo se ha establecido en el marco de las instituciones multilaterales mediante diversos tratados y acuerdos globales⁴⁵. Este

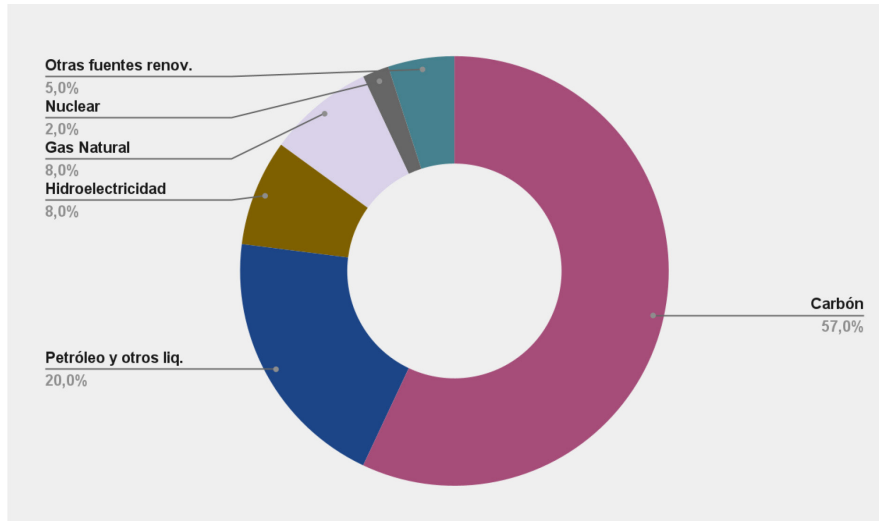
45 En 1994 entró en vigencia la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, donde se determinó que la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo tiene origen en los países desarrollados. En 1997 se firmó el “Protocolo de Kioto” mediante el cual los países se comprometieron a reducir un 5% las emisiones de gases

proceso pone el foco en abandonar la utilización de combustibles fósiles como petróleo, carbón y gas para la generación de energía, y reemplazarlo por fuentes de energías renovables, como la solar y la eólica. Esto ha tenido como consecuencia un aumento de la inversión en tecnologías verdes, mercado que tras la crisis financiera del 2008 se convirtió en uno de los más rentables.

La República Popular China ha tenido y tiene un rol central en este cambio de matriz energética. Desde 2010, China ha invertido cerca de 818.000 millones de dólares en la generación de energía renovable, lo que representa el 30% de la inversión total mundial durante ese período (AIE, 2021). El rápido crecimiento de China en las últimas décadas generó necesidades energéticas extraordinarias que fueron cubiertas en su mayoría por el carbón, recurso que en 2019 representó el 57% de su matriz energética. Para paliar esta dependencia del carbón y llevar adelante la transición hacia otras fuentes, en los últimos años ha promovido un virtuoso desarrollo en energías renovables y energía nuclear. La planificación por parte del Estado fue sustancial para el reconocimiento de los problemas y la ejecución de políticas para solucionarlos. Hoy China se posiciona en la vanguardia del sector, liderando los desarrollos vinculados a todas las tecnologías renovables, incluyendo aerogeneradores, paneles solares, baterías de litio y centrales nucleares, entre otras (OCIPEX, 2021). La política de cambio tecnológico que ha emprendido China es uno de los puntos centrales para entender el crecimiento económico y el posicionamiento de este país al frente de estos desarrollos. Durante 2020 se incorporaron a nivel global 260 GW de potencia energética renovable, de este total 136 GW fueron instalados por China, 29 GW por EE.UU. y 31 GW por la Unión Europea. A su vez, durante el primer semestre de 2021, la capacidad instalada total de generación con energías renovables de China alcanzó los 971 GW. Para 2030, el gobierno chino estima que la capacidad instalada de energía eólica y solar alcance los 1200 GW (IRENA, 2021).

Gráfico 1. Consumo de energía por fuente en China 2019

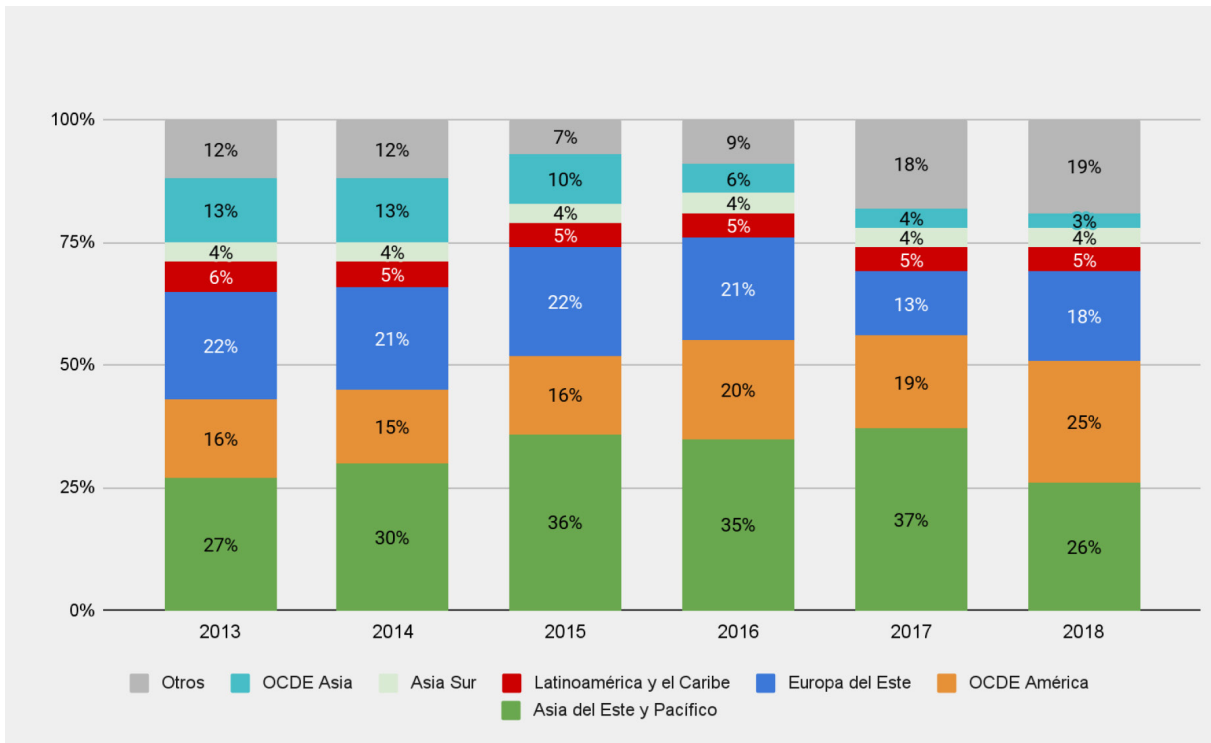
contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. En diciembre de 2015 se firmó el primer acuerdo global legalmente vinculante con relación al cambio climático: el “Acuerdo de París”, que fijó como objetivo a largo plazo mantener durante este siglo el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2°C respecto de los niveles preindustriales y esforzarse para limitar el incremento a 1,5°C.



Fuente: Statistical Review of World Energy 2020

Solo por citar un ejemplo, en 2014 el Consejo de Estado aprobó el Plan de Acción de la Estrategia de Desarrollo Energético estableciendo como objetivo una reducción del 40% de los niveles de 2005 de emisiones de gases contaminantes, a lo que se suman los Planes Quinquenales y los Libros Blancos de Energía que establecen los lineamientos de políticas integrales en materia energética.

Gráfico 2. Inversión por país en energías renovables en miles de millones de dólares entre 2013 y 2018



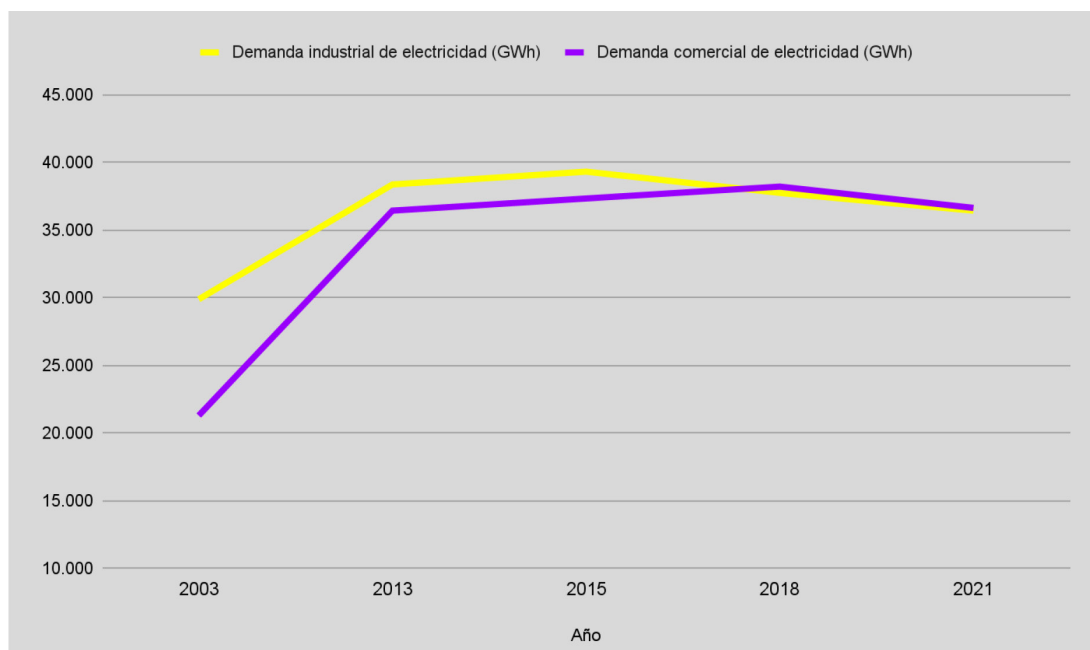
Fuente: Agencia Internacional de Energías Renovables

Por su parte, Argentina, desde el lanzamiento y puesta en marcha del Plan Energético Nacional⁴⁶ en 2006 logró revertir la crítica situación que vivía el país en materia energética para 2003, luego de la privatización y segmentación del sector energético tras las privatizaciones de la década de 1990. En 2003, diez provincias argentinas no tenían acceso al Sistema Argentino de Interconexión (SADI), es decir, al servicio público de conexión eléctrica, y la mayor parte de las provincias no accedía al gas natural, ya que todos los gasoductos que se habían construido en esa década eran para exportar gas a Chile. Era un país, además, hundido en la depresión industrial, con altas tarifas en los servicios públicos. Este Plan, lanzado por el presidente Néstor Kirchner contempló la ampliación de gasoductos y plantas compresoras, la terminación de obras estratégicas como la represa hidroeléctrica Yacretá y la central nuclear Atucha II, paralizada desde hacía más de 20 años. Además, se impulsó la construcción de centrales térmicas y obras de distribución eléctrica, así como la exploración y desarrollo de hidrocarburos convencionales y no convencionales.

El objetivo fue generar más potencia, para conectar al país, llevando gas y electricidad a todos los hogares, industrias y comercios. Se incorporaron 12.250 MW de potencia eléctrica y se construyeron 5.800 Km de líneas de alta tensión, un 61% más que la red existente hasta entonces. Se interconectaron las diez provincias que hasta 2003 no formaban parte del SADI, se amplió la capacidad de transporte de gas a 27 millones de m³ por día, pasando de 118 m³/d a 147 m³/d, 2 millones de hogares se incorporaron a la red de gas y 4 millones a la red de electricidad, aumentando el acceso en un 37% en ambos casos (Bernal y De Vido, 2015).

Gráfico 3. Demanda industrial y comercial de electricidad en GWh 2003-2021

46 Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mm2322.pdf>



Fuente: elaboración propia con base en datos del ENRE

En términos de energías renovables, Argentina implementó en 2009 el Programa Generación Renovable (GENREN) que contó con 36 proyectos de generación renovable de energía, ubicados en las provincias de Buenos Aires, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe. A través de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), empresa del Estado creada en 2004 en el marco del Plan Energético, se adjudicó la contratación de 956 MW de energía eléctrica renovable de origen nacional: 752 MW de origen eólico, 110,4 MW térmicos a partir de biocombustibles, 20 MW de parques solares fotovoltaicos, 15 MW de biogás, 55,5 MW de biomasa y 2,7 MW de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos (Bernal, 2015).

Proyectos estratégicos energéticos entre China y Argentina en la Asociación Estratégica Integral

a. Represas hidroeléctricas “Néstor Kirchner-Jorge Cepernic”

La hidroelectricidad cumple un rol sustancial en el proceso de descarbonización por tratarse de una energía base, libre de gases de efecto invernadero y barata, por eso una de las primeras políticas del Plan Energético Nacional fue finalizar la construcción de la represa hidroeléctrica Yacyretá junto a Paraguay, la cual hoy es una de las principales generadoras de potencia eléctrica del país. En ese contexto es que se tomó la decisión estratégica de construir una represa hidroeléctrica que permitiera aprovechar el caudal constante del río Santa Cruz, el más caudaloso del país, que para 2014 aún no tenía una represa hidroeléctrica. Con un potencial de 1740 MW se proyectó la construcción de

dos represas: Jorge Cepernic y Néstor Kirchner.

En 2012 el Gobierno Nacional llevó adelante un llamado a licitación pública internacional, promoviendo la participación de capitales nacionales y extranjeros. En 2013 se presentaron cinco ofertas, de las que participaron en total veintiún empresas: catorce argentinas, dos chinas, una francesa, una coreana, dos brasileñas y una española. Finalmente, en 2014 la adjudicación se otorgó a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) conformada por China Gezhouba Group Company de China (54%) y dos empresas nacionales: Electroingeniería S.A (26%) e Hidrocuyo S.A (10%). El monto original era de 22.952 millones de pesos, un aproximado de 4.714 millones dólares al tipo de cambio de entonces, que financiaría el China Development Bank con un plazo de gracia de cinco años y el pago de la primera cuota a partir del mes 66 (agosto 2020) y, a partir de ese momento, un periodo de repago de diez años. El financiamiento cubría el 121% de la obra, es decir el total de la obra y el 21% que genera de IVA (OCIPEX, 2020).

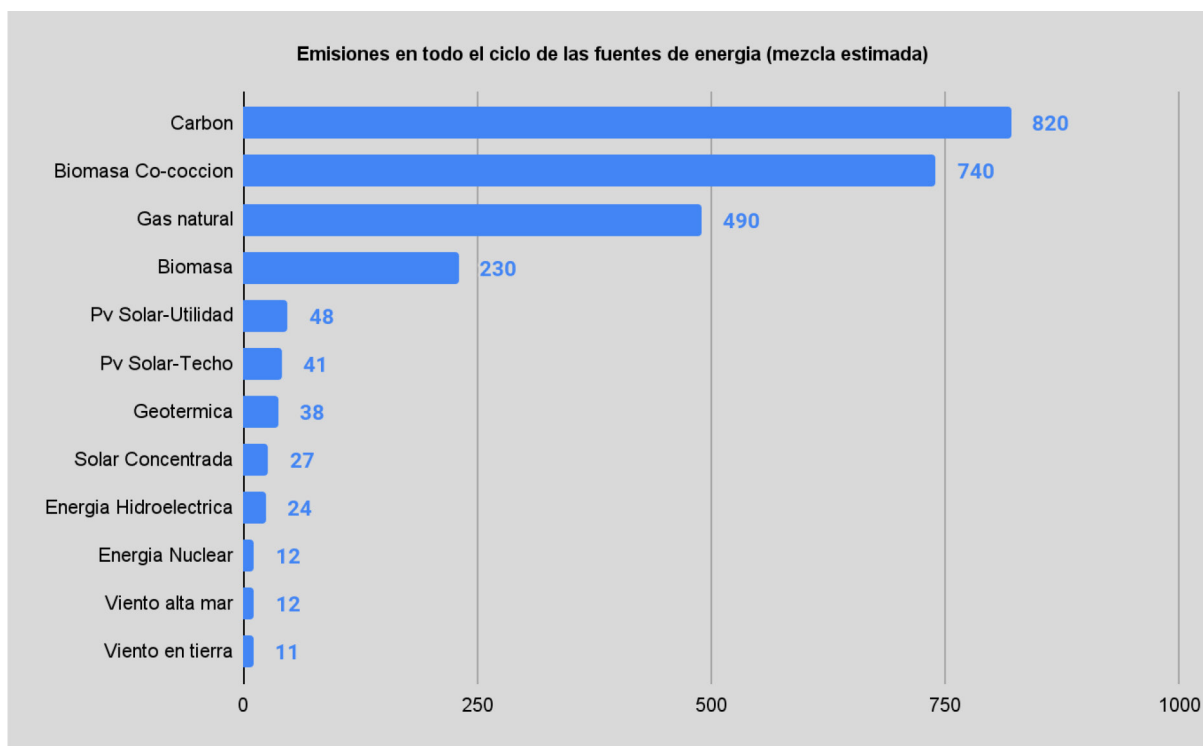
b. IV y V Central Nuclear

La puesta en marcha del Plan Nuclear en 2006 permitió que Argentina contara en 2015 con: 1) la finalización de Atucha II; 2) el comienzo de la construcción del reactor CAREM; 3) la fabricación del Reactor Multipropósito RA-10; 4) la extensión de vida de la Central Embalse; 5) la extensión de vida de Atucha I; 6) la recuperación de la Planta “Pilcaniyeu” de enriquecimiento de uranio; 7) la construcción de una Planta de Producción de Dióxido de Uranio en Formosa, y 8) la reactivación de la Planta de Agua Pesada ENSI.

En ese marco de impulso al sector nuclear y de reconocimiento que esta energía tiene para la descarbonización de la economía, Argentina decide explorar las posibilidades de cooperación con otros países. En 2015 el Ministerio de Planificación Federal y Servicios Públicos firmó contratos con la National Energy Administration (NEA) y la China National Nuclear Corporation (CNNC) de la República Popular China para la construcción de una IV y V central nuclear de potencia (De Dicco, 2015).

Como se observa en el siguiente gráfico, además de ser una energía base que no posee intermitencias como las renovables y es capaz de dar seguridad a la red eléctrica, la nuclear es una energía limpia, que emite muy pocos gases de efecto invernadero, por lo que adquiere una importancia sustancial en la transición energética.

Gráfico 4. Emisiones de gases de efecto invernadero por tipo y fuente



Fuente: elaboración propia con base en datos de IPCC 2014

“Para nosotros, diversificar la matriz energética en hidroeléctrica y energía nuclear, una energía limpia, la más limpia de todas, una energía no contaminante y barata se convierte también en una cuestión absolutamente estratégica”, afirmó la presidenta Cristina Kirchner en la firma de convenios de cooperación con China y la declaración conjunta de Fortalecimiento de la AEI⁴⁷.

La tecnología que ofreció China por primera vez a la Argentina había sido precalificada en 2010 junto a las líneas tecnológicas ofrecidas por empresas líderes del mercado internacional en otros países. Sin embargo, esta oferta inicial constituía un enorme desafío para nuestro país, a raíz del desconocimiento del uso y operación de esta tecnología. La Central nuclear Hualong era una central que utilizaba uranio enriquecido y agua liviana, por su parte, la línea tecnológica nuclear de Argentina corresponde a las centrales que usan uranio natural y agua pesada. Esta decisión tuvo que ver con las presiones geopolíticas que enfrentó Argentina desde que en 1950 comenzó a desarrollar su plan nuclear (Hurtado, 2014). Sin embargo, esto no fue un impedimento para una cooperación mutuamente beneficiosa. Argentina pudo hacer valer sus intereses vinculados al sector logrando que la oferta inicial se modificara. Finalmente se acordó la construcción de dos centrales de potencia, una con la tecnología conocida y desarrollada por Argentina, PHWR (agua pesada y uranio natural), y otra de

47 Discurso pronunciado por Cristina Fernández de Kirchner disponible en: <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-la-presidenta-cristina-kirchner-al-termino-de-la-firma-de-acuerdos-bilaterales-con-la-republica-popular-china/>

tecnología PWR (agua liviana y uranio enriquecido), desconocida por Argentina, pero en el marco de un plan de desarrollo del sector que incluía, además del financiamiento, la transferencia de tecnología y el aporte de la industria nacional (OETEC, 2020).

El convenio firmado para la construcción de estas dos centrales formaba parte de la segunda reunión de Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica Argentina-China, realizada en la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. En el caso de la IV central, Nucleoeléctrica Argentina S.A, empresa estatal nacional, encargada de la arquitectura e ingeniería del proyecto en el que la industria nacional participa con un 100% de las obras civiles y la industria metalúrgica, con un 70% del suministro de componentes electromecánicos. Por su parte, en la V central que se construiría con tecnología Hualong One de China, el Ministerio de Planificación Federal le ordenaba a Nucleoeléctrica S.A promover y garantizar la mayor participación posible de la industria metalúrgica nacional en los suministros y servicios electromecánicos que se estimaba, para aquel entonces, en un 50% (Bernal, 2015).

En el 2015, el Ministerio de Planificación de Argentina y la National Energy Administration discutían el establecimiento de una asociación estratégica conjunta con el objeto de desarrollar y construir reactores nucleares de potencia en América Latina para impulsar el comercio tecnológico y la descarbonización de las matrices energéticas de la región (Bernal, 2015). Sin embargo, a partir de diciembre de 2015, el sector nuclear argentino entraría en un nuevo ciclo neoliberal de abierto desfinanciamiento y paralización de sus proyectos estratégicos.

c. Central Térmica Manuel Belgrano II

Con el fin de aumentar la generación eléctrica y aprovechar las reservas de gas nacionales, a partir de la implementación del Plan Energético Nacional, se construyeron nueve centrales térmicas que permitieron ampliar la generación de energía eléctrica para federalizar el acceso a la energía y potenciar el crecimiento industrial, comercial y económico (Lopez, 2014). En 2014 ENARSA adjudicó, mediante una licitación pública internacional, a la UTE conformada por Electroingeniería S.A y la China National Technical Import & Export Corp, el proyecto para la construcción llave en mano de una central de generación eléctrica, de ciclo combinado de 810 MW de potencia en Ensenada, provincia de Buenos Aires. La propuesta de Electroingeniería incluyó el financiamiento del Eximbank de China mediante un crédito comercial de 1.122 millones de dólares que cubría el 85% de la obra (el total era de 1.320 millones de dólares). La central se construiría en el mismo predio que la Central Térmica Belgrano que habían desarrollado Electroingeniería y la española Duro Felgueras entre 2007 y 2010.

El Estado Nacional se estaba endeudando para capitalizarse, y construir infraestructura energética que permitiese continuar en la senda de transformación estructural de la matriz productiva e industrial del país a partir de la generación y distribución de más energía. En términos geopolíticos el acceso a financiamiento que brindaría China significó un verdadero hito: los préstamos para el desarrollo de capacidades industriales y tecnológicas no implicarían, por primera vez en la historia del crédito externo argentino, condicionamientos de índole político-económico, fundamentalmente en lo que refiere a la política económica nacional (López, 2014).

Retorno neoliberal, alineamientos geopolíticos y paralización de proyectos estratégicos

Apenas se inició la gestión de gobierno de Cambiemos en 2016 se anunció que serían puestos en revisión los términos y condiciones de los acuerdos que se habían firmado con China⁴⁸. Estas modificaciones se dieron en el marco de una reestructuración total del sector eléctrico y tecnológico nacional que incluyó privatizaciones, revisión tarifaria y normativa. La Central Térmica Belgrano I, financiada por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuya propietaria era ENARSA, fue privatizada y vendida a la empresa privada Central Puerto, mientras que desde ENARSA se paralizó el proyecto de la Central Térmica Belgrano II⁴⁹.

Con el Decreto 882/2017 y la Resolución 11-E/2018 se procedió a la venta y enajenación de activos estratégicos de ENARSA⁵⁰ y se autorizó la transferencia al sector privado de las represas Kirchner-Cepernic. Ya en 2016, la gestión Cambiemos inició una revisión integral del contrato del proyecto de las represas bajo la justificación de “reducir el impacto ambiental” de las obras (Sánchez, 2015). Ese mismo año, la Corte Suprema dictó una medida cautelar que impedía el avance de las obras hasta verificar el cumplimiento de la ley 23.879 que determinaba evaluar los impactos ambientales de los proyectos hidroeléctricos⁵¹ (Centro de Información Judicial, 2016). Se elaboró un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, y se puso en marcha el Plan director de Gestión Ambiental que establece nuevas condiciones para el proyecto. En 2018, con

48 Ámbito Financiero (1 de abril de 2016). Argentina ya revisa acuerdos con China. <https://www.ambito.com/edicion-imprensa/argentina-ya-revisa-acuerdos-china-n3933510>

49 En mayo de 2021 Electro ingeniería firmó el contrato comercial de obra pública con ENARSA, sin embargo, hasta la fecha no se firmó la “priorización” de la Secretaría de Asuntos Estratégicos que permite el comienzo de la negociación del financiamiento. El proyecto no se incluyó en los presupuestos de los años 2020, 2021, 2022 ni en el proyecto de ley del Presupuesto de 2023.

50 Las centrales termoeléctricas Manuel Belgrano, José de San Martín (Central Timbúes), Vuelta de Obligado, Guillermo Brown, Güemes, Central Puerto, Central Dique y Centrales Térmicas Patagónicas fueron privatizadas. Se vendieron a precio vil las centrales térmicas Ensenada de Barragán y Brigadier López. En 2017 estas centrales representaban el 92% de la generación térmica, eran las centrales más importantes de ENARSA.

51 Recién en 2017 el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°12 secretaria N° 23 levantó la medida cautelar.

el cambio de autoridades del Ministerio de Energía y Minería, se le requirió a la UTE la reorganización del contratista principal con el objetivo de correr a electroingeniería del contrato y desarmar la UTE.

Por su parte, los proyectos firmados para la construcción de las dos centrales nucleares también fueron puestos en revisión. Entre 2015 y 2019 el presupuesto de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) tuvo un recorte del 53%, hubo despidos masivos, se paralizó la Planta de Agua Pesada de Arroyito (PIAP), y se cancelaron la mayor parte de los contratos con INVAP y otras empresas de base tecnológica nacional, sumado a que el 51% de la empresa Dioxitek, que garantiza el suministro de dióxido de uranio a la CNEA, se privatizó. El ajuste del gobierno de Cambiemos también afectó a tres proyectos fundamentales y estratégicos para una política nuclear soberana: la construcción de la planta de fabricación de dióxido de uranio en Formosa, la paralización de la Planta de Pilcaniyeu, el proyecto CAREM y el reactor RA-10. En ese marco se pusieron en revisión los acuerdos para la construcción de las dos centrales⁵⁴⁵² el argumento oficial para la suspensión de las obras tenía que ver con un supuesto “ahorro” de 9.000 millones de dólares en el marco de una fuerte política de ajuste, en consonancia con las imposiciones económicas del FMI⁵³. Finalmente, en 2019 se definió solo avanzar con la firma del acuerdo para la construcción de la central de tecnología Hualong mediante la modalidad “llave en mano”, modificando absolutamente los términos y condiciones del contrato inicial (OETEC, 2020).

Desafíos futuros de la cooperación bilateral Argentina China

La reconfiguración geopolítica global, la re-emergencia de China como potencia y su ya establecida presencia en la región es interpretada por la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense como una “amenaza para la seguridad nacional” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2022).

Argentina, al ser parte del hemisferio occidental y de la zona geopolítica de influencia de EE.UU. se ve impactada directamente por presiones diplomáticas, económicas y financieras que buscan alinearlos política y económicamente al accionar del país del norte. Estados Unidos expresó particularmente, su desacuerdo respecto de la construcción de Atucha III, la central Hualong I y el financiamiento chino, aduciendo el potencial robo de información por parte de China y la posibilidad de que la construcción de esta central genere accidentes nucleares⁵⁴.

52 Ferro, M. (6 de septiembre de 2017). La cuarta central nuclear podría demorarse al menos hasta 2019. *Econo Journal*. <https://econojournal.com.ar/2017/09/la-cuarta-central-nuclear-podria-demorarse-al-menos-hasta-2019/>

53 Krakowiac, F. (15 de junio de 2018). Sin centrales nucleares por el déficit. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/121479-sin-centrales-nucleares-por-el-deficit>

54 Verbitsky, H. (10 de abril de 2022). Beliz el radioactivo. *El Cohete a la Luna*. <https://www.elcohetelaluna.com/beliz-el-radiactivo/>

Recientemente, Adriana Serquis⁵⁵, actual presidenta de la Comisión Nacional de Energía Atómica se refirió a las presiones de Estados Unidos en el marco de las negociaciones con China para la construcción de la IV central nuclear, particularmente al encuentro con Ann Ganzer en abril de 2022. Si bien el proyecto se ha incluido en el presupuesto 2023, la secretaria de Energía, Flavia Royón, ha afirmado que el proyecto de la IV central Atucha III no cuenta con fondos asignados para 2023. Esto podría interpretarse como fruto de las presiones de Estados Unidos.

Como ya se mencionamos, China lidera la transición a fuentes energéticas renovables y nucleares, en todos los eslabones de la cadena productiva, tecnológica e industrial y la central Hualong I aprobó todos los procesos de revisión técnica y salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica y demás organismos regulatorios de la energía nuclear. Por lo que la visita de la comitiva de no proliferación proveniente de Estados Unidos y la paralización de uno de los proyectos estratégicos más importantes del país, solo puede comprenderse desde una perspectiva geopolítica.

Las posibilidades de desarrollo económico con redistribución de la riqueza están fuertemente ligadas a la capacidad de adquirir, desarrollar y dominar tecnologías estratégicas. Sin embargo, la gestión de tecnologías complejas y su transferencia al sector productivo para fomentar procesos de desarrollo virtuosos es una de las grandes debilidades de los países de la semiperiferia sudamericana, principalmente porque, como mencionamos al comienzo, estos sectores tecnológicamente sensibles están reservados a un puñado de corporaciones y países centrales que interpretan su desarrollo en países como la Argentina como una amenaza para la distribución del poder (Hurtado, 2014).

Retomar y reconstruir el vínculo estratégico con China en el siglo XXI, a pesar de la tendencia a la multipolaridad, requiere de una firme voluntad política. Es apremiante discutir qué reglas y principios regirán el mundo en los años venideros, considerando que el orden internacional vigente, el “anarcocapitalismo financiero” —como lo denominara Cristina Kirchner en la reunión del G-20 en 2011—, solo ha profundizado las desigualdades existentes, abonando una cada vez más irrestricta concentración de la riqueza. Es necesario retomar la senda de la discusión sobre quién conduce el proceso capitalista, si es el mercado o el Estado, y China tiene mucho para enseñarnos a los argentinos y argentinas al respecto.

La finalización de las obras estratégicas aquí mencionadas, financiadas por China, adquieren un carácter crítico y estratégico. Su defensa frente a las presiones externas de potencias, organismos internacionales y corporaciones, es parte del largo camino

55 Agendar (21 de octubre de 2022). «Alta presión»: la visión de Adriana Serquis sobre la postura de EE.UU. en las negociaciones con China. <https://agendarweb.com.ar/2022/10/21/alta-presion-la-vision-de-adriana-serquis-sobre-la-postura-de-ee-uu-en-las-negociaciones-con-china/>

que tenemos como país para avanzar hacia la elaboración y ejecución de una política exterior soberana que proteja el interés nacional y nuestros sectores estratégicos.

Referencias

AIE (mayo de 2019). Nuclear Power in a Clean Energy System. <https://www.iea.org/reports/nuclear-power-in-a-clean-energy-system>

Bernal, F. (2016). Energía para el desarrollo y la inclusión social 2003-2015. Planeta.

Bernal, F., De Vido, J. (2015). Néstor y Cristina Kirchner. Planificación y federalismo en acción. Planeta.
Canosa, N. (12 de abril de 2020). Represas Kirchner-Cepernic: una inversión estratégica. OCIPEx. <https://ocipex.com/articulos/represas-kirchner-cepernic-una-inversion-estrategica>

Carrizo, E. (2020). Ciencia y Tecnología en la subalternidad. Teseo

Centro de Información Judicial (21 de diciembre de 2016). La Corte Suprema, por unanimidad, suspendió provisoriamente las obras de las represas “Kirchner” y “Cepernic” en Santa Cruz. <https://www.cij.gov.ar/nota-24415-La-Corte-Suprema--por-unanimidad--suspendi--provisoriamente-las-obras-de-las-represas--Kirchner--y--Cepernic--en-Santa-Cruz.html>

Chase-Dunn, D., Hall, T. (1997). Rise And Demise Comparing World Systems. Westview Press.
De Dicco, R., Deluchi F., Ferrer J. (2015). Argentina puesta a crítico. Resultados y desafíos del Plan Nuclear Argentino. Planeta.

Departamento de Estado de Estados Unidos (2022). Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno Biden-Harris. <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-estrategia-de-%E2%81%A0seguridad-nacional-del-gobierno-biden-harris/>

Glezer, L. (13 de abril de 2022). Estados Unidos teme el robo de China de tecnología nuclear y manda un oficial de inteligencia del FBI. La política online. <https://www.lapoliticaonline.com/galeria/el-fbi-formo-parte-de-la-comitiva-norteamericana-que-vino-al-pais-para-frenar-las-inversiones-chinas/>

Herrera, A. (2015 [1970]). Ciencia y política en América Latina. Ediciones Biblioteca Nacional.

Hurtado, D. (2014). El sueño de la Argentina Atómica. Política, tecnología nuclear y desarrollo nacional (1945-2006). Edhasa.

Hurtado, D. (27 de junio de 2021). La transición energética. Impacto en el cambio climático y potencialidad en la industrialización argentina. El cohete a la luna. <https://www.elcoheteealuna.com/la-transicion-energetica-2/>

IRENA (2021). Finanzas e Inversiones en energías renovables. Disponible en <https://www.irena.org/financeinvestment>

IRENA (2021). Nuevo récord mundial de capacidad energética renovable en 2020. Disponible en: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Press-Release/2021/Apr/IRENA-Capacity-Stats-2020_Press-Release_Spanish.pdf?la=en&hash=3B4B1961FE5181FED7E09B4DCC2AC3F3E852F722

Ministerio de Energía y Minería de Argentina (2017). Estudio de impacto ambiental de los aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner y el gobernador Jorge Cepernic. <https://www.minem.gob.ar/prensa/26446/estudio-de-impacto-ambiental-de-los-aprovechamientos-hidroelectricos-del-rio-santa-cruz-presidente-dr-nestor-carlos-kirchner-y-gobernador-jorge-cepernic>

Ministerio de Planificación y Servicios Públicos. Plan Energético Nacional 2003-2019.

OCIPEX (30 de agosto de 2020). Informe Especial: Política nuclear para el desarrollo nacional. <https://ocipex.com/informes/informe-especial-politica-nuclear-para-el-desarrollo-nacional>

OCIPEX (11 de agosto de 2020). La relación bilateral Argentina-China. A seis años de la asociación estratégica integral. <https://ocipex.com/informes/la-relacion-bilateral-argentina-china-a-seis-anos-de-la-asociacion-estrategica-integral>

OCIPEX (11 de octubre de 2021). Cooperación nuclear Argentina – China en la transición energética. <https://ocipex.com/informes/cooperacion-nuclear-argentina-china-en-la-transicion-energetica>

OCIPEX (2 de mayo de 2022). Sectores estratégicos en la mira. Crisis global, FMI y el Sector Nuclear Argentino. <https://ocipex.com/articulos/sectores-estrategicos-en-la-mira-tesis-global-fmi-y-el-sector-nuclear-argentino>

Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Decreto 882/2017 31-oct-2017. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=285749>

Rossell, S. (21 de marzo de 2022). La cuestión nuclear en el conflicto en Eurasia: Viejos y nuevos dilemas de seguridad internacional. OCIPEX. <https://ocipex.com/articulos/la-cuestion-nuclear-en-el-conflicto-en-eurasia-viejos-y-nuevos-dilemas-de-seguridad-internacional>

Sabato, J. y Mackenzie, M. (1982). La producción de tecnología. Autónoma o transnacional. Nueva imagen.

Sabato, J. (2014). Estado, Política y Gestión de la tecnología. Obras Escogidas 1962-1983. UNSAM Edita. Sánchez, A. S. (2022). Sectores estratégicos en la mira. Crisis global, FMI y el Sector Nuclear Argentino. OCIPEX. Disponible en: <https://ocipex.com/articulos/sectores-estrategicos-en-la-mira-tesis-global-fmi-y-el-sector-nuclear-argentino>

Sánchez, A. S. (16 de diciembre de 2020). CANDU o PWR ¿Un falso debate en el sector nuclear? OETEC. Disponible en: <https://www.oetec.org/nota.php?id=5023&area=3>

Sánchez, A. S. (8 de mayo de 2020). Covid-19 y crisis del petróleo: una oportunidad para repensar la matriz energética. OCIPEX. Disponible en: <https://ocipex.com/articulos/covid-19-y-tesis-del-petroleo-un-oportunidad-para-repensar-la-matriz-energetica>

Vaca Narvaja, S. (2015). ¿Por qué China? Miradas sobre la asociación estratégica integral. Ediciones de la UNLa.

Wallerstein, I. (2004). World-Systems Analysis: An Introduction. Duke University Press.

La cooperación económica, financiera, en infraestructura y áreas tecnológicas específicas crece y crece entre Argentina, América Latina y la República popular China. Al mismo tiempo hay más conciencia y necesidad que esos proyectos de cooperación para perdurar en el largo plazo- como lo muestra la experiencia histórica - desde avanzar en una mayor integración entre pueblos, culturas, políticas, espiritualidades y organizaciones sociales. Para eso es necesario que de un lado como del otro haya solidaridad y un camino a recorrer donde se perciba que unos y otros ganan y son más felices aumentando esos vínculos que disminuyen desigualdades.

Por eso es tan importante para nosotros desde Argentina conocer y comprender en profundidad e históricamente las bases y fundamentos del cómo, donde, con quienes, para que, en que tiempos y con que recursos económicos, políticos, éticos y sociales se está construyendo el socialismo con características chinas. ¿Qué sueños alimentan esas nuevas solidaridades de sociedades de miles de años?

Del mismo modo es importante que colegas chinos conozcan y comprendan histórica y sociológicamente los avances, conflictos, retrocesos y amenazas del pueblo, sociedad y estado en Argentina y América Latina y Caribe que también tiene sus propias particularidades. Los diversos nacionalismos y socialismos populares han buscado ampliar derechos y quebrar injusticias y dependencias ancestrales de clases, de géneros, religiosas, discriminatorias, territoriales para la gran mayoría de nuestros pueblos al mismo tiempo que buscan crear espacios regionales con el sueño de la Patria Grande.

Esta publicación sobre los 50 años de Relaciones Diplomáticas. Cooperación, Desarrollo y Futuro muestra el esfuerzo y el amplio camino recorrido entre Argentina y la República Popular de China. Debemos partir de esta base para ampliarla y consolidarla en temas estratégicos y vitales para ambos países. Las propuestas presentadas en este libro muestran que es posible – y necesario- una estrecha cooperación y participación de las ciencias sociales y humanas que sean capaces de analizar y vincular tanto actores como estructuras, hechos como imaginarios sociales y políticos, económicos y sociales en el largo plazo.

La creación y puesta en marcha en 2020 del Centro Argentino Chino en Ciencias Sociales entre los gobiernos de Argentina y China es una iniciativa innovadora de articulación. Los aportes de la Academia China de Ciencias Sociales por un lado y los grupos que investigan en Ciencias Sociales vinculados al Ministerio de Ciencia y Tecnología en Argentina por otro lado, son un gran paso en esa cooperación.

Y cuando decimos temas estratégicos, prioritarios y articulación nos referimos a lograr una cooperación de largo plazo que una el sueño del pueblo chino con el sueño del pueblo argentino de una justicia, fraternidad y solidaridad planetaria.

Dr. Fortunato Mallimaci UBA/CONICET
Coordinador del CACCS MINCYT-CASS