

Política exterior subnacional mendocina: análisis de la vinculación de la provincia de Mendoza (Argentina) con entidades subnacionales de la República Popular China, periodo 2004 – 2023

Mendoza's Subnational Foreign Policy: An Analysis of the Province of Mendoza's Relations with Subnational Entities of the People's Republic of China (2004–2023)

*Mario Guillermo Guerrero**

* Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), Argentina, San Luis. Codirector académico del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERI), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO), Argentina, Mendoza. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2821-6351>. Correo electrónico de contacto: marioguillermo.guerrero@fulbrightmail.org

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.11>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 302-331

Recibido: 04/03/2025 | Aceptado: 26/05/2025

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

Resumen

El artículo analiza veinte años de relación entre Mendoza (Argentina) y entidades subnacionales de China (2004-2023), destacando el papel de la política exterior subnacional de la provincia mendocina y las demás provincias chinas en el desarrollo de vínculos económicos y culturales. Los resultados muestran que, si bien esta relación ha impulsado las exportaciones vitivinícolas mendocinas y, también, ha abierto nuevos mercados para todas las partes involucradas, dicha relación aún enfrenta desafíos tales como la dificultad de reducir las barreras logísticas y fitosanitarias de introducir productos a China, además de la limitada capacidad productiva de Mendoza para abastecer la demanda china de sus productos. A pesar de estas dificultades, el fortalecimiento de dicha vinculación sigue siendo un objetivo prioritario para Mendoza en lo que a robustecer su desarrollo económico provincial se refiere. El estudio se estructura en torno a tres ejes: hermanamientos, acuerdos e intercambios socioculturales; flujos comerciales y de inversión; y oportunidades y desafíos. Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se trata de un estudio de caso que combina el análisis de fuentes primarias y secundarias, e incluye entrevistas con actores clave y estadísticas oficiales para caracterizar las dinámicas económicas entre las provincias.

Palabras claves: política internacional subnacional – actores subnacionales – Mendoza – República Popular China

Abstract

The article examines twenty years of relations between Mendoza (Argentina) and subnational entities in China (2004–2023), emphasizing the role of subnational foreign policy in both Mendoza and Chinese provinces in fostering economic and cultural ties. The findings indicate that while this relationship has strengthened Mendoza’s wine exports and expanded market opportunities for all parties involved, it still faces challenges. These include the difficulty of overcoming logistical and phytosanitary barriers to accessing the Chinese market, as well as Mendoza’s limited production capacity to meet Chinese demand for its products. Despite these obstacles, strengthening this relationship remains a key priority for Mendoza in its efforts to enhance provincial economic development. The study is structured around three main axes: twinning agreements, sociocultural exchanges; trade and investment flows; and opportunities and challenges. Methodologically, this research adopts a case study approach, combining the analysis of primary and secondary sources, including interviews with key actors and official statistics, to characterize the economic dynamics between the provinces.

Keywords: Subnational International Politics – Subnational Actors – Mendoza – People’s Republic Of China

Introducción

Tradicionalmente, la política exterior ha sido pensada y estudiada como dominio exclusivo de los Estados nacionales. Sin embargo, en las últimas décadas, la globalización e interdependencia compleja del escenario internacional han llevado a que los Estados subnacionales adquieran un rol cada vez más relevante en áreas y temáticas que otrora fueron monopolio excluyente de la centralidad nacional a la que dichos actores subnacionales pertenecen (McMillan, 2017; Kuznetsov, 2015; Tavares, 2016; Meirelles Ribeiro, 2008; Ponce Adame, 2011; Marx, 2008; Giraudy, Moncada, y Snyder, 2021). En este sentido, actores subnacionales, tales como provincias, municipios y regiones, se ven cada vez más impulsados a diseñar una política exterior subnacional por causa de la creciente importancia que su participación ha ganado dentro de la arena global, con las oportunidades y desafíos que ello conlleva. De aquí que se desprenda la necesidad de llevar adelante, con mayor sistematicidad, trabajos que puedan arrojar luz sobre las características, formas y procesos mediante los cuales Estados subnacionales proceden al diseño e implementación de su política exterior subnacional.

La política exterior subnacional refiere a la decisión política de los gobiernos locales, expresada en estrategias, objetivos y comportamientos concretos, con la que se pretende promover la vinculación internacional de un Estado subnacional en cuestión, a los fines de dar respuestas tanto a sus necesidades particulares como a los desafíos y oportunidades que presente un escenario internacional en concreto. En un marco de una estrategia de desarrollo local más amplio, dichas políticas refieren a la manera en que los gobiernos locales buscan enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante (Costamagna y Foglia, 2011; Chaloux, 2017; Setzer, 2015; Calvento, 2016).

Además, la política exterior subnacional permite a estos actores diversificar sus relacionamientos y, así, disminuir su dependencia sobre la agenda internacional que el gobierno central desee impulsar para un tiempo y lugar determinado (Tavares, 2016; Duchacek, Latouche and Stevenson, 1988; Calvento, 2019). A través de políticas concretas como los hermanamientos de ciudades, acuerdos bilaterales o la participación en redes internacionales, los gobiernos locales pueden establecer vínculos directos con otros actores internacionales, lo que les permite acceder a recursos y conocimientos que de otro modo serían inaccesibles o deberían estar mediados por el accionar del

gobierno central. Esto es especialmente relevante en un contexto en donde desafíos globales, tales como el cambio climático, la migración y las crisis económicas, requieren cada vez más de respuestas coordinadas y adaptadas a las realidades locales.

Otra razón crucial para que los actores subnacionales desarrollen una política exterior propia es la posibilidad de fortalecer su autonomía y capacidad de acción en un mundo cada vez más interconectado (Cornago, 2010; Dabat, 2003; McMillan, 2009), y llegar incluso a incidir sobre la política exterior nacional del Estado al que pertenece (Tubilewicz and Omond, 2021; Debath, 2017; McMillan, 2014; Dossani and Vijaykumar, 2005). Aunque su accionar se encuentra fuertemente limitado por las competencias que le hayan sido delegadas por los Estados nacionales, los actores subnacionales pueden, a través de la paradiplomacia, ejercer una forma de diplomacia propia que complemente y, en algunos casos, supla las carencias de la política exterior nacional. Esto es particularmente relevante en contextos donde las políticas nacionales no reflejan y/o no priorizan las necesidades específicas de ciertos territorios.

En este sentido, la política exterior subnacional también ofrece una plataforma para que los actores subnacionales promuevan su identidad y valores culturales en el escenario internacional (Cleave et al., 2016; Kincaid, 2002; Fernández, 2004). En un mundo donde la identidad local y regional juega un papel clave en la globalización, las ciudades y regiones tienen la oportunidad de posicionarse como líderes en áreas específicas, tales como la sostenibilidad ambiental o la innovación tecnológica, lo que le puede, a largo plazo, generar importantes beneficios económico-sociales.

Por último, la implementación de una política exterior subnacional puede contribuir al desarrollo de capacidades internas dentro de los gobiernos locales (Chávez et al., 2021; McMillan, 2009). Al interactuar con otros actores u organizaciones internacionales, los gobiernos subnacionales pueden aprender nuevas prácticas y mejorar su gestión pública. Esto no solo fortalece la administración local, sino que, también, mejora la calidad de vida de sus ciudadanos al implementar políticas públicas más efectivas y adaptadas a las tendencias globales.

En resumen, los Estados subnacionales diseñan una política exterior subnacional propia a los fines de aprovechar las oportunidades que ofrece el escenario internacional, fortalecer su autonomía y capacidad de acción, y mejorar

su capacidad de respuesta a los desafíos locales y globales. Esto les permite no solo integrarse de manera más efectiva al sistema internacional, sino también promover el desarrollo económico, social y cultural de sus distritos.

En lo que al caso seleccionado respecta, la provincia de Mendoza es relevante en el estudio de la política exterior subnacional de las provincias argentinas por varias razones (Piazza, 2018; Zubelzú, 2006):

1. Se trata de una provincia pionera en materia de política exterior subnacional: los gobiernos mendocinos fueron pioneros entre sus pares subnacionales argentinos a la hora de proyectar la inserción internacional de la provincia, destacándose aquí los diversos viajes al exterior realizados por varios gobernadores mendocinos a lo largo de la historia reciente con la intención de captar capitales extranjeros que estuvieran dispuestos a colocar sus inversiones en la provincia. Esta temprana iniciativa marcó el comienzo de un activismo internacional sostenido por parte de los gobiernos provinciales, indistintamente de la ideología del gobernador de turno.
2. Continuidad y compromiso institucional: la provincia ha mantenido una continuidad en su activismo internacional a lo largo de casi dos décadas, independientemente de los cambios de administración. Este compromiso institucional ha sido clave para consolidar la experiencia y desarrollar una política estatal provincial coherente y duradera en el ámbito internacional que pudo ser traducida en organismos provinciales descentralizados creados para tales fines.
3. Estructura institucional descentralizada: Mendoza ha desarrollado una estructura institucional que ha contribuido a facilitar su proyección internacional. En este sentido, la existencia de ProMendoza, una agencia mixta de promoción de exportaciones, subraya el enfoque integral de la provincia hacia su inserción en el escenario global. Además, el Ministerio de Economía, junto con otros ministerios como el de Obras Públicas y el de Turismo y Cultura, también han jugado un rol central en la gestión externa de la provincia.
4. Colaboración internacional y regional: Mendoza ha sido activa en la realización de misiones internacionales conjuntas, como la llevada a cabo con la V Región de Valparaíso (Chile) en 2004, la cual tenía por objeto recorrer diversos países de Asia. Estas acciones coordinadas con actores subnacionales de otros países destacan la capacidad de la provincia para generar alianzas internacionales, lo que la coloca como un caso relevante dentro de los estudios sobre paradiplomacia argentina.

A lo mencionado se suma el hecho de que China se ha consolidado como una de las principales economías del mundo y un actor clave en el comercio internacional, lo que convierte a las relaciones que pueda tener con diversas provincias argentinas en un tema de gran relevancia estratégica para la Argentina (Taiana, 2022).

En primer lugar, la relación entre las provincias argentinas y China ha ido más allá del comercio bilateral (Rozengardt, 2023; Michel, 2025). Se trata de una conexión que implica inversiones, cooperación tecnológica, intercambios culturales y educativos, y el desarrollo de infraestructura. En este sentido, China ha mostrado un interés creciente en las provincias argentinas debido a su riqueza en recursos naturales, tales como los agrícolas y mineros, y a su potencial en sectores como la energía y la infraestructura. Para las provincias argentinas vincularse directamente con las provincias chinas ofrece una oportunidad de diversificar sus economías y reducir la dependencia de mercados tradicionales (Andrés, 2023; Juste, 2024).

En segundo lugar, esta relación subnacional ha permitido que las provincias argentinas desarrollen una diplomacia propia que les otorgue mayor autonomía en la gestión de sus intereses internacionales (Piazza, 2018). Esto es particularmente importante en un contexto donde las relaciones internacionales ya no son monopolio exclusivo del Estado central. La posibilidad de establecer vínculos directos con contrapartes chinas les ha permitido a las provincias argentinas acceder a inversiones, tecnología y mercados que de otra manera serían más difíciles de alcanzar (Cherini et al., 2024; Juste, 2019).

El objetivo del presente trabajo es dar cuenta de todo este proceso a partir del estudio de caso de la provincia de Mendoza, centrándose, particularmente, en responder cómo es que han evolucionado las relaciones económico-sociales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China (RPCh), a través de su vinculación con diversas provincias chinas, durante el periodo 2004-2023. En este sentido, la provincia de Mendoza y la República Popular China han desarrollado una relación bilateral que abarca diversos ámbitos, desde el político hasta el económico, pasando por el cultural, el científico y el educativo. Ambas partes han establecido mecanismos de diálogo y cooperación que se han plasmado en numerosos acuerdos y proyectos conjuntos, con el objetivo de profundizar los lazos de amistad y beneficio mutuo. La política exterior subnacional desplegada por diferentes gobiernos desde el año 2004, le ha permitido a la provincia de Mendoza aprovechar diversas oportunidades ofrecidas tanto por las ventajas comparativas que tienen sus productos, así como también el interés concreto de querer vincularse

con la provincia que han demostrado pares chinos a lo largo del periodo. Todo lo anterior no fue en desmedro de que, también, haya tenido que fijar un posicionamiento propio respecto a cómo resolver algunas de las desventajas que dicho relacionamiento ha traído aparejado, principalmente en materia de competitividad.

A los fines de dar cuenta del proceso mencionado, este trabajo propone realizar un análisis teniendo en cuenta tres ejes:

- Hermanamientos, acuerdos e intercambios socio-culturales: en este eje se pretende desarrollar la política exterior mendocina expresada a través de los principales acuerdos, convenios y hermanamientos firmados entre la provincia de Mendoza y otras entidades gubernamentales subnacionales chinas durante los años 2004-2023, no solo en materia económica, sino también socio-cultural.
- Flujos comerciales y de inversión: aquí se busca describir los principales indicadores comerciales y de inversión con el objetivo de evaluar cómo es que han evolucionado, en procura de identificar si los relacionamientos mencionados en el eje anterior se han visto acompañados, también, por un incremento o mejoramiento de los relacionamientos económicos entre las partes.
- Oportunidades y desventajas: en este eje se desarrollan las oportunidades y desventajas que se observan en el relacionamiento entre las partes mendocinas y chinas, con especial hincapié en las fortalezas y debilidades demostradas no solo en los instrumentos de vinculación comentados en el primer eje, sino, también, en la manera en que estos fueron instrumentalizados.

En conjunto, entendemos que los ejes mencionados contribuyen a dar cuenta del estado de situación de cómo es que se encuentran vinculadas la provincia de Mendoza con diversas entidades y actores de la RPCh; además de que permite identificar políticas exteriores subnacionales en concreto y ver cuáles han sido sus resultados concretos. De entre las fuentes de información consultadas vale mencionar que se tuvieron en cuenta fuentes primarias y secundarias publicadas en prensa y medios gráficos, estadísticas gubernamentales (ej. INDEC), así como también se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave que se han visto involucrados en diferentes instancias de negociación o toma de decisión en el plano gubernamental de la provincia de Mendoza. Todas estas fuentes han sido debidamente citadas e identificadas a lo largo del documento.

1. Hermanamientos, acuerdos e intercambios socio-culturales

La provincia de Mendoza ha sido pionera a nivel nacional en el desarrollo de una agenda de vinculación externa en lo que a relacionamiento entre entidades subnacionales argentinas y actores internacionales se refiere, ya que se ha dedicado tanto a desplegar un activo y diversificado accionar, así como también por el sostenimiento de dichas experiencias a lo largo del tiempo. En general, pero particularmente desde la vuelta a la democracia, de entre los antecedentes se pueden destacar los numerosos viajes realizados por el gobernador José Octavio Bordón en el año 1989 a países como la Unión Soviética, Brasil, Estados Unidos y Chile (Bordón, comunicación personal, 7 de septiembre de 2023), o la visita oficial realizada por el gobernador Rodolfo Gabrielli al Sudeste Asiático en 1992 (Bustelo, 2019).

En este sentido, el gobierno provincial ha desplegado una serie de herramientas de internacionalización con el objetivo de mejorar la colocación de los productos mendocinos en diversos mercados internacionales, así como también diversificar las fuentes de inversión para proyectos a realizarse en la provincia. De entre ellas se pueden destacar la apertura de oficinas promotoras de Mendoza, tal y como se hiciera en los años 2005 y 2006 con la apertura de sedes mendocinas en Brasil y Bélgica durante la gestión del gobernador Julio Cobos.

Otra de las herramientas utilizadas, con bastante intensidad, han sido las misiones comerciales a diversos países. Estas se han constituido en un instrumento mediante el cual las delegaciones que viajan, compuestas usualmente por comitivas gubernamentales, así como también por delegados del sector empresarial mendocino, despliegan agendas en las que se realizan actividades de promoción de productos, vinculación entre partes o captación de capitales, entre otras. Un actor clave en este proceso es la organización ProMendoza (Fidel, comunicación personal, 20 de septiembre de 2023; Bordón, comunicación personal, 7 de septiembre de 2023; Urdaniz, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023), la cual se trata de una entidad público-privada, fundada en 1996, surgida de la unión de esfuerzos de cuatro protagonistas relevantes de la economía provincial: el Gobierno de Mendoza, la Unión Comercial e Industrial, la Bolsa de Comercio y la Federación Económica de Mendoza. Desde ese entonces, ProMendoza se ha consolidado como uno de los principales medios de vinculación e internacionalización de las empresas y productores mendocinos con los

diferentes mercados en los que los productos provinciales se colocan y/o buscan colocar.

En este sentido, la provincia ha realizado misiones comerciales propias, ya sea binacionales o nacionales; de acuerdo a si estas han sido impulsadas en soledad o de manera coordinada con otros actores. Si bien Mendoza ha organizado por cuenta propia varias misiones comerciales, también ha sido invitada, muchas veces sujeta a las coincidencias ideológicas existentes entre el gobernador y el presidente de la Nación de turno, a misiones nacionales a otros países.

Tal vez el caso más curioso lo representen las Misiones Binacionales Argentino Chilena que se realizaron a comienzos de los 2000, en donde autoridades mendocinas viajaron a destinos como China y Corea junto a autoridades de la V Región chilena (Valparaíso) (Olveira, 2004). La importancia de este último antecedente radica en que fue a partir de esta visita que se dio la firma del primer convenio/hermanamiento entre la provincia de Mendoza y una entidad subnacional china.

Actualmente, la provincia de Mendoza cuenta con dos convenios/hermanamientos con provincias chinas diferentes: Zhejiang y Guangdong. El hermanamiento con Zhejiang fue firmado el 9 de noviembre de 2004 y surge luego de una misión comercial encabezada por el entonces vicegobernador de la provincia, Juan Carlos Jaliff, quien fuera acompañado por los subsecretarios de Promoción Económica e Inversiones, Alejandro Rodríguez y de Infraestructura para el Desarrollo, Carlos Santilli. A ellos se sumó el coordinador de Promoción Comercial de ProMendoza, Adrián Vollmer. Los sectores económico-sociales que estuvieron presentes estaban relacionados con la actividad vitivinícola, aceitera, frutícola, metalmeccánica, minera, calzados, papel y envases de cartón, productos deshidratados, entre otros; la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) también participó de la misión en calidad de representante académico (Los Andes, 2004).

Dicho hermanamiento adoptó por título «Protocolo de intención para el establecimiento de relaciones de amistad y colaboración entre la Provincia de Mendoza (R. Argentina) y la Provincia de Zhejiang (R. P. de China)», y de entre sus principales características se puede destacar el hecho de que ambas partes se comprometían a continuar manteniendo una colaboración institucional, el fomento de la cooperación empresarial, cultural, así como la amistad y conocimiento mutuo entre ambos pueblos. Tres son los artículos que allí aparecen y que buscan orientar el hermanamiento en dicha dirección (Gob.Mdz, 2004):

- Ambas partes manifiestan interés en promover la cooperación entre los dos gobiernos provinciales y desarrollar los proyectos económicos y culturales que sean de intereses recíprocos para las dos provincias.
- Los dos están de acuerdo en establecer los contactos permanentes; se indican como responsables de los contactos provinciales la Subsecretaría de Economía e Inversiones del Ministerio de Economía por parte de la Provincia de Mendoza, y el Departamento de Asuntos Exteriores por parte de la Provincia de Zhejiang.
- A fin de profundizar el conocimiento mutuo y la amistad, ambas partes acuerdan efectuar visitas mutuas en el futuro ofreciendo apoyo con tal motivo.

El segundo hermanamiento firmado con una entidad subnacional china fue con la provincia de Guangdong, en el año 2013. Algo importante que se debe destacar en este sentido es que la firma de dicho hermanamiento se da en un contexto en el que, desde la Cancillería argentina, se promovía una vinculación de las provincias argentinas que fuera más allá de los tradicionales lazos con Beijing o Shanghái. En este sentido, los embajadores Gustavo Martino¹ y Diego Ramiro Guelar² se mostraron activos para que los relacionamientos entre los niveles subnacionales de Argentina comenzaran a ser cada vez más descentralizados en lo que a entidades subnacionales chinas se refiere; la Cancillería acompañó todo el proceso de hermanamiento con la provincia de Guangdong (Urdaniz, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023).

Vale destacar que las vinculaciones formales entre ambas provincias se sucedieron en dos etapas diferentes. El primero de dichos acercamientos se firmó bajo el nombre de «Convenio marco de cooperación y asistencia mutua entre la provincia de Mendoza de la República Argentina y la provincia de Guangdong de la República Popular de China». Entre sus características se destaca el hecho de que (Gob.Mdz, 2010a):

- Mendoza y Guangdong se comprometieron a desarrollar las acciones necesarias para impulsar y promover cooperaciones, comunicaciones y divulgaciones permanentes que fortalezcan lazos culturales, sociales y económicos entre las partes.

¹ 15º embajador argentino ante el gobierno de la República Popular China, designado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

² 16º embajador argentino ante el gobierno de la República Popular China, designado durante la presidencia de Mauricio Macri.

- A efectos de lograr los objetivos mencionados en el convenio, las partes se comprometían a coordinar la ejecución conjunta de proyectos de capacitación, formación, intercambio, comercialización, investigación, académicos y culturales en las siguientes áreas de interés: comercio e inversión, ciencia, agricultura, turismo, cultura, educación, salud, seguridad, infraestructura, sin perjuicio de que, en el futuro, se establecieran nuevas áreas. Además, se acordó que todos los proyectos que se llegaran a instrumentar, lo harían mediante actas complementarias a los fines de garantizar la continuidad institucional del relacionamiento.

El gobernador mendocino de ese entonces, Celso Jaque, se mostró entusiasta respecto a las posibilidades que ofrecía el hermanamiento para la provincia en términos de turismo, vitivinicultura e intercambios educativos/profesionales (Bustelo, 2019; Gob.Mdz, 2010b); aspectos que también fueron resaltados durante la visita a Mendoza en el año 2010 realizada por el vicegobernador de Guangdong, Song Hai, quien llegó a declarar que la vinculación entre las dos provincias se sostenía en torno a tres pilares:

en primer lugar, queremos mantener y profundizar las visitas mutuas, para realizar mayores cooperaciones de amistad entre ambas provincias, en segundo lugar, pretendemos introducir productos mendocinos, como el vino y la uva, al mercado de Guangdong, y en tercer lugar realizar cooperaciones científicas, ya que hemos tenido un gran número de intercambios entre científicos de todo Latinoamérica y nosotros (Gob.Mdz, 2010b, párr. 6).

Dicha vinculación fue relanzada en el año 2013, durante la gestión del entonces gobernador Francisco Pérez, como un protocolo de entendimiento entre ambas provincias, el cual fue denominado «Convenio de establecimiento de relaciones de amistad entre la provincia de Mendoza y de Guangdong» (Gob. Mdz, 2013b) luego de que el mandatario mendocino viajara en noviembre del 2013³, entre otros destinos, a Beijing, Hong Kong y Guangdong en el marco de su tercera misión oficial mendocina a China⁴ (Gob.Mdz, 2015).

³ Dicha misión comercial, realizada entre los días 8 y 19 de noviembre del 2013, tuvo como destino adicional el Estado de Qatar, en donde la provincia llegó a inaugurar la Casa de Mendoza en la Embajada de Argentina en Qatar. Financiada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y organizada por el Gobierno de la provincia, en dicha misión también se inauguró un espacio de exposición de productos mendocinos en Doha (Gob.Mdz, 2013d).

⁴ La comitiva oficial estaba integrada por el Gobernador de Mendoza, Francisco Pérez; el ministro de Agroindustria, Marcelo Barg (solo participó de la agenda en Qatar); el subsecretario de Industria y Tecnología, Martín Hinojosa; el ministro de Infraestructura, Rolando

Este hermanamiento se dio luego de que el mandatario mendocino realizara previamente dos misiones oficiales a Guangdong, las que fueron una continuidad de los diálogos intensificados por el acuerdo del año 2010. En el año 2012, durante su primera misión oficial a China, la administración del gobernador Pérez inició una gira de negocios por Hong Kong (ciudad en la que 37 bodegas mendocinas participaron de la Hong Kong Wine Fair); Guangdong (con reuniones institucionales y rondas de negocios); Shanghai (con la Feria Internacional Food & Hotel China que concentró la participación de más de 45 bodegas mendocinas y empresas de otros rubros); para finalizar en Beijing.

Adicionalmente, de dicha misión se destaca la firma de acuerdos compromiso en el que la contraparte china se comprometía a presentarse a las licitaciones internacionales que el gobierno de Mendoza elaborara, las cuales estuvieran destinadas tanto a la realización de obras hidroeléctricas como para la exploración y extracción de petróleo en la provincia de Mendoza. En ese sentido, la empresa Petro AP/TCL anunció la inversión en Mendoza de 500 millones de dólares en el área petrolera Llancanelo junto a YPF (Gob.Mdz., 2013d). Otro dato a destacar es que de las ocho bodegas que viajaron en la última misión, siete cerraron negocios por U\$S 950.000, monto equivalente, en ese entonces, a una venta aproximada de 150 mil botellas.

Su segunda misión oficial⁵, realizada justo un año después, se centró en Shanghai donde se participó de los festejos del Malbec *World Day*, reuniones y

Baldasso; el subsecretario de Hidrocarburos, Pedro Sánchez; los intendentes de Junín Mario Abed; de Rivadavia, Ricardo Mansur; de Lavalle, Roberto Righi; y la senadora Miriam Gallardo (Gob.Mdz, 2013d).

⁵ Dicha misión comercial tuvo como destino adicional la India, en donde el gobernador, junto al ministro de Turismo de la Nación de ese entonces, Enrique Meyer, y empresarios provinciales y nacionales, llevaron adelante la promoción comercial de sus productos y el desarrollo de proyectos de inversión en las ciudades de Nueva Delhi y Estado de Gujarat, en India. Particularmente, lo que se destaca de esta misión es la firma de un acuerdo para el desarrollo y fabricación de lentes multifocales de alta tecnología en Mendoza, comprendido este dentro del proyecto de inversión que lleva adelante el reconocido oftalmólogo Roberto Zaldivar junto a un socio indio. También se establecieron convenios de colaboración específicos en promoción comercial e inversiones y en transferencia de tecnologías de irrigación. También se acordó el intercambio académico con la Universidad de Baroda y se concretó el Festejo del Día Mundial del Malbec (Gob.Mdz, 2013c), que reunió empresarios locales quienes pudieron hacer conocer sus vinos en un nuevo mercado. Además, unos meses más tarde operadores turísticos indios retribuyeron la visita y recorrieron Mendoza para evaluar acciones en conjunto (Gob.Mdz, 2013a).

rondas de negocios con potenciales inversores y firmas de intercambio académico entre la Universidad de esa ciudad y el Gobierno de Mendoza.

El documento fue firmado por el entonces gobernador Pérez y el vicegobernador de la provincia de Guangdong, Lin Shaochun, hermanamiento que contaba inicialmente con un plazo de vigencia de 5 años (con renovación automática por 5 años más, a menos que se expresara lo contrario), y que tenía por fin «consolidar y desarrollar la cooperación amistosa» entre ambos Estados mediante el intercambio y la cooperación en materias como economía, comercio, agricultura y turismo, entre otras (Gob.Mdz, 2013b).

Es en el marco de este último hermanamiento que se han venido dando las interacciones más recientes entre la provincia de Mendoza y entidades subnacionales chinas. Por ejemplo, en junio del 2015, el Gobierno de la provincia de Mendoza recibió la visita de una delegación china encabezada por el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular de Guangdong, Huang Longyun, la que buscaba corresponder a la misión comercial mendocina realizada en noviembre del 2013 y en la que se firmó el acuerdo de hermanamiento (Gob.Mdz, 2015). En 2023, una delegación china visitó la Legislatura de Mendoza para celebrar los 10 años del hermanamiento y, además, anunciar la apertura permanente de la Delegación Comercial de Guangdong en Buenos Aires (Gob.Mdz, 2023a).

El área económica no es la única que se ha visto fortalecida en este contexto, ya que también se han desarrollado actividades de intercambio cultural (Gob. Mdz, 2022a); además de vinculaciones entre entidades gubernamentales pertenecientes a ambas partes a los fines de establecer un hermanamiento de áreas escénicas, entre la montaña Wugong, en la municipalidad de Pingxiang de la provincia de Jiangxi, en China, y el Parque Provincial Aconcagua, en la provincia de Mendoza (Gob.Mdz, 2023b). También en el marco del hermanamiento con Guangdong, en el año 2020 la contraparte china donó 60 mil barbijos a Mendoza como ayuda en el combate a los efectos de la pandemia del COVID-19 (Gob.Mdz, 2020b).

Además, vale destacar como antecedentes institucionales los hermanamientos iniciados por algunos departamentos mendocinos con otras contrapartes chinas, de entre los cuales se destacan dos. Por un lado, se encuentra el iniciado por los departamentos de Junín y Rivadavia con el condado de Renhuai, provincia de Guizhou, en el año 2014. Tal y como lo expresara el intendente de Junín de ese entonces, Mario Abed, dicha vinculación era un resultado directo de las interacciones iniciadas durante su viaje realizado junto al gobernador Pérez en noviembre del 2013:

Estamos felices del trabajo que hemos realizado en conjunto con el departamento de Rivadavia. Ahora son ellos quienes nos visitan, luego del viaje que nosotros realizamos a China, donde buscamos explorar nuevos mercados para nuestros productores. Tenemos personalidades sumamente importantes que hoy nos visitan. Hay gran cantidad de productos como aceite de oliva y vinos que pueden ser colocados en el mercado asiático y para nosotros es un honor esta reunión (Mun.Junín, 2014, párr. 3).

Por otro lado, se encuentra el proceso iniciado por el departamento de Capital con la ciudad de Mianyang, provincia de Sichuan, en el año 2022, el cual tiene por objetivo fomentar el intercambio y la cooperación en materias relevantes como ciencia y tecnología, economía y comercio, deportes, agricultura, educación y turismo. En dicha oportunidad, el intendente de Mendoza, Ulpiano Suárez, transmitió:

en mi carácter de intendente de la Ciudad de Mendoza, me siento orgulloso de firmar este memorándum para el hermanamiento entre ambas ciudades que nos permitirá continuar estrechando lazos de cooperación, a la vez de integrar nuestras culturas y mercados en creciente expansión. Destaco el hecho de ser la primera vez que un acuerdo de esta entidad se firma fuera de la capital del país, siendo nuestra Ciudad la elegida para profundizar las relaciones internacionales con su par chino (Mun.Capital, 2022).

2. Flujos comerciales y de inversión

Actualmente, hay tres sectores que han hecho fuertes avances en lo que a la vinculación comercial con China se refiere: vino, ciruelas y frutos secos.

En lo que al sector vitivinícola se refiere, China es uno de los mercados de mayor crecimiento en el consumo de vinos a nivel mundial, pasando de consumir 0,5 litros por persona, hace escasos 10 años, a más de 1,5 litros per cápita actualmente; para la provincia de Mendoza las exportaciones de vino embotellado a dicho destino han llegado a representar en ventas unos 50 millones de dólares (Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Urdaniz, comunicación personal, 9 de abril de 2023). Desde un punto de vista del mercado chino de vino, en términos de dólares, en los últimos años se equipararon las ventas de vinos nacionales chino frente a las ventas de vinos importados. En términos de dólares, en 2020 se vendieron 1.85 mil millones de dólares de vinos nacionales chinos, contra 1.65 mil millones de dólares de

vinos importados. Sin embargo, en términos de litros de vinos consumidos en China, solo entre el 25 y 30 % corresponden a importaciones (Gob.Mdz, 2022b).

A pesar de que se trata de una sociedad con cultura por el consumo de alcohol, el aumento de dichos niveles se encuentra más asociado a cuestiones que tienen que ver con la circulación del vino como un bien de lujo o suntuoso y no tanto por la masificación de su consumo en la RPCh⁶ (Gob.Mdz, 2022b; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Fidel, comunicación personal, 20 de septiembre de 2023).

Esto último hace que el mercado chino de vino sea susceptible a contracciones o desajustes económicos internacionales⁷. A ello se le suma el hecho de que los vinos mendocinos, de por sí, cuentan con una desventaja en términos de precio a la hora de competir con los vinos de origen chino y de otros países dado que tienen un valor adicional del 55% asociado a: arancel de importación, 14%; el IVA, 17%; impuesto de venta, 10%; y la nacionalización los vinos, 15 %, aproximadamente (Gob.Mdz, 2022b). A ello se le suma el hecho de que, para vender vinos en China, es importante tener depósitos en el país, a los fines de garantizar disponibilidad del producto en el corto plazo y, así, suplir rápidamente necesidades de demanda (Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Urdaniz, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Gob.Mdz, 2022b, 2023c).

De aquí que, en diversas oportunidades, los actores e instituciones gubernamentales involucradas hayan hablado respecto a la posibilidad de exportar a granel, al igual que lo hace Chile actualmente. En este sentido, el granel exportado se embotella directamente en China, estrategia que ha derivado en un aumento en la competitividad de los vinos chilenos en relación a los aus-

⁶ Según Eva Blanco Lu, «los adultos consumen el vino por salud, y las mujeres más jóvenes, por belleza, por eso regalar vino es un signo de deseo de buena salud o de belleza para esa persona. Como es una sociedad más conservadora, el afecto no se demuestra tanto con palabras y caricias; el amor y la amistad se demuestran por medio de regalos» (Gob.Mdz, 2022b, párr. 6).

⁷ En 2018 se vendieron 12 mil millones de dólares, para luego caer a 7,12 mil millones de dólares en 2020. Desde un punto de vista productivo, la elaboración de vinos en China también ha caído, ya que en 2016 se vinificaron 1.137 mil millones de litros, siendo que en 2021 la vinificación cayó abruptamente a 405 mil millones de litros dada la falta de consumo en dicho país (Gob.Mdz, 2022b).

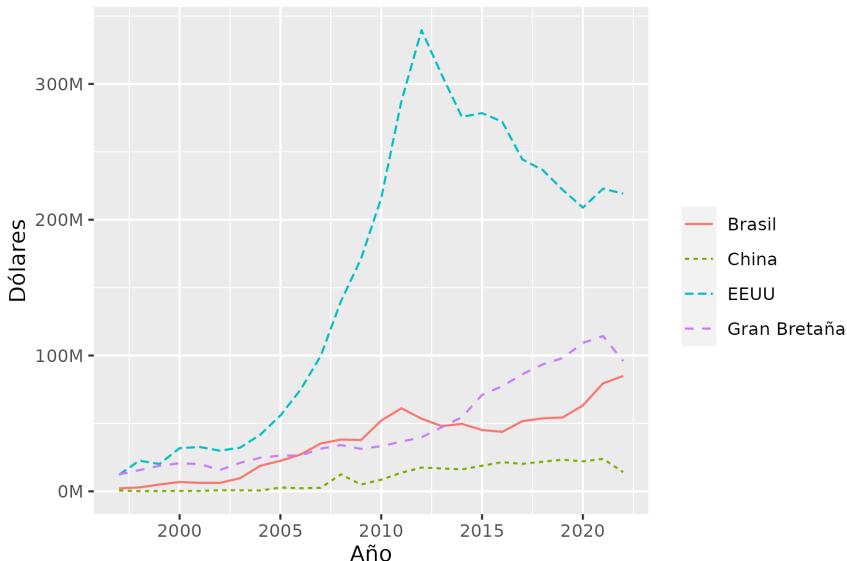
tralianos y los neozelandeses (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023)⁸.

En lo que a comercialización y logística se refiere, se destacan diversas actividades organizadas por ProMendoza, el Gobierno de la provincia y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), las cuales tienen por objetivo resolver los problemas logísticos que pueden tener las empresas locales respecto a comercializar y colocar sus productos en China. Algunos ejemplos son la realización de actividades de capacitación que permitan comprender la cultura china y cómo esta se relaciona con el consumo de vino (Gob.Mdz, 2022b; Suárez Garces, comunicación personal, 9 de abril de 2023); así como también el desarrollo de plataformas digitales de comercialización, como el caso de WeWine, la cual se trata de un espacio que ofrece servicios de degustación y exhibición de productos en Shanghái (Gob.Mdz, 2023c); además de brindar un servicio de comercialización y ventas para bodegas, instituciones, traders y demás actores del sector comercial en el país asiático.

En términos de resultados, Mendoza ha pasado de exportar vino por un valor de 689 mil dólares estadounidenses en 1997, a exportar más de 14 millones de dólares estadounidenses en 2022. Efectivamente, como se puede observar en la figura 1, los niveles de exportaciones de vino de uva a China se han visto incrementados a lo largo del período 1997-2022. Sin embargo, y en términos relativos, China sigue siendo el cuarto lugar de destino de dichas exportaciones, a pesar de que los niveles de exportación hacia EEUU se han visto contraídos fuertemente tanto en dólares como miles de kilos netos (ver figura 2). Adicionalmente, de ambos gráficos se puede percibir que, de los cuatro destinos comerciales allí enunciados, las exportaciones a China fueron las que más se han visto afectadas por los efectos de la pandemia del COVID-19, incluso cuando entre los años 2015-2020 la industria vitivinícola se encontraba en un marcado aumento en lo que a volúmenes exportados hacia allí se refiere.

⁸ Actualmente, la provincia hace eso con Gran Bretaña (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).

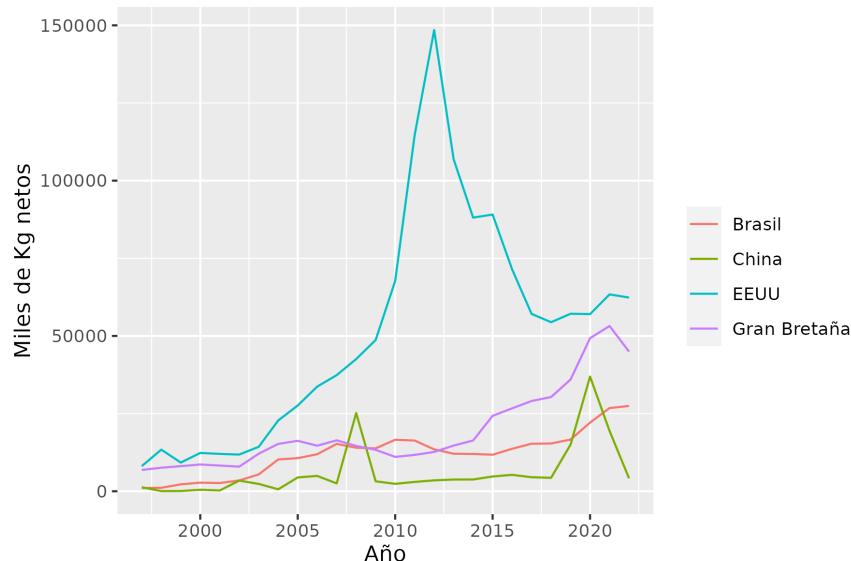
Figura 1. Evolución de las exportaciones mendocinas de vino de uva (211A) a Brasil, China, EEUU y Gran Bretaña, expresado en millones de dólares (periodo 1997-2022)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2023).

Tales resultados no han afectado tanto la percepción dirigencial como empresarial respecto de pensar a China como un país clave en lo que al fortalecimiento y destino de las exportaciones de otros productos mendocinos se refiere. En este sentido, tanto la industria de frutos secos (Gob Mdz, 2023d) como la de la ciruela (Gob.Mdz, 2020a) son dos de los sectores que más han sabido y buscado fortalecer los procesos de exportación de dichos productos a China. Ambos sectores siguen los procesos político-administrativos observados a la luz de las experiencias dadas por las negociaciones que supieron encabezar la *General Administration of Customs of the People's Republic of China*, ProMendoza, Gobierno de Mendoza, Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza (Iscamen), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el *cluster* provincial de la cereza (Gob.Mdz, 2021). Más abajo se volverá sobre este punto.

Figura 2. Evolución de las exportaciones mendocinas de vino de uva (211A) a Brasil, China, EEUU y Gran Bretaña, expresado en miles de kilos netos (periodo 1997-2022)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2023).

Otras áreas que han sido de interés y que han estado presentes en los procesos de conversación en las diversas misiones comerciales realizadas han sido las siguientes:

- Se hicieron averiguaciones desde China por el aceite de oliva de la provincia (Mun.Junín, 2014; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).
- Se realizaron conversaciones con potenciales inversores (ej. Shanghai Potash) a los fines de atraer inversores para Potasio Rio Colorado, (Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Gob.Mdz, 2018).
- Se conversó sobre la posibilidad de financiar proyectos relacionados a las energías renovables (Gob.Mdz, 2023a; Diario.Mendoza, 2023), pero varios inversores chinos se terminaron por decantar por Jujuy dado que Mendoza exigía componentes locales, mientras que Jujuy no (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).

- En el año 2017 se realizaron compras de maquinarias para vialidad (Gob. Mdz, 2017).
- Se realizaron compras de colectivos eléctricos a la empresa Build Your Dreams (BYD), de Guangdong, y a la firma Zhongtong (también de origen chino) (Gob.Mdz, 2023a; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Gob.Mdz, 2019).

3. Oportunidades y desventajas

De lo hasta ahora mencionado se pueden identificar una serie de oportunidades y desventajas de cara a seguir pensando la vinculación entre la provincia de Mendoza y China. En lo que a oportunidades se refiere, China se sigue mostrando como un destino atractivo para las exportaciones mendocinas; percepción que es compartida tanto por los actores gubernamentales locales, así como también por los diversos *clusters* económicos provinciales (Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Bordón, comunicación personal, 7 de septiembre de 2023; Urdaniz, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Fidel, comunicación personal, 20 de septiembre de 2023; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Suárez Garces, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023). Si bien los niveles de exportación de vino de uva en dólares han aumentado en términos nominales, lo cierto es que dichos resultados no han sabido acompañar las expectativas generadas por los altos niveles de recursos y logística política destinados a la realización de las diversas misiones comerciales mendocinas a China. Así todo, dichas vinculaciones han facilitado los procesos de negociación para resolver instancias burocráticas, como las fitosanitarias, para la exportación de otros productos de origen mendocino hacia dicho país (ej. cereza, frutos secos, ciruela, etc.).

En este sentido, y si bien para el gobierno provincial la estrategia de crear hermanamientos resulta interesante como forma de relacionamiento con diferentes socios comerciales, lo cierto es que la contraparte china es quien le da mayor importancia a la firma de este tipo de vinculación dado que la entiende como una forma de conferirle institucionalidad a los relacionamientos (Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023). Esto último se puede ver en el hecho de que existe un desequilibrio en el nivel de involucramiento que tiene el aparato estatal-gubernamental mendocino en comparación al chino a la hora de tener que llevar adelante

estos procesos. En consecuencia, mientras que, en todos los casos, desde la contraparte china suelen firmar los convenios ministros, viceministros, gobernadores o incluso llegan a estar presentes altos responsables del Partido Comunista Chino, desde la contraparte mendocina difícilmente tales acuerdos son firmados directamente por el gobernador en persona⁹.

Ahora bien, no se puede dejar de destacar el hecho de que la intervención que ha tenido el gobierno mendocino a lo largo de diferentes procesos de negociación y mediación han fortalecido la capacidad de colocación y entrada de productos de determinados *clusters* o sectores económicos en el mercado chino. Un muy buen ejemplo de ello es la participación que ha tenido la organización ProMendoza, ya sea en la creación de vinculaciones con contrapartes importadoras en la RPCh como en el desarrollo de herramientas de comercialización en dicho país. En este sentido, no es un detalle menor el hecho de que, desde hace más de 15 años, la provincia realiza misiones comerciales a la RPCh, encabezadas por el gobernador¹⁰ y en las que han participado tanto delegados gubernamentales (ej. ministros, coordinadores, etc.), delegados de determinados *clusters* y empresarios locales, así como también representantes de la organización ProMendoza. Durante dichos viajes las comitivas se han reunido con empresas dedicadas a cuestiones de logística (ej. China Shipbuilding New Power - CSNP, Jerui Corp¹¹), comercializadoras (ej. Beverage Trade Network), energía (ej. Power China), entidades financieras (ej. China Development Bank, EximBank y la Asociación de Entidades Fi-

⁹ Si bien a la hora de ser publicados en el boletín oficial de la provincia los mismos son refrendados ad referendum del Poder Legislativo provincial por la firma del gobernador, lo cierto es que durante el proceso de firma de dichos acuerdos, tanto ministros como el gobernador, no suelen intervenir en el proceso (Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023). Ello no implica que no estén al tanto de las negociaciones ni que, llegado un determinado caso, no quieran participar. Un ejemplo de esto último fue el caso del ministro Kerchner cuando se desempeñaba como Ministro de Economía, Infraestructura y Energía (2018 - 2019) durante la gestión del gobernador Alfredo Cornejo. En esta situación, la provincia se encontraba interesada en encontrar nuevas líneas de financiamiento a los fines de desarrollar parques solares como así también inversiones para la realización del proyecto Portezuelo del Viento (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023). En lo que a este último caso se refiere, el gobernador Cornejo viajó personalmente a China con la intención de cumplir con ello.

¹⁰ Incluso, hubo casos en los que llegaron a viajar tanto el gobernador en ejercicio como el gobernador electo, tal y como fuera en el viaje realizado por el gobernador Cornejo y el gobernador electo, Rodolfo Suárez, en el año 2019 (ProMendoza, 2019).

¹¹ Dicha empresa es el controlador del *hub* logístico de Mendoza, el cual tiene un *showroom* donde se encuentran alojados todos los vinos de Mendoza en Shanghai.

nancieras Extranjeras), transporte (ej. BYD), así como también han participado de ferias y encuentros, principalmente orientados al sector vitivinícola (ej. Bulk Wine Exhibitions, InterWine).

Otro ejemplo es la firma de convenios entre el gobierno provincial mendocino, determinados *cluster* económicos mendocinos y otras contrapartes chinas. Aquí se destaca el actual proceso de firma de acuerdos fitosanitarios que se encuentra negociando la provincia de Mendoza junto al *cluster* mendocino de frutos secos y las autoridades fitosanitarias de la RPCh con la intención de facilitar el proceso de adquisición de la autorización fitosanitaria requerida por dicho país para que, de esa manera, los frutos secos producidos en la provincia de Mendoza puedan ser allí comercializados. Más aún, el convenio contempla la posibilidad de que la contraparte china identifique (y sugiera) cuáles son las consultoras estatales chinas que se encuentran habilitadas para realizar tal proceso y, de manera conjunta, el gobierno mendocino y el *cluster* mendocino de frutos secos contraten dichos servicios a los fines de poder adquirir así la autorización requerida (Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023).

Por otro lado, en lo que a desafíos y amenazas se refiere, existen determinados conflictos y debilidades en la vinculación, principalmente económica, entre la provincia de Mendoza y la RPCh. Entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Mendoza enfrenta un problema de producción. Actualmente la provincia no cuenta con la escala económica necesaria y suficiente como para dar respuesta a un aumento marcado y sostenido de la demandas chinas de importación de productos mendocinos (Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).
2. Problema fitosanitario. Si bien los diversos actores gubernamentales y económicos mendocinos han sabido coordinar a los fines de negociar colectivamente con las autoridades chinas involucradas en este procedimiento, lo cierto es que dicho proceso de apertura del mercado chino es uno que requiere tiempo y estabilidad en las estrategias de negociación. Esto obliga necesariamente a que exista una línea de continuidad en la política internacional mendocina entre las diversas administraciones de Mendoza; estabilidad muchas veces supeditada no solo a los cambios partidarios en la gobernación, sino también de la realidad político-económica de la Argentina (Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023; Japaz, comunicación personal, 21 de mayo de 2023).

3. Problemas logísticos. Mendoza presenta el desafío constante de pensar cómo consolidar contenedores de pequeñas y medianas bodegas hacia China, dado los altos costos de trasladar productos hacia allí. En este sentido, «las bodegas mendocinas no tienen 1 millón de litros para vender al mercado chino sino 40 mil. De esta manera es más fácil consolidar camiones a Brasil o, incluso, contendores a EEUU que a China» (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023). De aquí que, dado un contexto de crisis, los productores mendocinos terminen optando por seguir favoreciendo mercados ya consolidados por causa de los menores costos logísticos que llevan; en desmedro de otros mercados aún por fortalecer.
4. Existen actores mendocinos que perciben que la cantidad de misiones comerciales que realiza Mendoza a China no se condicen con los efectos observados en lo que al aumento del comercio e inversiones chinas se refiere (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023; Lazzaro, comunicación personal, 9 de abril de 2023). Desde el año 2000, las autoridades gubernamentales de la provincia de Mendoza vienen realizando entre una o dos misiones comerciales por año, y tienen, casi siempre, como destinos preferenciales Beijing, Shanghái o Guangdong. Sin embargo, dicho nivel de actividad no se ve acompañado por niveles de incremento similares en la actividad económica. En este sentido, uno de los especialistas consultados llegó a afirmar que a EEUU o Chile no se va todos los años como provincia, y son los principales socios comerciales. Solamente en vinos, a China solo se está exportando el 10% de lo que se exporta a EEUU. En esta situación hay un tema de eficiencia o eficacia en el recurso público disponible en lo que a realizar misiones comerciales se refiere (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023).
5. En algunos sentidos, China puede representar una amenaza para ciertos productos mendocinos. Uno de los especialistas entrevistados comentó sobre las estrategias desplegadas desde el gobierno provincial a los fines de proteger las exportaciones mendocinas de ajo colorado a Brasil (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023). En este sentido, se desplegaron estrategias de coordinación tanto con el sector del ajo argentino y el sector de la ajo brasileño en pos de desarrollar una estrategia multinivel que derivó en la sanción de unas cautelares de *dumping* contra el ajo chino, lo que equilibró el precio regional del ajo. Gracias a este accionar, junto a la eliminación del cepo cambiario durante la gestión

del presidente Macri, se logró aumentar los niveles de exportación mendocinos de ajo colorado hacia Brasil (Piazza, comunicación personal, 15 de mayo de 2023). Dicho sector es representativo para la economía mendocina dado que el 94% del ajo argentino exportado a Brasil es de origen mendocino (MinEconomíaArgentina, 2023); siendo Brasil el tercer mayor importador de ajo del mundo (Gob.Mdz, 2024).

Conclusiones

Las conclusiones de este estudio sobre la vinculación económico-social entre la provincia de Mendoza (Argentina) y diversas entidades subnacionales de la República Popular China (RPCh) durante el periodo 2004-2023 subrayan la importancia y complejidad de esta relación en el contexto de la política internacional subnacional. A lo largo de dos décadas, Mendoza ha desarrollado una estrategia activa de internacionalización que le ha permitido establecer vínculos significativos con provincias chinas, lo cual ha contribuido tanto al fortalecimiento de su economía como a su inserción en el escenario global.

En primer lugar, el análisis revela que la política internacional subnacional de Mendoza ha sido fundamental para diversificar sus mercados de exportación y atraer inversiones extranjeras, especialmente en sectores clave como el vitivinícola, la agroindustria y la infraestructura. La relación con China ha permitido a Mendoza no solo acceder a uno de los mercados más grandes y dinámicos del mundo, sino también establecer canales de cooperación que van más allá del comercio, en áreas como la educación, la tecnología y la cultura. La implementación de hermanamientos y acuerdos con provincias chinas como Zhejiang y Guangdong ha sido una herramienta estratégica para institucionalizar estos lazos y promover un flujo constante de intercambios económicos y culturales.

Sin embargo, este estudio también identifica desafíos significativos en la relación entre Mendoza y China. Uno de los principales problemas es la falta de una escala productiva suficiente para satisfacer la creciente demanda del mercado chino, lo cual limita el potencial de expansión de las exportaciones mendocinas. Además, los altos costos logísticos y las barreras fitosanitarias representan obstáculos adicionales que dificultan la competitividad de los productos mendocinos en China. A esto se suma la percepción de que las misiones comerciales a China, a pesar de ser numerosas, no siempre han generado los resultados económicos esperados, lo que pone en cuestión la eficiencia de los recursos públicos destinados a estas actividades.

Por otro lado, el estudio resalta la asimetría en los niveles de involucramiento entre las autoridades mendocinas y chinas en los procesos de firma y seguimiento de acuerdos. Mientras que en China estos acuerdos suelen estar respaldados por altos funcionarios gubernamentales, en Mendoza, la participación de líderes provinciales ha sido más limitada, lo que podría afectar la efectividad y continuidad de los proyectos conjuntos.

A pesar de estos desafíos, las oportunidades que presenta la relación con China siguen siendo considerables. La posibilidad de seguir atrayendo inversiones chinas, de fortalecer el posicionamiento de productos mendocinos en el mercado asiático, y de aprovechar la experiencia china en áreas como la innovación tecnológica y la modernización del Estado, son elementos que podrían tener un impacto positivo en el desarrollo económico de la provincia.

En conclusión, el estudio de la vinculación entre Mendoza y las provincias chinas evidencia la relevancia de las políticas internacionales subnacionales como herramienta para la inserción global y el desarrollo local. No obstante, para maximizar los beneficios de esta relación, es necesario que Mendoza refine sus estrategias, con la mejora de la coordinación interinstitucional, a partir de optimizar el uso de recursos en misiones comerciales y con el afrontamiento los desafíos productivos y logísticos que limitan su competitividad. Solo así podrá consolidarse como un actor subnacional influyente en el escenario internacional. ☈

Referencias bibliográficas

- Andrés, M. (Ed.) (2023). *Argentina-China. Cincuenta años de Relaciones Diplomáticas. Cooperación, Desarrollo y Futuro*. Fundación Abdala.
- Bustelo, G. (2019). *Discursos. Política y Democracia*. Legislatura de Mendoza.
- Calvento, M. (2019). Política internacional subnacional y su medición: debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 27(54), 1-31.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar en argentina. *Desafíos*, 28(1), 295-332.
- Chávez, A., Cronemberger Mendes, C., Senko, D., Tremblay, E., Slack, E., Rezende, F., Wallner, J., Schnabel, J., Hunter, K., Asensio, M. A., Steytler, N., Sanabria-Pulido, P., Saxena, R., Müller, S., Marhnouj, S. & King, V. R. (2021). *Intergovernmental Cooperation in Multilevel Systems. Forum of Federations*. <https://www.forumfed.org/document/intergovernmental-cooperation-in-multilevel-systems/>

- Chaloux, A. (2017, February 22). Five Ws and one H: Canadian provinces and climate paradiplomacy. *International Studies Association*. Baltimore, USA.
- Cherini, O., Colombo, N., Giusto, P., Moltedo, P. y Trotta, S. (2024). La gestión externa de los gobiernos subnacionales argentinos con la República Popular de China en el siglo XXI: los casos de Santa Fe, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revisita Integración y Cooperación Internacional*, (38), 7-25.
- Cleave, E., Arku, G., Sadler, R. & Gilliland, J. (2016) The role of place branding in local and regional economic development: bridging the gap between policy and practicality. *Regional studies, regional science*, 3(1), 207-228.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. In D. Criekemans (Ed.), *Regional sub-state diplomacy today* (pp. 11-36). Martinus Nijhoff
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2011). *Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios*. (Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe). BID-OMIN - Municipio de Rafaela.
- Dabat, G. (Coord.). (2003). *Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Debnath, B. (2017). Sub-national foreign policy and the geo-strategic importance of Tripura. *The Indian Journal of Political Science*, October-December, 78(4), 825-832.
- Diario.Mendoza (2023). La comitiva china que llegó a Mendoza en busca de más energía renovable. *Diario Mendoza*, <https://www.diariomendoza.com.ar/mendoza-la-comitiva-china-llego-mendoza-busca-mas-energia-renovable-n48798>.
- Dossani, R. & Vijaykumar, S. (2005). Indian federalism and the conduct of foreign policy in border states: State participation and central accommodation since 1990. *Stanford Journal of International Relations*, 7(1). https://fsi9-prod.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Dossani_Vijaykumar_2005.pdf
- Duchacek, I. D., Latouche, D. & Stevenson, G. (1988). *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments*. Greenwood.
- Fernández, G. (2004). La imagen de ciudad como recurso para la gestión estratégica del desarrollo urbano. En G. Fernández y G. Leva (Comps.), *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2021). El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 41(1), 1-34.
- Gob.Mdz (2004). Protocolo de intención para el establecimiento de relaciones de amistad y co-laboración entre la provincia de Mendoza (R. Argentina) y la provincia de Zhejiang (R. P. de China). *Boletín Oficial Provincia de Mendoza*. Provincia de Mendoza.
- Gob.Mdz (2010a). Convenio marco de cooperación y asistencia mútua entre la provincia de men- doza de la República Argentina y la provincia de Guandong de la República Popular de China. *Gobierno de Mendoza*.

- Gob.Mdz (2010b). *Mendoza y Guangdong firman acuerdo de cooperación mutua*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-y-guangdong-firman-acuerdo-de-cooperacion-mutua/>.
- Gob.Mdz (2013a). *La Provincia profundiza las relaciones con India*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/la-provincia-profundiza-las-relaciones-con-india/>.
- Gob.Mdz (2013b). Ley provincial 8705 - Convenio de establecimiento de relaciones de amistad entre la provincia de Mendoza y de Guangdong. *Boletín Oficial Provincia de Mendoza*.
- Gob.Mdz (2013c). *Mendoza celebró en India el Malbec World Day*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-celebro-en-india-el-malbec-world-day/>.
- Gob.Mdz (2013d). *Mendoza inicia una nueva misión comercial e institucional a Oriente*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-inicia-una-nueva-mision-comercial-e-institucional-a-oriente/>.
- Gob.Mdz (2015). *Mendoza reafirma lazos institucionales y comerciales con China*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/comitiva-china-visito-al-gobernador-perez/>.
- Gob.Mdz (2017). *Mendoza comprará 120 maquinarias viales*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-compro-120-maquinarias-viales/>.
- Gob.Mdz (2018). *Con una intensa agenda, se inició la misión oficial en China y el sudeste asiático*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/con-una-intensa-agenda-se-inicio-la-mision-oficial-en-china-y-el-sudeste-asiatico/>.
- Gob.Mdz (2019). *Cornejo presentó los nuevos colectivos eléctricos para el transporte público de Mendoza*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/cornejo-presento-los-nuevos-colectivos-electricos-para-el-transporte-publico-de-mendoza/>.
- Gob.Mdz (2020a). *Economía busca impulsar la exportación de ciruelas a China*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/economia-busca-impulsar-la-exportacion-de-ciruelas-a-china/>.
- Gob.Mdz (2020b). *La provincia china de Guangdong donó 60 mil barbijos a Mendoza*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/la-provincia-china-de-guangdong-dono-60-mil-barbijos-a-mendoza/>.
- Gob.Mdz (2021). *En esta temporada se enviaron 190 toneladas de cerezas mendocinas a China*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/en-la-actual-temporada-se-concreto-el-envio-de-190-toneladas-de-cerezas-mendocinas-a-china/>.
- Gob.Mdz (2022a). *Mendoza y China estrechan lazos a través del arte*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-y-china-estrechan-lazos-a-traves-del-arte/>.
- Gob.Mdz (2022b). *ProMendoza brindó una webinar para conocer más la cultura china y vender más vinos*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov>.

- ar/prensa/promendoza-brindo-una-webinar-para-conocer-mas-la-cultura-china-y-vender-mas-vinos/.
- Gob.Mdz (2023a). *A diez años de hermanamiento entre Guangdong y Mendoza, una comitiva china visitó la Legislatura*. Prensa Honorable Cámara de Mendoza, <https://www.senadomendoza.gob.ar/delegacion-china-visito-la-legislatura/>.
- Gob.Mdz (2023b). *Mendoza refuerza los vínculos con China*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-avanza-en-un-nuevo-hermanamiento-con-china/>.
- Gob.Mdz (2023c). *Presentaron una nueva plataforma para vender más vinos en China*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/presentaron-una-nueva-plataforma-para-vender-mas-vinos-en-china/>.
- Gob.Mdz (2023d). *Una comitiva técnica de China visitó Mendoza, interesada en la producción de frutos secos*. Prensa Gobierno de Mendoza, [https://www.mendoza.gov.ar/prensa/una-comitiva-tecnica-de-china-visito-mendoza-interesada-en-la-producion-de-frutos-secos/](https://www.mendoza.gov.ar/prensa/una-comitiva-tecnica-de-china-visito-mendoza-interesada-en-la-produccion-de-frutos-secos/).
- Gob.Mdz (2024). *Las acciones de protección al ajo mendocino que permiten la competencia justa en Brasil*. Prensa Gobierno de Mendoza, <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/las-acciones-de-proteccion-al-ajo-mendocino-que-permiten-la-competencia-justa-en-brasil/>.
- INDEC (2023). Origen provincial de las exportaciones argentinas (OPEX). Sistema georreferenciado de consultas. <https://opex.indec.gob.ar/index.php?pagina=mapa-dinamico>.
- Juste, S. (2024). Las provincias argentinas a través del vínculo con China (2014-2022): ¿hacia una reconfiguración de la doble periferia? *Estudos Internacionais*, 11(1), 86-106.
- Juste, S. (2019). La agenda subestatal de las relaciones argentino-chinas: La gestión transnacional de las provincias argentinas durante la administración de Macri. *Intellecto*, (16), 28-40.
- Kincaid, J. (2002). Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems. *Forum of Federations*. <https://www.forumfed.org/pubs/StG-Kincaid.pdf>
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- LosAndes (2004). *Habrá 14 empresas locales en la Misión binacional a China*. UNCUYO, <https://www.uncuyo.edu.ar/prensa/los-andes-habrá-14-empresas-locales-en-la-misión-binacional-a-china>.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. [Tesis de doctorado no publicada]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- McMillan, S. (2017). The Foreign Relations of Subnational Governments. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-460>

- McMillan, S. L. (2014). How governors shaped the presidency and intergovernmental relations. *The Mid-South Political Science Review*, 15(2), 103-112.
- McMillan, S. L. (2009). Looking beyond the national level: Foreign direct investment attraction in U.S. states. *International Interactions*, 35(2), 155-178.
- Meirelles Ribeiro, M. C. (2008). A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia. *Revista Cena Internacional*, 10(2), 160-184.
- Michel, F. (2025). *Cooperación entre la provincia de Córdoba y la República Popular China: Un lazo a través del fútbol*. [Tesis de especialización no publicada]. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- MinEconomíaArgentina (2023). Producción de ajo en argentina. evolución del cultivo hasta la temporada 2021/2022. Informe de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/informe_jo_023.pdf.
- Mun.Capital (2022). *La Ciudad firmó un acuerdo bilateral con la ciudad china de Mianyang*. Prensa Municipalidad de Mendoza, <https://ciudaddemendoza.gob.ar/2022/02/14/la-ciudad-firmo-un-acuerdo-bilateral-con-la-ciudad-china-de-mianyang/>.
- Mun.Junin (2014). *Junín y Rivadavia firmaron acuerdos con delegación china*. Prensa Municipalidad de Junín, <https://www.juninmendoza.gov.ar/junin-y-rivadavia-firmaron-acuerdos-con-delegacion-china-2/>.
- Olveira, D. (2004). *Mendoza organizó su propia misión comercial*. El Cronista, <https://www.cronista.com/impresa-general/Mendoza-organizo-su-propia-mision-comercial-20041108-0046.html>.
- Piazza, N. (2018). *La Agenda pública exterior de las provincias argentinas en el contexto internacional: el caso de Mendoza*. [Tesis de grado no publicada]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo.
- Ponce Adame, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1(1), 10-43.
- ProMendoza (2019). *Cómo será el viaje a China que compartirán Cornejo y Suárez*. <https://www.promendoza.com/es/como-sera-el-viaje-a-china-que-compartiran-cornejo-y-suarez/>.
- Rozengardt, M. (2023). El encuentro. Gestión de la política internacional subnacional entre Argentina y China. En Andrés, M. (Ed.) *Argentina-China. Cincuenta años de Relaciones Diplomáticas. Cooperación, Desarrollo y Futuro* (pp. 54-72). Fundación Abdala.
- Setzer, J. (2015). Testing the boundaries of subnational diplomacy: The international climate action of local and regional governments. *Transnational Environmental Law*, 4(2), 319-337.
- Taiana, F. (2022). *Argentina, China y el mundo (1945-2022)*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.

- Tibilewicz, C. & Omond, N. (2021). *The United States' subnational relations with divided China a constructivist approach to paradiplomacy*. Routledge.
- Zubelzú, G. (2006). La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión. *Estudios*, (18), 147-160.

Anexo 1

Bordón, J. O. (7 de septiembre de 2023). Entrevista con José Octavio Bordón (ex gobernador de la provincia de Mendoza) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: vía comunicación telefónica.

Fidel, G. (20 de septiembre de 2023). Entrevista con Gabriel Fidel (parlamentario MERCOSUR mandato cumplido por Mendoza) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: presencial, Mendoza, Mendoza, Argentina.

Japaz, M. (21 de mayo de 2023). Entrevista con Marcelo Japaz (coordinador general del Ministerio de Economía y Energía - Gobierno de Mendoza) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: vía comunicación telefónica.

Lazzaro, M. (9 de abril de 2023). Entrevista con Mario Lazzaro (gerente general de ProMendoza) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: presencial, Mendoza, Mendoza, Argentina.

Piazza, N. (15 de mayo de 2023). Entrevista con Nicolás Piazza (ex gerente general del Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios - IDITS) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: presencial, Mendoza, Mendoza, Argentina.

Suárez Garces, C. (9 de abril de 2023). Entrevista con Carolina Suárez Garces (secretaria administrativa de Pro- Mendoza) sobre las relaciones comerciales

entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la Re- pública Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: presencial, Mendoza, Mendoza, Argentina.

Urdaniz, F. (9 de abril de 2023). Entrevista con Fernando Urdaniz (coordinador de mercados estratégicos de ProMendoza) sobre las relaciones comerciales entre la provincia de Mendoza (Argentina) y la República Popular China. Entrevista personal. Entrevistador, Mario Guerrero (CONICET-UNSL-UNCUYO). Modalidad de la entrevista: presencial, Mendoza, Mendoza, Argentina.