



# STUDIA POLITICÆ

N° 64 | PRIMAVERA-VERANO 2025

Número monográfico. China: Oportunidades y desafíos

Editores: Zheng Haoyu - Diego Mazzoccone - Emiliana Hidalgo (UIBE) - Mariano Mosquera (UCC)

Gonzalo Fiore Viani  
Mariano Mosquera

Una mirada histórica a las relaciones sino-argentinas desde Lanusse a Milei (1972-2024)

Gonzalo Ghiggino

Tensiones y cambios en el orden internacional de post Guerra Fría. Los desafíos para las relaciones argentino-chinas en un contexto de “policrisis”

Zhang Yufeng

La evolución de las relaciones exteriores de Argentina desde el siglo XXI a partir de perspectivas geopolíticas: el caso de las relaciones sino-argentinas

Lin Hua

50 años de estudios sobre Argentina en China (1972-2022): logros y desafíos

Maximiliano Vila Seoane

La diplomacia económica y comercial argentina con China en economía del conocimiento durante la gestión Fernández (2019-2023)

Guillermo Larre  
Daniel Gallardo

Impact of Agricultural Trade with MERCOSUR on the State of Food Security in China

Agustina Marchetti

China y el giro hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina. Su rol en la industria de los NEVs y el desafío de la electromovilidad en Argentina

Ning Xixuan  
Zheng Haoyu

Ánalisis del desarrollo sostenible de las Inversiones de las empresas mineras chinas en Argentina desde la perspectiva ESG

Virginia Soledad Busilli  
Maitén de los Milagros Fuma

China y Argentina en la Transición Energética: comercio, política y diplomacia Económica en Energías Renovables (2011-2023)

Mauro Jesús Doña

La cooperación subnacional entre la Provincia de San Juan y la República Popular de China desde la perspectiva de la paradiplomacia y la cooperación sur-sur (CSS)

Mario Guerrero

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

STUDIA POLITICÆ



---

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Católica de Córdoba

*Studia Politicæ* se encuentra en los siguiente índices:



Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas – CONICET.  
[www.caicyt-conicet.gov.ar/nucleo-basico-de-revistas-cientificas](http://www.caicyt-conicet.gov.ar/nucleo-basico-de-revistas-cientificas)



Catálogo Latindex – Sistema regional de información en líneas para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.  
Calificación Nivel 1 – Nivel superior de excelencia.  
[www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)



Sistema de Bases H. W. Wilson Company.  
[www.hwwilson.com](http://www.hwwilson.com)



Dialnet – Universidad de La Rioja (España).  
<http://dialnet.unirioja.es/>



Índice de Referencia Europeo para las Humanidades y las Ciencias Sociales (ERIH PLUS) – coordinado por el Comité Permanente para las Humanidades (SCH) de la European Science Foundation (ESF).  
<http://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/about/index>



Proyecto Padrinazo de Publicaciones Periódicas Argentinas (UNIRED).  
<http://edi.mecon.gov.ar/unired/unired.html>



Clasificación Integrada de Revistas Científicas.  
<http://www.clasificacionescirc.es/>



International Institute of Organized Research.  
<http://www.i2or.com/>

ISSN impresa: 1669-7405

ISSN en línea: 1669-7405

Aparece tres veces por año: otoño, invierno y primavera-verano

Propietario: Universidad Católica de Córdoba (UCC)

Editor: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director Editorial: Pablo A. Soffietti



64 primavera-verano 2025

## SUMARIO

|   |  |
|---|--|
| Mariano Mosquera<br>Diego Mazzoccone                    | Editorial. "China: Oportunidades y desafíos". [4]  |
| Gonzalo Fiore Viani<br>Mariano Mosquera                 | "Una mirada histórica a las relaciones sino-argentinas desde Lanuse a Milei (1972-2024)". [8]  |
| Gonzalo Ghiggino  | "Tensiones y cambios en el orden internacional de post Guerra Fría. Los desafíos para las relaciones argentino-chinas en un contexto de "policrisis". [42]   |
| Zhang Yufeng  | "La evolución de las relaciones exteriores de Argentina desde el siglo XXI a partir de perspectivas geopolíticas: el caso de las relaciones sino-argentinas". [63]                                 |
| Lin Hua   | "50 años de estudios sobre Argentina en China (1972-2022): logros y desafíos". [91]  |
| Maximiliano Vila Seoane                                 | "La diplomacia económica y comercial argentina con China en economía del conocimiento durante la gestión Fernández (2019-2023)". [117]   |
| Guillermo Larr<br>Daniel Gallardo                       | "Impact of Agricultural Trade with MERCOSUR on the State of Food Security in China". [153]   |
| Agustina Marchetti                                      | "China y el giro hacia las "nuevas infraestructuras" en América Latina. Su rol en la industria de los NEVs y el desafío de la electromovilidad en Argentina". [175]                                |
| Ning Xixuan<br>Zheng Haoyu                              | "Análisis del desarrollo sostenible de las Inversiones de las empresas mineras chinas en Argentina desde la perspectiva ESG". [198]  |
| Virginia Soledad Busilli<br>Maitén de los Milagros Fuma | "China y Argentina en la Transición Energética: comercio, política y diplomacia Económica en Energías Renovables (2011-2023)". [225]   |
| Mauro Jesús Doña  | "La cooperación subnacional entre la Provincia de San Juan y la República Popular de China desde la perspectiva de la paradiplomacia y la cooperación sur-sur (CSS)". [259]                        |
| Mario Guerrero  | "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". [302] |

# Editorial

## China: Oportunidades y desafíos

El presente número especial de la Revista *Studia Politicae* surge de una colaboración entre el Centro de Estudios de Argentina en China (CEAC) de la Universidad UIBE (*University of International Business and Economics* de Beijing en la República Popular China) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y el Centro de Estudios La Franja y la Ruta de la Universidad Católica de Córdoba.

El Centro de Estudios de Argentina en China es un centro especializado en la Universidad UIBE, con una marcada orientación interdisciplinaria para abordar la cooperación entre China y Argentina. Así mismo, la Universidad Católica de Córdoba ha desarrollado una serie de iniciativas para favorecer un mayor entendimiento sobre las potencialidades de cooperación con China, tanto en investigación como en docencia.

De esta forma, la presente publicación busca constituirse como un espacio de encuentro para pensar la cooperación entre Argentina y China bajo el tema “desafíos y oportunidades”.

Se trata de un encuentro, un puente, en dos dimensiones: entre instituciones académicas de alto nivel y, también, entre autores de distintas disciplinas y diversas experiencias en la vinculación entre Argentina y China. Esta iniciativa de articulación ha sido ciertamente inédita y desafiante pero el resultado de alto impacto se refleja en la calidad de las publicaciones, sus enfoques y la trayectoria de sus autores.

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.12>



STUDIA POLITICÆ  Número 64 primavera-verano 2025 pág. 4-7

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

No es menor la presentación de este número especial como oportunidades y como desafíos. China presenta oportunidades en las relaciones económicas, comerciales, culturales, institucionales y políticas, entre otras. Pero, al mismo tiempo, todos estos ejes de cooperación no están exentos de una altísima complejidad por las implicancias geopolíticas, las asimetrías existentes, la multiplicidad de actores intervenientes y la dinámica actual del comercio internacional y del avance tecnológico, entre muchos otros desafíos posibles de mencionar.

También, queremos destacar que la publicación de este número puede considerarse como un instrumento de incidencia, para el diseño de políticas públicas en la materia. Esto se debe a la orientación práctica, en forma de recomendaciones de políticas, que muchos de los artículos han desarrollado.

El número especial de *Studia Politicae* comienza con una descripción contextualizadora de Gonzalo Fiore Viani y Mariano Mosquera, donde se analiza la evolución de las relaciones entre la República Popular China y la República Argentina desde la normalización de sus lazos diplomáticos en 1972 hasta la presidencia de Javier Milei en 2023. Este primer artículo se centra en hitos fundamentales y en sus consecuencias, pero también en examinar las estrategias de China.

Luego, el trabajo de Gonzalo Ghiggino destaca un contexto de “policrisis” y como para la Argentina se presenta el desafío de vincularse con la potencia en ascenso que es China en un contexto de tensiones y cambios y, al mismo tiempo, llevar a cabo políticas que le permitan desarrollar y fortalecer el entramado productivo e industrial para insertarse con mayor fortaleza en la economía mundial.

Seguidamente, el trabajo de Zhang Yufeng analiza la estrategia de política exterior de Argentina desde una perspectiva geopolítica, y toma las relaciones China-Argentina como ejemplo para analizar la evolución por etapas de las relaciones exteriores de Argentina desde el siglo XXI.

El artículo de Lin Hua argumenta que la investigación sobre Argentina en China, aunque con particularidades propias, comparte desafíos similares a los de otros estudios sobre países no anglófonos tales como desequilibrios internos en el desarrollo disciplinar, énfasis excesivo en temas coyunturales, escasez de académicos especializados, limitado intercambio intelectual con investigadores extranjeros y canales insuficientes para publicar resultados. No obstante, se destaca que la institucionalización de los estudios regionales y de países como disciplina, la emergencia de talentos multidimensionales

e interdisciplinarios y las diversificación de las revistas académicas podrían impulsar significativamente los estudios sobre Argentina en China.

Como un primer artículo con fuerte anclaje en una temática particular se presenta el artículo de Vila Seoane. El autor indaga el nexo entre la diplomacia económica y comercial con la economía del conocimiento en la administración del Presidente Alberto Fernández en Argentina (2019-2023) para potenciar la diplomacia económica y comercial con China. El trabajo concluye con una serie de recomendaciones de política de alto interés en la materia.

Seguidamente, el artículo de Guillermo Larre y Daniel Gallardo tiene como objetivo enfatizar que las exportaciones de productos agropecuarios de los países del MERCOSUR hacia China tienen un efecto significativo en el estado de la seguridad alimentaria en dicho país, considerando dos dimensiones: disponibilidad y acceso. Como en el artículo anterior, los hallazgos de este trabajo de investigación permiten diseñar recomendaciones de políticas en la materia.

Luego se presentan tres artículos vinculados al contexto de transición energética.

Agustina Marchetti presenta un análisis sobre la inclinación de China hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina en el marco de la Revolución 4.0 y de la transición energética global en el siglo XXI. El artículo hace foco en la industria de vehículos eléctricos y los desafíos de su desembarco en Argentina.

Por su parte, el trabajo de Ning Xixuan y Zheng Haoyu se centra en los riesgos a los que se enfrentan las empresas mineras chinas en sus inversiones en Argentina, incluyendo las cuatro dimensiones de entorno ecológico, capital humano, relaciones sociales y gobernanza corporativa, y explora las vías a través de las cuales las prácticas ESG influyen en el desarrollo sostenible de las inversiones de las empresas mineras en el extranjero. El estudio analiza la inversión y las operaciones de Ganfeng Lithium Group Co., Ltd. en Argentina.

Seguidamente, el artículo de Busilli y Fuma analiza el rol de China en la transición energética de Argentina entre 2011 y 2023, considerando las dinámicas de comercio, financiamiento e inversión en energías renovables y minería de litio. Este artículo destaca el rol creciente de los gobiernos provinciales como actores clave en la articulación de agendas energéticas con China.

El artículo de Busilli y Fuma nos permite introducir dos artículos centrados en la cooperación subnacional y su importancia creciente.

El trabajo de Doña analiza la vinculación entre la Provincia de San Juan y la República Popular de China desde la perspectiva de la paradiplomacia y la cooperación sur-sur. Además, se considera el caso específico del Proyecto *China Argentina Radio Telescope* (CART) para comprender los beneficios y desafíos de la cooperación internacional en el ámbito subnacional.

Por su parte, el artículo de Mario Guerrero analiza veinte años de relación entre la Provincia de Mendoza y entidades subnacionales de China en el período 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.

Finalmente, a modo de cierre de esta editorial, queremos destacar que esta publicación de *Studia Politicae* ha sido editada por Zheng Haoyu, Diego Mazzoccone y Emiliana Hidalgo (por parte del Centro de Estudios de Argentina en China de la UIBE) y por Mariano Mosquera (de la Universidad Católica de Córdoba). También, el presente número especial ha tenido la invaluable cooperación como revisores externos de los siguientes expertos: Marcos Lionel González Gava, Santiago Notarfrancesco, Ana Leal y Rubén Ruiz Ramas.

Como editores extendemos el agradecimiento por el apoyo a esta inédita iniciativa al Director de *Studia Politicae* Pablo Soffietti y a la Decana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba Mónica Cingolani quienes visualizaron el potencial de la presente publicación. Agradecemos especialmente a las autoridades de UIBE, al Rector Zhao Zhongxiu y al Director de la Oficina de Intercambio y Cooperación Internacional, Li Xiaomeng.

Mariano Mosquera  
Diego Mazzoccone

# Una mirada histórica a las relaciones sino-argentinas desde Lanusse a Milei (1972-2024)

## *A Historical Overview of Sino-Argentine Relations from Lanusse to Milei (1972–2024)*

Gonzalo Fiore Viani\*

Mariano Mosquera\*\*

### Resumen

El artículo analiza la evolución de las relaciones entre la República Popular China (RPCh) y la República Argentina desde la normalización de sus lazos diplomáticos en 1972 hasta la presidencia de Javier Milei en 2023. Se destacan hitos fundamentales, como la firma del Tratado de Amistad,

\* Becario posdoctoral centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) | CONICET y UNC. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba. Es profesor de la Universidad Blas Pascal y del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Autor de libros y de numerosos artículos científicos. Mail: gonzalofioreviani@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0017-0435>

\*\* Universidad Católica de Córdoba, Escuela de Posgrado, Argentina, Córdoba. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Córdoba. Fue profesor e investigador en la Universidad Sun Yat-sen y conferencista en la Universidad Tsinghua en la República Popular China. Autor de un libro y de numerosos artículos científicos sobre cooperación con China. Mail: mariano.mosquera@ucc.edu.ar Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9037-545X>

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.01>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 8-41

Recibido: 10/03/2025 | Aceptado: 10/05/2025

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

Comercio y Navegación en 1973, y se evalúa el impacto de contextos internacionales y nacionales en esta relación bilateral. Se enfatiza el crecimiento económico de China desde finales de los años 70, las reformas de Deng Xiaoping y su transformación en una potencia global con alta demanda de recursos naturales. Asimismo, se examinan las estrategias de inversión y cooperación de China en América del Sur, incluyendo su papel en proyectos de infraestructura y financiamiento. El análisis concluye con una reflexión sobre cómo la llegada de Milei al poder puede influir en el futuro de las relaciones entre ambos países.

**Palabras clave:** relaciones sino-argentinas – diplomacia económica – reforma y apertura; crisis financiera global – inversión en infraestructura – cooperación bilateral – ascenso económico de China.

### **Abstract**

The article examines the evolution of relations between the People's Republic of China (PRC) and Argentina from the normalization of diplomatic ties in 1972 to Javier Milei's presidency in 2023. It highlights key milestones, such as the signing of the Treaty of Friendship, Commerce, and Navigation in 1973, and assesses the impact of international and national contexts on this bilateral relationship. The emphasis is on China's economic growth since the late 1970s, Deng Xiaoping's reforms, and its transformation into a global power with a high demand for natural resources. The article also explores China's investment and cooperation strategies in South America, including its role in infrastructure projects and financing. The analysis concludes with a reflection on how Milei's administration may influence the future of relations between the two countries.

**Keywords:** Sino-Argentine relations; economic diplomacy; Reform and Opening; global financial crisis; infrastructure investment; bilateral cooperation; China's economic rise.

### **Introducción**

**E**n el presente artículo se realiza una breve aproximación histórica a las relaciones entre la RPCh y la República Argentina con el propósito de examinar la trayectoria de los vínculos sino-argentinos desde la normalización de las relaciones diplomáticas en 1972 hasta 2023, con el objetivo de comprender tanto la evolución como los principales desafíos de la relación bilateral. Este análisis sienta las bases necesarias para, en futuras publicaciones, estudiar los vínculos y la diplomacia económica china hacia Argentina en cuestiones más específicas y en cada año en particular.

En primer lugar, se analiza el contexto internacional y nacional en el que se desarrollaron las relaciones sino-argentinas durante este período. Se inicia el recorrido histórico examinando el contexto internacional y nacional en el que se desarrollaron las relaciones sino-argentinas desde la normalización de los lazos diplomáticos en 1972, luego, se examinan los hitos más relevantes en la relación bilateral, tales como la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1973. Se exploran los motivos que llevaron a ambos países a normalizar sus relaciones y los primeros pasos que dieron forma a este vínculo. El escrito se enfoca en el período inicial de las relaciones sino-argentinas y destaca los hitos y desafíos que surgieron durante estos años. Se examina cómo evolucionaron las interacciones bilaterales en el contexto de eventos internacionales y los cambios políticos en Argentina.

El ascenso económico de la República Popular China (RPCh) desde finales de la década de 1970 ha sido un fenómeno de trascendental importancia que redefinió el equilibrio económico global. Tras décadas de políticas cerradas y orientadas a la autosuficiencia, la RPCh emprendió reformas fundamentales bajo el liderazgo de Deng Xiaoping, lo que marcó el inicio de una era de apertura económica y modernización (McMillan y Naughton, 1992). Este cambio drástico posicionó a China como una de las principales potencias económicas del mundo, con impactos significativos en la dinámica económica y geopolítica internacional (Yan, 2021).

A partir de 1977, China inició una serie de reformas estructurales destinadas a transformar su economía planificada. La implementación de políticas como la “Reforma y Apertura” abrió el país al comercio internacional y la inversión extranjera. Es famosa la frase de Deng respecto de que no importa necesariamente el color del gato, siempre y cuando este atrape ratones, es decir, que el sistema implementado funcione más allá de ideologías o dogmatismos (Antic, 2023). Este enfoque pragmático contribuyó a la creación de cuatro Zonas Económicas Especiales (ZEE) en la región sureste del país, tres en Guangdong y una en Xiamen (Fujian), al mismo tiempo que se buscó promover la atracción de inversión extranjera, lo que dio lugar un crecimiento económico sin precedentes (Yan, 2001).

Desde entonces, China mantuvo un crecimiento económico sostenido, desempeñando un papel crucial en las cadenas de suministro globales, a tal punto de que hasta el momento previo de la pandemia de COVID-19, en el período comprendido entre 1981 y 2020, el gigante asiático experimentó un crecimiento anual promedio del 9.3%, posicionándose como la segunda economía mundial, superada únicamente por los Estados Unidos (FMI, 2023).

Este ascenso también trajo consigo desafíos, como tensiones comerciales internacionales, desequilibrios internos y cuestionamientos sobre prácticas comerciales y derechos de propiedad intelectual. El ascenso económico de la RPCh es, sin duda, un fenómeno complejo que continúa moldeando la dinámica global en el siglo XXI (Dunford y Liu, 2023).

El continuo crecimiento económico resultó en un aumento de la demanda de recursos naturales y materias primas por parte de China. El país se convirtió en el principal consumidor mundial de mineral de hierro, cobre refinado y porotos de soja, además de posicionarse como el segundo mayor consumidor mundial de petróleo, según informes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, 2022) y del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS, 2019).

Esta política se reflejó en el aumento del número de tratados comerciales bilaterales y en la creciente participación china en organizaciones internacionales (Luo y Zhang, 2015). Su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 fue un hito importante en este proceso, ya que permitió al país integrarse aún más en la economía global y aumentar su influencia en el ámbito internacional. La adhesión a la OMC también le facilitó obtener acceso a los mercados internacionales, lo que impulsó el crecimiento económico y la modernización del país (Garzón et al., 2021).

Desde los albores del siglo XXI, el nivel de internacionalización operativa de las empresas chinas aumentó de manera exponencial, acelerándose especialmente luego de la aplicación de la estrategia china de *Go Global* o “salir al exterior” (Cui y Zhang, 2018). La iniciativa *Go Out*, implementada por China a partir del año 2000, tiene como objetivo promover inversiones directas chinas en el ámbito internacional con la finalidad de establecer empresas líderes a nivel nacional capaces de alcanzar niveles de competitividad internacional y liderar las futuras cadenas productivas globales. Como parte integral de esta estrategia, se observó un proceso acelerado de adquisición de empresas en el extranjero y se han realizado inversiones significativas en sectores críticos, como energía, alimentos e infraestructura, para satisfacer las necesidades de desarrollo nacional (Merino y Trivi, 2019).

La crisis financiera de 2008 desencadenó transformaciones significativas en el rol internacional de China, lo que marcó un punto de inflexión en su ascenso como potencia global. En medio de la recesión económica global, el país emergió como un actor clave en la estabilidad financiera mundial al desempeñar un papel activo en la mitigación de los impactos adversos (Sti-

glitz, 2010). Su capacidad para mantener un crecimiento económico robusto en medio de la recesión, impulsado en parte por su vasto mercado interno y medidas políticas efectivas, consolidó su estatus como motor de la economía mundial. Asimismo, la crisis reveló las debilidades del sistema financiero internacional existente y llevó al país a abogar por reformas y a aumentar su participación en instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Han, 2013). Este cambio estratégico contribuyó a reconfigurar la dinámica de poder global y otorgó a China una mayor influencia y protagonismo en el escenario económico internacional, lo que consolidó su posición como un actor fundamental en la toma de decisiones económicas a nivel mundial (Xu y Gui, 2019).

La política exterior de Beijing hacia América del Sur fue adquiriendo un nuevo rol internacional en las décadas posteriores a las reformas de Deng (Teruggi, 2022). La estrategia china en las décadas de 1980 y 1990 se centraba en el fortalecimiento de relaciones con países del Tercer Mundo y en la consolidación de su propia economía (Cesarin, 2010). Sin embargo, a partir del cambio de siglo, el país comenzó a desplegar una política exterior más activa y diversificada hacia la región, con un enfoque en la cooperación económica y comercial, la inversión y la creación de lazos culturales (Vadell, 2018).

Tras la implementación de la política de *Go Global*, sumado a la mencionada crisis financiera de 2008, China se convirtió en el principal socio comercial y la tercera fuente de inversión para los países de América del Sur (Oviedo, 2017). Esto constituye un fenómeno complejo y multifacético, no resultado de un proceso automático, sino de una serie de estrategias y políticas implementadas por el gobierno chino. En el marco de las reformas económicas mencionadas al comienzo, el país profundizó medidas proactivas de apertura económica, que facilitaron la expansión global de sus empresas y la búsqueda de oportunidades de inversión en diversas regiones, incluso en América del Sur (Malena, 2013).

Uno de los aspectos destacados de esta transformación radica en el interés estratégico de China por asegurar el acceso a recursos naturales fundamentales, tales como petróleo, gas, minerales y productos agrícolas (Laufer, 2019). Esta orientación condujo a inversiones sustanciales en países sudamericanos que poseen abundancia de tales recursos, a la vez que consolidó los lazos económicos entre ambas regiones.

La construcción de infraestructura, como puertos, carreteras y ferrocarriles, mejoró significativamente la conectividad y facilitó el transporte eficiente de

mercancías, todo lo cual impulsó así el comercio bilateral. La cooperación financiera desempeñó un papel crucial en este proceso, donde China proporcionó préstamos y líneas de crédito a varias naciones sudamericanas. Estos recursos financieros han sido destinados a financiar proyectos de desarrollo, fortalecieron las economías locales y generaron una interdependencia económica mutua (Miguez, 2016).

La diplomacia económica activa de China se manifiesta en su participación en foros bilaterales y multilaterales, así como en la promoción de acuerdos comerciales y la inserción en organizaciones internacionales, lo que consolida su posición como un actor clave en la región. Es esencial destacar la adaptabilidad de China a las necesidades locales, evidenciada en la personalización de acuerdos comerciales y la consideración de las particularidades de cada país sudamericano. Este enfoque contribuyó a fortalecer las relaciones bilaterales y a cimentar la presencia china en la región. La región representa para Beijing un actor clave en su crecimiento sostenible, y es, además, un factor importante en su diplomacia económica (Cui y Zhang, 2018).

## **1. Normalización de vínculos diplomáticos**

El 19 de febrero de 1972 Argentina y la RPCh normalizaron formalmente relaciones diplomáticas. El crecimiento de los vínculos comerciales, políticos, culturales, etc., se dio de manera exponencial. Con el transcurrir de las décadas, la relación se fue desarrollando y presentando avances significativos, hasta llegar al período de estudio que se investiga. Las relaciones entre ambos países se remontan a la China pre-revolucionaria, sin embargo, tras el final de la guerra civil china con la llegada al poder de Mao Tse Tung y la consecuente proclamación de la República Popular el 1 de octubre de 1949, los vínculos diplomáticos con Argentina en particular, y con América Latina en general, adoptaron un nuevo carácter.

Es pertinente tener presente el contexto en el que se estaba desenvolviendo la región latinoamericana al momento de la normalización de relaciones diplomáticas. Los principales gobiernos de América Latina mantenían un tipo de relaciones diplomáticas con la República de China. Ante esto, Beijing adoptó como medida la implementación de la diplomacia civil. Durante las primeras dos décadas de la Revolución, la RPCh adoptó un estilo de diplomacia “entre pueblos” (Xu, 2010: 6) que, no necesariamente, implicaba relaciones diplomáticas formales entre los Estados que, en el caso de América Latina, en su mayoría todavía reconocían a la República de China.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, los países latinoamericanos que rompieron relaciones diplomáticas con Taipei para establecerlas con la RPCh fueron: Cuba (1960), Chile (1970), Perú (1971), México (1972), Argentina (1972), Guyana (1972), Jamaica (1973), Trinidad y Tobago (1974), Brasil (1974), Venezuela (1974), Surinam (1976) y Barbados (1977). El cambio en la política diplomática argentina no puede verse como algo aislado, sino, más bien, como un producto del contexto en el que se desarrollaba la política exterior regional latinoamericana de aquel momento (Delgado Mamani, 2020).

En 1912, tras la abolición del sistema imperial, China adoptó oficialmente el nombre de República de China. Después de la conclusión de la guerra civil en 1949, el Partido Comunista asumió el control de la mayor parte del territorio chino y desplazó al Partido Nacionalista. Este último se replegó al archipiélago de Taiwán, donde mantuvo el nombre de República de China. Mientras tanto, el resto del país se denominó República Popular China. Ambos gobiernos afirmaron representar a la totalidad de China, cada uno manteniendo su propia narrativa respecto a la unidad del país (Spence, 1982).

La “cuestión china” ha sido un elemento central a lo largo de la historia de las relaciones diplomáticas bilaterales. Inicialmente, Argentina estableció vínculos diplomáticos con la República de China en 1945 y tácitamente aceptó el “principio de una sola China”. Este fue reconocido públicamente en 2002 y respaldado de manera más amplia con la adopción de la “política de una sola China” en 2010. Hasta 1991, el reconocimiento de este principio implicaba que Argentina adoptara una posición neutral entre las partes en conflicto, permitiéndole decidir discrecionalmente qué gobierno representaba a China y con cuál mantendría relaciones diplomáticas. Sin embargo, con la promulgación de la “teoría de los dos Estados” en la Taipei, Argentina se posicionó a favor de Beijing (Oliva, 2017).

En el marco de la Guerra Fría, la presión de los Estados Unidos sobre la región latinoamericana aún no permitía vínculos diplomáticos formales con Beijing. Por ello, no es casual que los únicos Estados que reconocían a la RPCh a comienzos de 1970 eran Cuba y el Chile socialista, ambos eran países que confrontaban abiertamente con la política de Washington. Sin embargo, el escenario cambió luego de que se produjeran dos hechos importantes para la RPCh: el ya mencionado cambio de estatus de Beijing en Naciones Unidas de 1971 y la visita del presidente estadounidense Richard Nixon a Beijing en 1972 (De Diego, 2019). Esto significó el comienzo de una transformación profunda en el estatus internacional chino que le permitió a los países latinoamericanos comenzar a normalizar sus relaciones con la RPCh.

En este contexto, Luis María de Pablo Pardo, el canciller argentino del gobierno de facto autodenominado “Revolución Argentina” encabezado por el general Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973), propuso la idea de la “normalización” de las relaciones con China (Oviedo, 2010). De Pablo Pardo promovió la idea de establecer una diplomacia “sin fronteras ideológicas”, con apoyo a las relaciones diplomáticas y comerciales con Estados como el Chile de Salvador Allende, los países del denominado bloque socialista del Este de Europa, o la misma China (Delgado Mamani, 2020). Cabe destacar que, como señalan algunos autores, la normalización diplomática no se trata de un “nuevo establecimiento” de relaciones diplomáticas, ya que, desde un punto de vista del derecho internacional, Argentina “normaliza” sus vínculos con China en 1972, reconociendo al Gobierno Popular de China (GPCh) a cargo del Partido Comunista de China (PCC) como el gobierno legal de China.

Debido a que, entre 1945 y 1972, Argentina ya había mantenido vínculos diplomáticos con la República de China y relaciones comerciales con la RPCh, se argumenta que la normalización no implicó el reconocimiento de un nuevo Estado (Oviedo, 2010). Esta normalización se hizo “sobre la base de los principios de soberanía, integridad territorial, no intervención en los asuntos internos y externos, igualdad y beneficio mutuo” (Oviedo, 2007, p. 23) de acuerdo a lo establecido por el acuerdo firmado en Budapest entre Argentina y la RPCh el 16 de febrero de 1972. Si bien el gobierno de Lanusse intentó sostener su representación diplomática tanto en Beijing como en Taipei, esto se demostró inviable debido a la postura irrenunciable de Beijing de “una sola China”; tras esto, la embajada de la República de China en Buenos Aires cerró sus puertas (Oviedo, 2000).

En el “Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular China”, Argentina respalda la postura de “una sola China”, lo que implica que la República de China (Taiwán) es considerada parte integral de la RPCh. Este comunicado, fechado el 19 de febrero de 1972, establece la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países basándose en principios como el respeto mutuo, la soberanía, la integridad territorial, la no intervención en asuntos internos o externos, la igualdad y el beneficio mutuo. En este contexto, el Gobierno argentino reconoce a la República Popular China como el único gobierno legal de China, mientras que el Gobierno chino reafirma que Taiwán forma parte inalienable de su territorio. Asimismo, el comunicado menciona que el Gobierno chino reconoce los derechos de jurisdicción de

la República Argentina sobre la zona marítima adyacente a sus costas hasta el límite de doscientas millas náuticas (Comunicado Conjunto sobre el Establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Argentina y La República Popular China, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República Argentina, 16 de febrero de 1972, citado en Malena, 2010).

## 2. Las relaciones bilaterales entre 1972 y 1983

A partir de su establecimiento, las relaciones entre la RPCh y la Argentina, se basaron en los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica establecidos por Zhou Enlai: respeto mutuo por la soberanía e integridad territorial, la no agresión mutua, la no intervención en asuntos internos, coexistencia pacífica y el beneficio mutuo (Lechini, 2013). Cabe destacar que Argentina no aceptó expresamente la coexistencia pacífica como principio rector de la relación en el Comunicado de Bucarest (Oviedo, 2012). En ese marco, China mantuvo una posición de apoyo al gobierno argentino respecto de la soberanía sobre las Islas Malvinas (Cesarin, 2008). La embajada china en Buenos Aires se inauguró el 1 de septiembre de 1972, Zhang Wei Zhi fue el primer embajador chino en Argentina, mientras que, un año más tarde, el 5 de enero de 1973, Eduardo Bradley fue nombrado embajador argentino en Beijing (Zhu, 2012).

Las relaciones diplomáticas entre los dos países y ambas sedes diplomáticas se mantuvieron a pesar de los cambios políticos que experimentaron tanto Argentina como la RPCh durante los años siguientes, con la excepción de un hecho que se verá más adelante. En Argentina, durante el período 1973-1976 se sucedieron los siguientes gobiernos constitucionales: Héctor José Cámpora (25 de mayo al 13 de julio de 1973), Raúl Lastiri (13 de julio al 12 de octubre de 1973), Juan Domingo Perón (12 de octubre de 1973 al 1 de julio de 1974), María Estela Martínez de Perón (1 de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976). Durante estos gobiernos, en materia de política exterior, se mantuvieron algunas continuidades y se produjeron algunos cambios (Russell y Tokatlián, 2001).

La izquierda peronista proponía profundizar la cooperación y los vínculos tanto políticos y culturales como comerciales y económicos con la RPCh, pero por diversos motivos tanto de índole interna como externa, este no fue el camino que se siguió durante los gobiernos peronistas del período 73-76 (Moneta, 1979). Mientras que para Perón la importancia de establecer relaciones con China no se basaba en motivos ideológicos, sino en beneficios económicos como el acceso a un mercado para los productos argentinos, para

Montoneros la conexión con la China comunista tenía una significativa carga ideológica. Para este grupo, al igual que con Cuba y otros regímenes socialistas, esta relación tenía un peso fundamental en la lucha antiimperialista (Escudé y Cisneros, 2000).

Durante los primeros dos gobiernos de Perón, no existió lo que se conoce como la Tercera Posición en relación con China. Perón se alineó con la solidaridad hemisférica solicitada por Estados Unidos contra el comunismo internacional y retiró, incluso, a su embajador de China durante la revolución. Al mismo tiempo, mantuvo relaciones diplomáticas con la República de China, y reconoció la acreditación de su embajador en Argentina, el doctor Chen Jie, y posteriormente a su sucesor. Es importante destacar que el gobierno de Perón estuvo cerca de enviar tropas al conflicto armado en Corea, lo que lo habría enfrentado directamente con la RPCh. Además, votó en abstención en la cuestión de la representación de China en la ONU en 1950 (Oviedo, 2000).

Durante el tercer gobierno de Perón, la relación con China no logró avanzar debido a la influencia del ministro de Economía, José Ber Gelbard, identificado como pro-soviético, quien favoreció el fortalecimiento de los lazos comerciales con la Unión Soviética y con Vietnam en detrimento de la RPCh. Durante esta etapa, sin embargo, se llevó adelante la apertura de la Embajada Argentina en Beijing, la creación de agregadurías militares y la inauguración en 1974 de la agencia de noticias “Nueva China” en Buenos Aires (Oviedo, 2000).

En esta etapa, la política exterior fue variando gradualmente, especialmente hacia el mandato de María Estela Martínez. El ex canciller de Cámpora, Juan Carlos Puig, habla de un cambio gradual que define como “desmonetización” de la política exterior peronista de esta etapa a partir del gobierno de Martínez (Moneta, 1979). La política exterior de esta época fue una combinación peculiar de nacionalismo de extrema derecha junto con una dosis de liberalismo ortodoxo en la política interna, y un enfoque terceromundista proárabe (o con connotaciones antisemitas) en la política exterior (Escudé y Cisneros, 2000). Esto significó un enfriamiento en los vínculos con los países de la región de tendencia reformista o progresista (Cuba, México, Perú y Venezuela), los Estados del denominado bloque socialista de Europa del Este, la Unión Soviética y la RPCh, lo que conllevó, al mismo tiempo, un mayor alineamiento con los Estados Unidos (Corigliano, 2002).

Este giro gradual de la política exterior del tercer peronismo puede verse, también, en las cifras de intercambio comercial. En 1973, las exportaciones argentinas hacia China habían representado 16.28 millones de US\$, 90.70 millones US\$ en 1974 y 21.44 millones de U\$S en 1975, mientras que las

importaciones mostraron una inclinación similar. Experimentaron un aumento entre 1973 y el año siguiente: 227.000 de US\$ en 1973, 815.000 de US\$ en 1974, pero entraron en declive a partir de 1975, con 691.000 de US\$ (INDEC, 1977). Entre ambas partes existían diferencias técnicas en lo referido a calidades de los granos vendidos debido a los contratos firmados en abril y mayo de 1974 (Moneta, 1979). Durante este período se produjo una escalada de cruces diplomáticos a partir de que el vicerrector general de la empresa *China National Cereals, Oils and Foodstuffs Import and Export Corporation*, Wang Ping Chin, planteara en su visita a Buenos Aires en junio de 1975 las diferencias anteriormente referidas (Corigliano, 2002). La Junta Nacional de Granos planteó la imposibilidad de entregar productos durante 1975, por lo que China recién acordó un nuevo contrato después del derrocamiento de Isabel (Corigliano, 2002).

El enfriamiento de los vínculos comerciales durante este período se replicó en la esfera diplomática a tal punto de que el gobierno chino retiró a su embajador en Buenos Aires como respuesta a la ausencia de un embajador titular argentino en Beijing desde mayo de 1973 –cuando se retiró Eduardo Bradley– hasta noviembre de 1975, cuando presentó sus cartas credenciales Juan Carlos Katzenstein (Kahn, 1975). Durante ese período, tampoco se produjeron visitas ni se registraron contactos de ningún tipo entre los jefes de Estado de ambos países. El contacto de mayor importancia a nivel gubernamental fue la visita de una delegación parlamentaria encabezada por el senador nacional Ítalo Luder, el 11 de octubre de 1974 (Moneta, 1979).

El gobierno de María Estela Martínez de Perón fue derrocado por un golpe de Estado que instauró el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional el 24 de marzo de 1976, una dictadura-cívico militar de marcada tendencia anticomunista integrada por el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Sin embargo, como se verá a continuación, no necesariamente significó un mayor enfriamiento en las relaciones sino-argentinas. Tras el fallecimiento de Mao Zedong, y bajo el mandato de Deng, China comenzó un proceso de apertura externa y reforma interna que resultarían en una transformación profunda de su economía (Zhang, 1996) que la llevaría a insertarse en el orden global y en la economía internacional. En ese contexto, las relaciones y los intercambios con los países latinoamericanos se profundizaron, especialmente con Brasil, México y Argentina (Xu, 2010).

En 1978, el ministro de Economía del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, José Alfredo Martínez de Hoz, realizó una visita oficial a Beijing, lo que fue calificado como “una neta división entre todo lo que

puede ser político y lo económico y comercial” (La Nación, 1978, citado en Corigliano, 2002). La política económica de la dictadura implicaba un regreso al modelo agro-exportador, lo que se complementaba con la apertura china hacia el comercio internacional (Oviedo, 2000). Desde 1980, se produjeron visitas de alto nivel entre Argentina y China, lo que le otorgó mayor volumen a los intercambios económicos y a las capacidades de inserción externa para ambos países (Cesarin, 2010). La más importante de las visitas oficiales se produjo en junio de 1980, cuando el dictador Jorge Rafael Videla realizó un viaje oficial a China. Se trató de la primera visita de la historia de un mandatario argentino –y también de América Latina– en ejercicio de sus funciones a Beijing, donde el 7 de junio se firmaron una serie de acuerdos de cooperación bilateral, entre ellos: un Convenio de cooperación en las áreas científica y técnica, y la nota *reversal* cuyo objetivo era implementar mecanismos para la cooperación e intercambio en el ámbito cultural (Cesarin, 2010). Esto se dio en un contexto extremadamente particular para la Argentina, donde el régimen dictatorial, desprestigiado internacionalmente a causa de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, buscaba abrirse al mundo y profundizar vínculos comerciales con países como la Unión Soviética o la misma China.

Durante los años 80, las relaciones diplomáticas entre China y América Latina continuaron en una senda de crecimiento, a tal punto de que a lo largo de la década se sumaron más países latinoamericanos al reconocimiento de “una sola china”: Ecuador (1980), Colombia (1980), Antigua y Barbuda (1983), Bolivia (1985), Granada (1985), Uruguay (1988), Bahamas (1997) y, finalmente, Santa Lucía en 1997 (Xu, 2010).

### **3. Relaciones bilaterales a partir del retorno de la democracia en Argentina (1983-2008)**

En 1983 regresó la democracia a Argentina, con la asunción de Raúl Alfonsín el 10 de diciembre de ese año. Los vínculos entre Argentina y China continuaron desarrollándose cada vez con mayor intercambio. Al año siguiente, el canciller Wu Xueqian realizó una visita oficial a Argentina, mientras que en 1985 lo hizo el primer ministro chino Zhao Ziyang, ambas retribuidas por el canciller Dante Caputo y el presidente Alfonsín, en 1985 y 1988 respectivamente; en este período se duplicaron los convenios firmados desde 1972 (Malena, 2010).

Tras el aislamiento internacional de la dictadura producto de las sistemáticas violaciones a los derechos humanos y de la guerra de Malvinas en 1982, la

política exterior del gobierno de la Unión Cívica Radical tenía como principal objetivo reinsertar a la Argentina en el escenario internacional. En ese sentido, el presidente calificó a Argentina como una “Nación democrática, en desarrollo y no alineada” (Tulchin, 1990, p. 289). Alfonsín fue el primer presidente democrático de Argentina en visitar Beijing durante su mandato, entre el 13 y el 16 de mayo de 1988 (Jinglun, 1989), allí se reunió con su homólogo Yang Shangkun y con Deng Xiaoping, quien se desempeñaba como presidente de la Comisión Militar Central y declaró que tanto China como Argentina pertenecían al Tercer Mundo y eran parte de la mayor fuerza para la paz global (Zhu, 2012).

El gobierno radical implementó una política socialdemócrata, lo que contribuyó a insertar las relaciones entre Argentina y China en el marco de la cooperación sur-sur entre países en vías de desarrollo. Además de lo gubernamental, la UCR y el PCCh también establecieron relaciones oficiales y se crearon grupos de amistad sino-argentinos (Oviedo, 2000). De acuerdo con Oviedo (2000), durante este período, las coincidencias entre las posiciones de ambos gobiernos sobre cuestiones internacionales superaban el 80% de las votaciones en los organismos internacionales. El gobierno argentino, además, apoyó a China en su ingreso al Sistema del Tratado Antártico y el establecimiento de dos bases destinadas a investigaciones en la Antártida. También apoyó la demanda de soberanía china sobre las islas Nansha y el Mar del Sur de China, mientras que en lo referido a la cuestión del Tibet o a las violaciones de derechos humanos tras los acontecimientos de la Plaza de Tiananmen, el gobierno argentino sostuvo una política de no intervención, mientras que China se manifestó a favor de la Argentina en su reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas (Oviedo, 2000).

Durante la década de los 90, la relación entre los países latinoamericanos y China evolucionó significativamente, con el logro de un desarrollo integral y sostenible. El número de países de la región que mantenían relaciones diplomáticas con China ascendió a diecinueve (Xu, 2010). Durante estos años se aprecia una profundización en los vínculos bilaterales en lo que respecta a las relaciones políticas, económicas y culturales. Estas mostraron un particular dinamismo durante el período, alentado por el contexto de globalización y estrategias convergentes referidas a tanto a la apertura económica como a la liberación comercial a nivel internacional (Cesarín, 2010).

En consonancia con la expansión comercial, también hubo diversas reformas en el sector industrial chino coincidentes con procesos sobre reformulación del Estado, así como de la apertura externa en sintonía con los postulados del

Consenso de Washington y con el Consenso de Beijing (Zhang, 1996). Tanto la expansión comercial como la diversificación de la agenda bilateral en materia cultural, científica-tecnológica y financiera fueron los factores que impusieron una dinámica en la relación sostenida por las periódicas visitas de representantes gubernamentales. Durante esta época, además, el apoyo brindado por China fue un factor de importancia durante las negociaciones entre Argentina y Gran Bretaña, cuyo fin era reconstruir los vínculos diplomáticos, tras el conflicto de 1982 (Oviedo, 2000).

Entre los días 26 y 29 de mayo de 1990, Yang Shangkun realizó una visita a Argentina, allí se firmó un “Canje de Notas”, en el que se otorgaron visas diplomáticas y oficiales a diversos funcionarios destinados a la representación diplomática y consular, el cual fue firmado el 28 de mayo de 1990 (Malena, 2010). La relación bilateral durante la década de los 90 estuvo marcada por el desempeño de los sectores empresariales, tanto estatales como privados, en atención a las nuevas oportunidades en las áreas comerciales, financieras y de inversión, provistas por procesos de apertura económica tanto en China como en Argentina. De igual manera destacó el papel de actores no estatales como algunos partidos políticos, asociaciones culturales, institutos de enseñanza y universidades, que empezaron a entretejer los vínculos bilaterales.

#### **4. Ingreso de la RPCh a la Organización Mundial del Comercio**

El gobierno argentino apoyó el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 en el segundo viaje del presidente Carlos Menem a Beijing; posteriormente, se alcanzó un compromiso en marzo de 2000 durante el mandato del presidente Fernando De La Rúa, cuando se suscribió el acuerdo bilateral para su admisión a dicho organismo internacional (Oliva, 2002). En 2001, la incorporación de China a la OMC representó un gran hito para la economía mundial ya que, a partir de ese momento, China comenzó a adquirir un nuevo rol internacional (Oviedo, 2005). Previamente, en las décadas de 1980 y 1990, la estrategia de la diplomacia china comenzó a cambiar, en busca de desarrollar lazos comerciales y políticos con otros Estados emergentes, más allá de las diferencias ideológicas. En este contexto, fue importante el diálogo con las mayores economías latinoamericanas: Brasil, México y Argentina.

Entre mediados de la década de 1990 y principios de la de los 2000, tanto las relaciones políticas como los vínculos económicos y culturales reflejan un particular dinamismo alentado por el contexto de globalización y estrategias

convergentes sobre apertura económica y liberalización comercial que se estaba atravesando a nivel global (Oviedo, 2007). Durante el mismo período, los países de América Latina plantearon una relación con China con un claro perfil comercial, y en ese marco hubo un incremento del comercio bilateral durante toda la década. Hacia fines de la década de 1990, los Estados de la región implementaron ajustes en su política exterior, se propuso la liberalización y apertura pragmática centrada en la atracción de inversión extranjera y el desarrollo de relaciones con potencias emergentes como la RPCh. En esta época, a su vez, China estaba fortaleciendo la reforma y apertura que consolidaría a principios de la década de los 2000 (Cui y Zhng, 2018).

La incorporación de China a la OMC, al mismo tiempo que se producía la crisis política, económica y financiera que atravesó la Argentina en el año 2001, contribuyó a acelerar la profundización de las relaciones bilaterales al mismo tiempo que dejó sentadas las bases para una mayor relación bilateral en el corto plazo. La devaluación argentina de febrero de 2002, posterior a la crisis, alteró la balanza comercial argentina y, en ese contexto, China – que no poseía bonos de la deuda externa argentina– apoyó al país en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). A mediados del 2002, el canciller chino Tang Jiaxuan efectuó una visita oficial a Argentina, momento en el que se reunió con el entonces presidente Eduardo Duhalde y su canciller Carlos Ruckauf (Oviedo, 2007).

## **5. Reconocimiento de la RPCh como economía de mercado por parte de Argentina**

En el marco planteado anteriormente, la relación comercial de China con América Latina en general, y con Argentina en particular, dio un paso más en 2004, cuando el gigante asiático fue reconocido como economía de mercado por los países de la región. Esto se produjo luego de la gira por la región del mandatario chino Hu Jintao en ocasión de la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC); con el objetivo de lograr ese reconocimiento, allí, Hu confirmó el interés inversor chino a nivel local en sectores estratégicos como lo son los ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, carreteras, hidrocarburos y minería (Oviedo, 2005).

Néstor Kirchner visitó China ese mismo año y fue el único país al que viajó durante sus primeros tres años de mandato (Oliva, 2017). La relación bilateral adquirió un estatus de cada vez mayor importancia debido a que la similitud política-ideológica entre los gobiernos de centroizquierda predominantes

en la región, contribuían a la inserción de China en América Latina, al haber una interferencia menor de los Estados Unidos ante su creciente influencia en la región (Cesarín, 2022)

Durante este período, las relaciones entre China y Argentina no fueron ajena s a los cambios producidos en el escenario de poder internacional, a las dinámicas políticas internas, al establecimiento de alianzas regionales-subregionales y, particularmente, a los intereses económicos como consecuencia de la apertura de China al mundo y a su posición de potencia emergente, así como también al interés argentino en acceder al mercado chino (Cesarín, 2015). En 2004, ambos países establecieron una Asociación Estratégica Integral. La relación comenzó un proceso de fortalecimiento, no solo por esto y por las sendas visitas protocolares de sus mandatarios, sino también por el incremento en las exportaciones argentinas de soja hacia China al mismo tiempo que se producía un importante aumento en las importaciones desde el país asiático y un flujo de inversiones orientadas a los sectores de los ferrocarriles, hierro, petróleo y soja (Laufer, 2009).

Con la llegada del nuevo siglo, los flujos de comercio bilateral se multiplicaron por cuatro y pasaron de ser 2.000 millones de US\$ en el año 2000 a casi 9.000 millones de US\$ en tan solo siete años; las exportaciones se expandieron a un ritmo mayor que las importaciones. En 2006, el papel de China en las exportaciones argentinas totales alcanzó la cifra de 7.5%, lo que convirtió al gigante asiático en el cuarto mercado de destino para las exportaciones argentinas (Bouzas, 2010). Por otro lado, en lo que respecta a las importaciones, China se transformó en el tercer principal proveedor de bienes de Argentina, lo que lo llevó a posicionarse con un 9% en las importaciones totales del país sudamericano. Como contraste de las cifras anteriormente mencionadas, se tienen los valores que había a principios de la década: en el campo de exportaciones China representaba tan solo el 3% del mercado para los productos argentinos, mientras que en importaciones era una cifra de 4.6% del total de importaciones argentinas (Bouzas, 2010).

El aumento de la participación de China como mercado de destino para las exportaciones argentinas se logró a expensas de las ventas alcanzadas por el Mercosur, cuyo papel en las exportaciones totales argentinas disminuyó en 10 puntos porcentuales. En lo que a las importaciones respecta, el crecimiento en la participación de China tuvo lugar a expensas de los países desarrollados, puesto que el Mercosur, principalmente Brasil, también aumentó exponencialmente su participación en el mercado argentino de importaciones. El creciente desarrollo de las exportaciones de Argentina a China se concentró

en una buena cantidad de productos dentro de los cuales destacaron los productos pertenecientes al complejo oleaginoso (60%), petróleo (25%) y ceros (4%). Es pertinente mencionar que solamente los porotos de soja constituyen el 41% de las exportaciones argentinas a China (Paolini et al., 2022).

El punto de quiebre con el que el gobierno chino desplegó la política de acercamiento hacia la región se encuentra desarrollado en el primer Libro Blanco de la política exterior para América Latina, publicado por Beijing a finales de 2008. La base de este reside en la cooperación que la RPCh decide tener hacia América Latina (Malena, 2013). En él se resaltan los cinco principios fundamentales que busca China en su relación con América Latina: la coexistencia pacífica, la igualdad, el beneficio recíproco –un ganar-ganar– el desarrollo compartido, la confianza, el aprendizaje mutuo y la amistad. En este sentido, privilegia cuatro áreas para la cooperación: la esfera política, la cultural-social, la seguridad-justicia y, particularmente, la económica (Giusto, 2016).

En 2008, a su vez, se produjo la crisis financiera global, que representó para China un punto de inflexión respecto de su rol a nivel mundial. Esto no afectó las relaciones con los países latinoamericanos, sino que las profundizó: en 2009, el año donde la crisis tuvo su mayor impacto (Baroni y Barzola, 2018), las exportaciones desde América Latina con destino a Estados Unidos disminuyeron un 26%, a Europa un 29%, mientras que a Asia lo hicieron apenas un 4%. Sin embargo, hacia China, crecieron un 11% (CEPAL, 2011).

## **6. Los gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015)**

En 2006-2007, la tasa de ganancia experimentó un aumento del 16.6% en la región sobre el capital circulante, mientras que la inversión interna creció anualmente un 35%. Sin embargo, en julio de 2008, la producción industrial comenzó a estancarse debido a la disminución de las exportaciones netas y la desaceleración de la inversión extranjera. Uno de los sectores industriales más afectados fue la industria automotriz (Félix, 2011). Las exportaciones netas disminuyeron un 1.3% en ese año y a principios de 2009, lo que tuvo un impacto negativo en la rentabilidad global del capital. Para julio de 2009, la disminución alcanzó el 30.2% en comparación con julio de 2008. Es relevante señalar que las importaciones también experimentaron una fuerte caída en 2009, con una disminución del 40.8%, lo que coincidió con la disminución de las ventas externas, los precios y las cantidades. Además, la inversión bruta fija cayó alrededor del 17.8% en el primer trimestre de 2009 (Félix, 2011).

En este contexto, China desempeñó un papel crucial como “economía-mercado sostén” (Cesarín, 2010), especialmente en lo que respecta a la creciente demanda de materias primas. Durante la crisis financiera internacional de 2008, China actuó como moderador ante la caída de la demanda global de productos básicos, lo que benefició a Argentina. La cooperación financiera adquirió un papel fundamental con la firma del Acuerdo de swap entre el Banco Central de Argentina (BCRA) y el Banco Popular de China por un monto de 10.000 millones de US\$. Esto contribuyó a la reconfiguración de la arquitectura financiera internacional, especialmente en el marco del G-20, y planteó la posibilidad de desplazar al dólar estadounidense como unidad de cuenta en el comercio internacional (Cesarín, 2010).

En el ámbito de las exportaciones, los productos que siguieron siendo comercializados en el mercado internacional estaban principalmente dirigidos a China. Los principales productos incluían aquellos del complejo oleaginoso, con énfasis en los derivados de la soja, como los porotos en bruto. A continuación, se encontraban los complejos petroquímicos, el sector cerealero, los complejos animales, como los bovinos, y finalmente, el sector automotriz (TradeMap, 2024). Como se mencionó anteriormente, el sector automotriz fue el más afectado durante la crisis de estos años.

En 2009, la relación comercial entre Argentina y la RPCh experimentó una ligera disminución en el intercambio comercial, con Chile y Estados Unidos como los principales destinos de las exportaciones argentinas. Las exportaciones a China en 2009 estuvieron dominadas por los productos del complejo oleaginoso, con la soja como líder, seguida por el complejo cerealero que incluye productos derivados del maíz, trigo y arroz, el sector automotriz, el petrolero-petroquímico y el sector ganadero (TradeMap, 2024). Además, varias empresas chinas realizaron inversiones significativas en diversos sectores, como pesca, electrónica, telecomunicaciones, servicios y minería. Un ejemplo es la empresa China Metallurgical Group Corporation (MCC), que invirtió en la recuperación del complejo de hierro en Sierra Grande. También hay empresas como Huawei, TLC y ZTE, que operan plantas de ensamblaje en el sur de Argentina (Cesarín, 2010).

Después de la crisis de 2008 y 2009, el gobierno argentino tuvo que implementar una serie de medidas para el autofinanciamiento, centrándose en el consumo y la inversión interna. Estas políticas llevaron a un crecimiento anual del PBI del 8% al 9%. En 2010, el crecimiento del PBI alcanzó un impresionante 9.2%, superando el promedio regional (Aysen, 2014). Durante este período, el valor nominal de las exportaciones en sectores como la agri-

cultura continuó representando el 3.7% del PBI, lo que coincidió con el auge de los productos básicos. Según las cifras de este período, la industria manufacturera, especialmente la de alimentos, bebidas y productos derivados del tabaco, así como la fabricación industrial, constituyeron la mayor parte del PBI (TradeMap, 2024).

En cuanto a la relación comercial con China, desde la crisis de 2009 se observó un desequilibrio en el que las importaciones seguían una tendencia creciente, mientras que las exportaciones permanecían estancadas, lo que resultó en un déficit comercial bilateral argentino con la RPCh. Entre las exportaciones a China durante este período, destacaron los productos de soja, mientras que otras exportaciones experimentaron variaciones significativas en sus niveles de participación (INDEC, 2024).

Para 2010 las principales exportaciones argentinas el complejo oleaginoso fue el mayor, seguido del complejo automotriz, el complejo petroquímico y petrolero, el complejo cerealero y por último el complejo del origen bovino. La economía creció a una tasa anual de 8.6% hasta el segundo trimestre de 2011, en línea con lo que el Fondo Monetario Internacional predijo para todo ese año (FMI, 2011). Argentina logró alcanzar las cifras económicas que tenía antes de la crisis de 2008. Es importante mencionar que esta recuperación y crecimiento acelerado fue posible sin la intervención de instituciones acreedoras internacionales, contrario a lo que había sucedido en recesiones como la del año 2002, en la que FMI presionó al gobierno argentino para que le pagara más a los acreedores internacionales a los que se había negado pagar (Brenta y Larralde, 2018).

El rápido crecimiento de Argentina después de la recesión de 2008 y 2009 fue catalogado por diversos expertos como el resultado de un nuevo *boom* de *commodities*, impulsado por los altos precios de las exportaciones agrícolas como la soja; sin embargo, ante este crecimiento hubo otros factores que también fueron muy importantes como lo fue el consumo e inversión (Miranda, 2015). Se llevaron a cabo una serie de políticas del tipo Crecimiento Hacia Adentro, lo que representó un 45.4 de puntos porcentuales de crecimiento respectivamente (CEPAL, 2011).

Las exportaciones disminuyeron durante la recuperación económica posterior a la recesión de 2008 (Miranda, 2015). No obstante, durante este año, China siguió posicionado en el segundo lugar de los socios comerciales de Argentina, con un aporte de 6.000 millones de US\$ en el consumo de exportaciones (INDEC, 2024). Dentro de estas se encontraban productos proceden-

tes del complejo oleaginoso, encabezados por aquellos derivados de la soja; después de este se encuentra el complejo automotriz, ya que se importaron una gran cantidad de partes de automóviles. El complejo cerealero también fue de los principales bienes consumidos, principalmente aquellos productos hechos y derivados del maíz, del trigo y de otro tipo de cereales. Del mismo modo el complejo petroquímico se posicionó dentro de los principales productos exportados, con el petróleo en primer lugar seguido del gas natural (TradeMap, 2024).

Aunque en los años anteriores, el crecimiento real del PIB fue de 5% en el primer trimestre de 2012, el PIB se estancó y alcanzó una tasa del crecimiento solo del 2.4% con respecto del año anterior (INDEC, 2024). A pesar de que las finanzas públicas habían mostrado un superávit en los años consiguientes de la crisis, este se deterioró entre 2011 y 2012. Argentina logró mantenerse en un sistema de tipo de cambio flotante administrado, no obstante, la aceleración del crecimiento de la inflación se tornó en motivo de preocupación, aunque esto no pareció reflejarse plenamente en los datos oficiales (Bejarano, 2024). Mientras las políticas destinadas a estabilizar el precio de los productos exportables en el mercado interno aplicaban derechos para moderar su valor, la política de importaciones buscaba desincentivar estas últimas, encareciendo así los bienes importados y contribuyendo a una mayor presión inflacionaria (WTO, 2012). En cuanto a las exportaciones argentinas con destino al gigante asiático, destacan principalmente los sectores oleaginoso, cerealero, automotriz y petroquímico (TradeMap, 2024). En lo referido a otros aspectos de la relación con China, en septiembre de 2013 tuvo lugar uno de los acontecimientos más importantes para la relación sino-argentina. Durante la Cumbre del G-20, que fue llevada a cabo en San Petersburgo, los presidentes de ambos países aprovecharon la ocasión para suscribir tres documentos dirigidos a la profundización de la Asociación Estratégica Integral entre ambas naciones (Schulz, 2022). Es entonces cuando se materializa la instauración de la Comisión Binacional Permanente y la elaboración del Plan de Acción Conjunta para el periodo de 2014-2018, así como el establecimiento del Mecanismo de Diálogo Económico (Busilli, 2020). Aunado a este suceso, se concretó la firma de una serie de convenios bilaterales de gran importancia para los países, así como para la opinión pública (Schulz, 2022).

Dentro de los temas expuestos por el presidente chino, Xi Jinping, para el año 2014 se encontraban convenios de cooperación en materia económica, comercial, financiera, nuclear y cultural. De igual manera se incluyó el financiamiento por parte de la RPCh por una cantidad de 4.714 millo-

nes de US\$ para la construcción de represas, así como también hubo una consolidación de un entendimiento entre los bancos centrales de ambos países para acordar un swap de monedas locales por un monto equivalente a 11 millones de US\$ y con un plazo de vigencia de 3 años (Schulz, 2022). Estos cambios se hicieron con el objetivo de fortalecer el nivel de reservas argentinas y potenciar el intercambio bilateral (Teruggi, 2022). Ese año, las exportaciones argentinas hacia China representaron el 59,4 % de las ventas totales dirigidas a Asia y el 28,8 % de las compras realizadas por dicho continente. De esta manera, China se consolidó como un socio clave para el comercio exterior argentino. En este período, las ventas estuvieron lideradas por el complejo oleaginoso —incluyendo todos los productos derivados de la soja y aceites—, seguido por el complejo automotriz —vehículos particulares, de carga y autopartes—, y en tercer lugar por el complejo cerealero —principalmente maíz, trigo y arroz—. Se estima que las exportaciones argentinas hacia el gigante asiático alcanzaron los 5.512 millones de dólares estadounidenses, equivalentes al 7,26 % del total de los países asociados (Banco Mundial, 2015). En cuanto a las importaciones procedentes de China, su valor ascendió a 11.312 millones de dólares, lo que representó el 15,20 % del total de las compras a los países asociados.

En 2014, durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se registró un pico en la inversión china. Este fenómeno se encuentra relacionado con la renovación de un préstamo significativo destinado a fomentar el crecimiento del sector exportador argentino, lo que pone en evidencia la prioridad de China en apoyar áreas estratégicas para el desarrollo económico del país sudamericano (Treacy, 2021). De manera similar, el año 2018, bajo el gobierno de Macri, se destaca como otro período de alta inversión china. Este hecho desafía la noción de que las inversiones extranjeras pueden estar sesgadas por afinidades políticas, ya que ocurrió durante una administración de signo político diferente (Bejarano, 2024). Estos hallazgos sugieren que la RPCh mantiene una estrategia de inversión consistente y basada en consideraciones económicas y estratégicas más que en preferencias políticas.

## **7. Relaciones durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)**

En 2015 con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia hubo un consecuente cambio de signo político e ideológico. El nuevo gobierno partía de la premisa de que el kirchnerismo había “aislado del mundo” al país y que había llevado adelante una política exterior de “confrontación” (Lin, 2017).

En el ámbito de las relaciones exteriores las propuestas del gobierno sobre política exterior, inserción internacional y modelo de desarrollo se enmarcan dentro de una lectura “optimista” sobre la globalización. En ese contexto, se reorientaron las políticas de “inserción internacional” y hubo un cambio drástico en el modelo de desarrollo (Busso y Barreto, 2020). Sin embargo, la relación con China continuó siendo prioritaria como un socio estratégico, posteriormente esto se evidenció en la diversidad de acuerdos firmados entre ambos países (Corigliano, 2018).

Ante la creación y ratificación de estos acuerdos bilaterales considerados “sensibles”, se inició un debate encabezado por la necesidad de “revisar y acotar” los pactos firmados por el gobierno, con esto se llegó a poner en duda la continuidad de dichos acuerdos. Sin embargo, ante la creciente iniciativa del gobierno por diversificar las relaciones exteriores, que se encontraban estancadas debido a los pocos socios, también se hacía cierta alusión al caso chino. A lo ya mencionado se sumó el hundimiento de un barco pesquero chino que se encontraba en aguas territoriales pertenecientes a Argentina, lo que generó tensiones entre los países (Oliva, 2017).

En cuanto a los recursos, en los últimos años la política exterior del gigante asiático orientó su mirada a los países ricos en recursos para lograr la exploración y suministros. El primer encuentro presidencial entre Macri y Xi se llevó a cabo dentro del marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear que tuvo lugar en Washington en abril de 2016. Fue entonces cuando se llevaron a cabo conversaciones referidas al área de energía, a pesar de que el gobierno argentino sostuvo que veía los acuerdos razonablemente bien, se acordó la reducción de las turbinas de las represas con el fin de disminuir el impacto ambiental, así como la reducción del presupuesto asignado para la construcción de estas. Sumado a esto, Argentina aseguró la continuidad de la construcción del proyecto de centrales nucleares. A su vez, se establecieron pautas para revisar los acuerdos y mantener una hoja de ruta con vistas al encuentro bilateral que se llevaría a cabo dentro del marco de la reunión del G20 que tendría lugar en China (Oliva, 2017).

En mayo de 2017 los presidentes de ambos países se reunieron en diferentes oportunidades en el marco del foro Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional, en el que Argentina fue invitada a participar, aunque aún no como Estado miembro. Como resultado de dicha reunión, las partes suscribieron 21 acuerdos bilaterales sobre temas pertinentes como la educación, transporte, fútbol, cultura, infraestructura, agricultura, agroindustria y energías renovables. Parte de los convenios más importantes fueron el acuerdo

de facilitación de visas, con la finalidad de incrementar el turismo chino y el contrato general para las plantas nucleares Atucha IV y V, con la incorporación de una nueva planta nuclear a las dos previamente pactadas con el gigante asiático (Miguez, 2016). El gobierno de ese momento realizó un reconocimiento implícito a China por su desenvolvimiento como economía de mercado. Dicho reconocimiento fue posterior a la visita presidencial de mayo de 2017 y fue otorgado por la Secretaría de Comercio que comenzó a utilizar los precios internos de China como referente para corroborar algunos supuestos casos de dumping. Posteriormente el canciller confirmó la posición argentina al llamar a China una economía de mercado (Oliva, 2017).

En diciembre de 2018, la RPCh recibió una invitación por parte del presidente Macri para participar en la Cumbre del G20 que se llevó a cabo en Buenos Aires. Se aprovechó la ocasión para realizar una Visita de Estado a la República Argentina, durante la cual los mandatarios sostuvieron un diálogo referido a la agenda bilateral y sobre temas de importancia regional e internacional. Se acordó continuar trabajando en la Asociación Estratégica Integral, cuyo buen funcionamiento está basado en principios de igualdad, mutuo beneficio y ganancias compartidas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Argentina, 2018c). Asimismo, la parte argentina expresó su agradecimiento por el constante apoyo de China a los esfuerzos argentinos en respaldo de la estabilidad financiera y económica del país.

Se llegó al acuerdo de que ambos países seguirán profundizando en la cooperación fiscal y financiera, con la ampliación de la liquidación en moneda nacional en el comercio y las inversiones bilaterales, con tal de animar a distintas instituciones financieras a establecer sucursales en la otra parte, brindando apoyo y servicios financieros a los proyectos en común (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2018a). Del mismo modo, ambas partes acordaron evaluar positivamente el papel de la Comisión Binacional Permanente y el Mecanismo de Diálogo Estratégico para Cooperación y la Coordinación Económica, DECCE, y en la promoción de cooperación bilateral. También se firmó el Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la RPCh y el Gobierno de la República Argentina (2019-2023), que se constituye en un programa de acción que guiará el intercambio y la cooperación bilateral en todas las áreas para dicho periodo de tiempo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2018c).

Como conclusión de esta visita ambas Partes acordaron hacer esfuerzos para promover el crecimiento equilibrado del comercio bilateral, para que esto sea

posible se aseguró la cooperación en materia de inspección de calidad, así como ampliar la cooperación en comercio electrónico y facilitación para el comercio. Se reafirmó lo ya pactado en cuanto al intercambio y cooperación en áreas como cultura, educación, turismo, ambiente, tecnología, ciencia, deportes y prensa. La parte china afirmó el incremento de becas ofrecidas a la parte argentina, promoviendo los intercambios estudiantiles entre ambas partes, con el fin de aumentar constantemente el conocimiento mutuo, incluso se analizará la factibilidad de llevar a cabo Años Culturales entre dichos países (Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, 2018). La estrecha vinculación entre Argentina y China quedó reflejada en el intercambio constante entre ambas naciones. A fines de abril de 2019, el entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino visitó China y destacó la amplitud de la Asociación Estratégica Integral, que comprende múltiples áreas de cooperación. Durante su estadía, remarcó la importancia de impulsar iniciativas que fortalezcan los vínculos políticos y económicos bilaterales. Asimismo, participó en encuentros con representantes del II Foro de la Franja y la Ruta (OBOR), iniciativa orientada a promover la cooperación y la conectividad a escala global (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

La participación de Argentina en este foro representa una oportunidad de gran importancia, si se considera el papel significativo que desempeña China en el escenario mundial actual y la envergadura de este proyecto que involucra a numerosos países y obras de infraestructura destinadas a facilitar los flujos comerciales. El canciller argentino expresó la creencia en la capacidad de Argentina para aportar de manera significativa a este proyecto, basándose en su experiencia en integración y recursos humanos altamente capacitados. El enfoque de Argentina en estos proyectos de cooperación incluye la transferencia de tecnología y esfuerzos destinados a reducir costos y burocracia para aumentar la competitividad. El canciller enfatizó la importancia de equilibrar el comercio, especialmente con China, dado el déficit en la balanza comercial. Estos esfuerzos reflejan el compromiso de Argentina en aprovechar las oportunidades que surgen de su relación estratégica con China en beneficio de su economía y desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2019).

En esta reunión se destacó que la importancia de Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional refiere a que es un proyecto que comprende dos grandes rutas basadas en la antigua Ruta de la Seda: una por tierra y la otra por mar, y es una iniciativa del presidente chino en el año 2013. Se ratificaron las oportunidades brindadas a China por parte de Argentina en sectores de

relevancia como el de la energía nuclear, sector espacial y de astrofísica, minería, energías renovables, infraestructura ferroviaria, vial, entre otros rubros (Malagamba et al, 2019). El jefe diplomático argentino resaltó la importancia de la conectividad física del corredor bioceánico que permite el transporte eficiente de productos entre diversos países latinoamericanos como lo son Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como la conectividad con Chile por medio de pasos y túneles; esto se mencionó con la intención de resaltar que el relieve permite conectar a las personas, así como promocionar las enseñanzas de la lengua y cultura argentina.

Durante el mes de septiembre, después del trabajo en conjunto entre los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como el de Relaciones Exteriores y Culto, de la mano de la embajada argentina en China, se anunció formalmente el acuerdo con la RPCh para la apertura del mercado de la harina de soja (Malagamba et al., 2019). Durante ese año, todos los productos derivados de la soja presentaron un incremento exponencial. Por su parte, la exportación de productos provenientes de sectores como el cerealero, que en este año presentó un aporte al PBI del país con una cantidad de 10.076 millones de US\$. Seguido de este se encuentra el sector automotriz, con una gran demanda externa de productos como vehículos de uso individual, así como de transporte y autopartes (TradeMap, 2024).

## **8. El período Fernández: entre la pandemia y el ingreso a la Franja y la Ruta (2019-2023)**

Tras el regreso del peronismo al poder, con el presidente Alberto Fernández, las relaciones entre Argentina y China se continuaron profundizando, con las particularidades del período. En enero de 2021, el Consejo de Estado de la RPCh publicó el documento Cooperación internacional para el desarrollo de China en la Nueva Era (Consejo de Estado RPCh, 2021).

Como resultado de los esfuerzos puestos por ambos gobiernos, en 2021, las exportaciones de las PyMEs a China registraron un total de 1.296 millones de US\$, lo que representó un incremento interanual del 18%. Esto fue producido por las 452 MiPyMEs que fungieron como empresas exportadoras para China (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2022). Es importante mencionar que también hay diversas inversiones y aportaciones económicas de China en distintos sectores como lo son el sector turístico y el sector de transportes.

El 19 de febrero de 2022 se conmemoraron los 50 años de la normalización de relaciones diplomáticas entre la RPCh y la República Argentina. Es así como se inauguró el Año de Amistad y Cooperación Argentina-China 2022, a lo largo del cual se llevaron a cabo diversas actividades conmemorativas para destacar el suceso. Como parte de la celebración, se hizo un intercambio de notas entre los jefes de Estado en las que se reafirmaron los consensos alcanzados con respecto de cómo profundizar la Asociación Estratégica Integral, que es el instrumento que enmarcó las relaciones bilaterales desde el año 2014. En su misiva, el presidente chino Xi Jinping expresó su disposición para subir nuevos peldaños en la cooperación argentina-chino, en beneficio de ambos países y pueblos. Por su parte, el presidente Alberto Fernández expresó su expectativa en los resultados que arrojará la profundización de los diferentes mecanismos de cooperación entre los gobiernos y pueblos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2022).

Durante los últimos años la cooperación bilateral se incrementó en distintos ámbitos como la salud, comercio, inversiones, infraestructura, energía, agroindustria, finanzas, minería, ciencia, tecnología, cooperación espacial, cultura, educación y deportes. Del mismo modo China es actualmente socio comercial extra-MERCOSUR más importante y se espera que los vínculos bilaterales se expandan a nuevos sectores de interés a partir del gran potencial que existe (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2022). En lo que respecta al sector exportador en 2022 se recuperó increíblemente de la caída que había sufrido en 2020 y 2021 a causa de la emergencia sanitaria del COVID-19.

En febrero del 2022, Argentina firmó el ingreso a la *Belt and Road Initiative* (BRI), un ejemplo de la diplomacia económica china, conocida también como la Iniciativa de la Franja y la Ruta o Nueva Ruta de la Seda, lanzada en el año 2013 (Dussel Peters, 2023). La adhesión de Argentina a la BRI se produjo luego de una cumbre entre el canciller argentino Santiago Cafiero y el presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la RPCh He Lifeng (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2022). La adhesión a la BRI representa una mayor integración económica entre ambos países, con la potencialidad de abrir oportunidades en áreas como transporte, logística y desarrollo de infraestructura. Allí, en el marco de ese acuerdo, a su vez, se establecieron inversiones por parte de Beijing para obras de infraestructura estratégica en Argentina que superan los 23.000 millones de US\$ (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2022).

Previamente a la firma del acuerdo por la BRI, las inversiones chinas en infraestructura energética contribuyeron significativamente al sector energético. La inversión china en proyectos de infraestructura también mejoraron la conectividad y eficiencia logística en Argentina, lo que marcó un avance importante en términos de desarrollo (López, 2022). Desde una perspectiva más amplia, se observan iniciativas sino-argentinas focalizadas en áreas como la astronomía, la tecnología aeroespacial, las energías renovables, la tecnología nuclear y las tecnologías de la información y la comunicación, todo lo cual contribuye a la expansión de los ámbitos de cooperación de I+D (Teruggi, 2022).

## 9. Milei: ¿y ahora, qué?

Argentina fue invitada a unirse al bloque de BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en 2023 bajo el gobierno de Fernández, pero decidió no hacerlo tras el cambio de gobierno con Javier Milei, en lo que fue la primera decisión concreta en materia de política exterior por parte del gobierno libertario. Esto puede ser considerado como un error por varias razones: el 30% de las exportaciones argentinas se dirigen a países BRICS+. Brasil y China son sus dos principales socios, e India es el quinto. El gran problema de la política comercial argentina es el saldo deficitario, pero debido a la estructura productiva, los lazos argentinos con los países BRICS+ son naturales, no ideológicos. Por ejemplo, Brasil, China e India en conjunto representan el 36% del comercio argentino, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea representan el 23% (TradeMap, 2024).

Esta decisión se alinea con las promesas de campaña de Milei, pero marca un notable cambio respecto a las políticas de la administración anterior. A pesar de las preocupaciones de que este movimiento podría obstaculizar la expansión de BRICS+, el grupo sigue prosperando con nuevos miembros como Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, y con un creciente interés de otras naciones del sur global. Sin embargo, la ausencia de Argentina representa una oportunidad perdida, especialmente dado sus graves problemas económicos, que incluyen una tasa de inflación cercana al 150% y el 40% de su población viviendo en la pobreza. BRICS+, que representa aproximadamente el 27% del PIB mundial y más del 60% de las reservas globales de petróleo y gas, ofrece oportunidades sustanciales de crecimiento económico y asociaciones estratégicas que Argentina podría haber aprovechado (Li & Steenagen, 2024).

Este cambio significativo en la política exterior de Argentina bajo el presidente Milei podría tensar sus relaciones internacionales y la estabilidad interna, especialmente mientras el país lucha por equilibrar estrategias estatales a largo plazo con prioridades gubernamentales inmediatas. Si bien el presidente busca fortalecer los lazos con EE. UU., seguir el ejemplo de Brasil de mantener relaciones sólidas con EE. UU. mientras es miembro de BRICS podría haber sido ventajoso (Giaccaglia, 2024).

En septiembre de 2023 Milei cambió su posición respecto de Beijing; en una entrevista televisiva afirmó que “es un socio comercial muy interesante” porque “no piden nada a cambio, lo único que piden es que no los molesten” (Agencia EFE, 2024). Esto, junto al viaje de la canciller Diana Mondino en enero de 2025, podría desatar los vínculos entre China y Argentina y volver a retomar la senda de las relaciones como eran hasta el 10 de diciembre de 2023. Sin embargo, al momento de escribir este artículo, el mandato de Milei lleva apenas un año y es muy pronto para predecir cómo serán las relaciones bilaterales en el tiempo que venga.

## Conclusiones

Este artículo ha examinado la evolución de las relaciones diplomáticas entre Argentina y la República Popular China (RPCh) desde 1972 hasta la actualidad, a la vez que ha destacado el papel de factores internos y externos que influyeron en su desarrollo. A lo largo de más de cinco décadas, la relación bilateral ha transitado por distintas etapas, marcadas por el contexto geopolítico global, la dinámica regional y los intereses estratégicos mutuos.

La normalización de los lazos diplomáticos en 1972 constituyó un hito fundamental. El reconocimiento argentino del principio de “una sola China” y la adhesión a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica sentaron las bases para una relación estable, que fue consolidándose con el paso del tiempo. El vínculo bilateral se fortaleció especialmente en el terreno económico, donde el comercio desempeñó un papel central.

El crecimiento del comercio bilateral fue impulsado por varios factores, entre ellos, la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, que facilitó el acceso de productos argentinos al mercado chino a través de la reducción de aranceles. Exportaciones clave como el aceite de soja, el maíz y la carne se beneficiaron de estas condiciones, lo que permitió a Argentina posicionarse como proveedor estratégico de alimentos y materias primas.

Asimismo, la crisis económica argentina de 2001 y la posterior apertura de China hacia las economías emergentes ofrecieron una oportunidad para profundizar los lazos. La visita del presidente Néstor Kirchner a China en 2004 y la declaración de una Asociación Estratégica bilateral marcaron el inicio de una etapa de mayor cooperación, y consolidaron a China como un socio comercial y financiero de creciente relevancia.

La crisis financiera global de 2008 fue otro punto de inflexión ya que llevó a ambas naciones a reforzar sus estrategias de diversificación y cooperación sur-sur. En ese contexto, la diplomacia económica china encontró en Argentina un terreno fértil para ampliar su influencia a través de inversiones, préstamos y proyectos de infraestructura.

En años recientes, sin embargo, se observa un giro en la política exterior argentina, especialmente bajo el gobierno de Javier Milei. La decisión de no adherir al bloque BRICS representa un cambio significativo en la orientación estratégica del país, al marcar un alejamiento del eje de cooperación con potencias emergentes como China. Esta elección, en lugar de abrir nuevas oportunidades, podría limitar el margen de maniobra internacional de Argentina y reducir su capacidad para equilibrar relaciones con actores globales clave.

En contraste, modelos como el brasileño, que combinan vínculos sólidos con Estados Unidos y China al mismo tiempo que participan activamente en espacios como BRICS, ofrecen una alternativa más pragmática y beneficiosa. La continuidad de la relación sino-argentina dependerá, en gran medida, de la capacidad de ambos países para adaptarse a los cambios políticos y de mantener abiertos los canales de diálogo y cooperación, en un contexto internacional cada vez más complejo.

En orden de proponer una reflexión crítica y prospectiva sobre la evolución de las relaciones sino-argentinas, es posible identificar tres elementos centrales que surgen del análisis histórico. En primer lugar, persiste una asimetría estructural en el vínculo bilateral: a pesar de su fortalecimiento, la relación continúa basándose en un patrón centro-periferia, donde Argentina exporta bienes primarios y China bienes industriales o inversiones de alto valor estratégico. Esta dinámica plantea desafíos significativos para la diversificación de las exportaciones argentinas y para evitar una dependencia excesiva de sectores extractivos.

En segundo lugar, se observan oportunidades estratégicas desaprovechadas. La reciente decisión del gobierno de Javier Milei de no adherir al bloque

BRICS puede interpretarse como una ocasión perdida para posicionar a Argentina dentro de una arquitectura multipolar más equilibrada. En lugar de optar por un alineamiento rígido entre Washington y Beijing, una política exterior más pragmática, como la brasileña, permitiría maximizar beneficios manteniendo relaciones constructivas con ambos polos.

En tercer lugar, se destaca la necesidad urgente de definir una estrategia de largo plazo hacia China –y hacia Asia en general– que esté basada en intereses nacionales sostenidos y que incluya no solo comercio e inversiones, sino también cooperación tecnológica, educativa y científica. Una política exterior reactiva o ideologizada podría marginar al país de espacios claves para el desarrollo global.

En términos de agenda de investigación, resulta fundamental avanzar en estudios que analicen con mayor profundidad los mecanismos de influencia de China en América Latina, las respuestas institucionales de países como Argentina y el impacto concreto de esta relación en el desarrollo nacional, más allá de los flujos comerciales. Asimismo, sería pertinente investigar comparativamente modelos alternativos de relacionamiento con China y evaluar su viabilidad en el caso argentino.

En suma, la historia reciente muestra que la relación sino-argentina ha sido funcional a los intereses de ambas partes, pero su sostenibilidad dependerá de la capacidad de Argentina para adoptar una visión estratégica, coherente y autónoma. Solo así podrá convertir el vínculo con China en una herramienta efectiva de desarrollo y no en una nueva forma de dependencia. ♫

## Referencias bibliográficas

- Agencia Efe (2024, 30 de septiembre). Milei califica a China de “socio comercial muy interesante” porque “no exige nada”. <https://efe.com/mundo/2024-09-30/milei-califica-a-china-de-socio-comercial-muy-interesante/>
- Antic, M. (2023, 15-16 September). The color of Deng Xiaoping cat: Capitalist China or Socialist China? [Conference Session]. *Economic and Social Development (Book of Proceedings), 99th International Scientific Conference on Economic and Social Development*. 99th International Scientific Conference on Economic and Social Development – Plitvice Lakes, Croatia.
- Barzola, E. y Baroni, P. (2018). El acercamiento de China a América del Sur. Profundización del neoextractivismo e incremento de conflictos y resistencias socioambientales. *Colombia Internacional* (93), 119-145.

- Bejarano, C. (2024). Balance de la última década de relaciones económicas bilaterales con China. *TongDao. Revista Latinoamericana de Estudios de China Contemporánea*, 1(1). <https://doi.org/10.69895/g3my6828>
- Brenta, N. y Larralde, J. (2018). La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 29(51), 1-20. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37352018000200003&script=sci\\_abstract&tlang=en](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37352018000200003&script=sci_abstract&tlang=en)
- Busilli, V. S. (2020). La *Economic Statecraft* de China en América Latina y el rol de las asociaciones estratégicas. El caso de la relación China-Argentina. *Portes*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/134529>
- Busso, A. E. y Barreto, L. M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>
- Cesarín, S. (2010). *China y Argentina: enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral*. Fundación Friedrich Ebert.
- CEPAL, N. (2011). La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. <https://www.sidalc.net/search/Record/dig-cepal-11362-2995/Description>
- Corigliano, F. (2002). La política exterior del gobierno de María Estela Martínez de Perón (1º de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976): los lineamientos de cambio y de continuidad respecto de la política exterior del gobierno de Juan Perón. [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad Torcuato Di Tella.
- Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Revista Perspectivas*, 62-97.
- Cui, S. y Zhang, Z. (2018). “China y la infraestructura en América Latina desde la perspectiva de la diplomacia económica.” *CLACSO*. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvnp-0jw3.14>
- Delgado Mamani, B. (2020). El doble vínculo de Chile con China y Estados Unidos: ¿Camino al desarrollo o pieza en el juego hegemónico? Una discusión sobre la historia y el devenir de la relación económica y política-estratégica con las grandes potencias. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.
- Dunford, M. & Liu, W. (2023). China's evolving international economic engagement: China a threat or a new pole in an equitable multipolar world order? *Area Development and Policy*, 1-38.
- Dussel Peters, E. (2023). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2023. [https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal\\_DusselPeters\\_MonitorOFDI\\_2023\\_Esp.pdf](https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal_DusselPeters_MonitorOFDI_2023_Esp.pdf)
- Félix, M. (2011). Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica. *Astrolabio*, 7. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/90121>

- Fondo Monetario Internacional. (2023). Anuario de balanza de pagos y archivo de datos. [https://www-imf-org.translate.goog/en/Data?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www-imf-org.translate.goog/en/Data?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc)
- Garzón, P., Huang, S., Jensen-Cormier, S. & Gendarillas, M. (2021). Banco de Desarrollo de China: Financiamiento, gobernanza y desafíos socio-ambientales para América Latina y el Caribe.” *Latinoamérica Sustentable*. <https://latsustentable.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Banco-deDesarrollo-de-China-LAS.pdf>
- Giaccaglia, C. (2024a). Alineamientos y realineamientos: discusiones en torno al candidato latinoamericano para BRICS. Un análisis sobre las posiciones de Brasil como miembro fundador y de Argentina como el aspirante fallido. *Mural Internacional*, 15(1). 10.12957/rmi.2024.85599
- Giusto, P. (2016). La relación entre China y América Latina tras el nuevo libro blanco. <http://diagnosticopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2016/12/dp-china-libro-blanco.pdf>
- Han, M. (2013). Chapter: The People's Bank of China during the global financial crisis: policy responses and beyond. Book: *China's Economic Dynamics*, (pp. 121-150). Routledge
- INDEC (s.f.). indec.gob.ar
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, 4(7), 74-108.
- Li, X. & Steenhagen, P. (2024). Missed Opportunity: Argentina not joining BRICS is likely to prove a costly mistake. *China Daily*, vol. 30, p. 13.
- Lin, H. (2017). Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri. *Relaciones internacionales*, 26(53), 229-237.
- Luo, X. y Zhang, D. (2015). Diplomacia económica de China en América Latina y el Caribe: enfoques, logros y desafíos. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 10(28), 119-140.
- Malagamba, M., Pasos, L. Shqueitzer, F. y Delicia, M. (2019). Informe de la política exterior argentina hacia China, Rusia, Turquía, África Subsahariana y Medio Oriente: de las “buenas intenciones” y escasas acciones concretas (marzo a septiembre de 2019). *Revista Relaciones Internacionales* (57). <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/ri57-PEAchina.pdf>
- Malena, J. (2013). La peculiaridad de la relación de China con América Latina. <http://www.anu-ar.org/miradas/relacion-china-america-latina.html>
- McMillan, J. & Naughton, B. (1992). How to reform a planned economy: lessons from China. *Oxford review of economic policy*, 8(1), 130-143.
- 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)* (pp. 96-111). Universidad Nacional de La Plata.

- Moneta, C. J. (1979). *La política exterior del peronismo 1973-1976*. Colmex.
- Miguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales*, 89(2), 125-142. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.5>
- Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(180), 91-113. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36433>
- Ministerio de Economía. (2018). Las cerezas argentinas ingresarán a China. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-cerezas-argentinas-ingresaran-china>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. (2018, 17 de mayo). Se firmó el acuerdo para la apertura total del mercado chino a la carne vacuna argentina [Comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-firmo-el-acuerdo-para-la-apertura-total-del-mercado-chino-la-carne-vacuna>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2018c). Declaración conjunta entre la República Popular China y la República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-popular-china-y-la-republica-argentina>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2016, agosto). Un nuevo impulso a la relación estratégica con China. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/un-nuevo-impulso-la-relacion-estrategica-con-china>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República Argentina. (2022). Acuerdo con China: la Argentina obtiene financiamiento para obras de infraestructura estratégicas y se incorpora a la Franja y la Ruta de la Seda. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/acuerdo-con-china-la-argentina-obtiene-financiamiento-para-obras-de-infraestructura>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2014). Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China. <https://tratados.cancilleria.gob.ar>
- Oliva, C. (2017). Argentina y China: Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 125, 83-87
- Oviedo, E. (2000). *La política exterior argentina hacia China (1945-1999)*. Universidad Nacional de Rosario.
- Oviedo, E. (2005). *Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China*. INTAL.

- Oviedo, E. (2006). "China: visión y práctica de sus llamadas relaciones estratégicas". Revista Estudios de Asia y África, vol. 41, nº3, septiembre- diciembre. ", Sitio web: <http://www.redalyc.org/pdf/586/58611172002.pdf>
- Oviedo, E. (2007). Esquema histórico para el estudio de las Relaciones Internacionales entre Argentina y los países del Este Asiático. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 9(1). <https://www.redalyc.org/pdf/3379/337930326002.pdf>.
- Oviedo, E. (2017). Alternancia política y capitales chinos en Argentina. En E. D. Oviedo (comp.) *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos* (faltan nros. de página). UNR Editora.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Revista PostData*, N° 7, 71-92.
- Schulz, J. S. (2022). Hacia una nueva etapa en la relación bilateral entre Argentina y China: El ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta ya la Comunidad de Destino Compartido. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm5435>
- Spence, J. D. (1982). *The gate of heavenly peace: The Chinese and their revolution*. Penguin.
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Teruggi, V. L. (2022). Análisis de la relación bilateral entre Argentina y China durante el período 2003–2015. De Gruyter. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/sai-2022-0002/html>
- TradeMap. (s/f). [trademap.org](http://trademap.org)
- Treacy, M. (2021). Great chaos under heaven. *The Routledge Handbook of Chinese Studies*, 9. <https://api.taylorfrancis.com/content/books/mono/download?identifierName=doi&identifierValue=10.4324/9780429059704&type=googlepdf#page=31>
- U.S. Department of Agriculture (USDA). (2022, August). Foreign Agricultural Strive. Data and Analysis. Oilseed. World Markets and Trade. <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/oilseeds.pdf>
- U.S. Geological Survey (USGS). (2019 National Minerals Information Center. 2019 Minerals Yearbook, China. <https://pubs.usgs.gov/myb/vol3/2019/myb3-2019-china.pdf>
- Vadell, J. A. (2018). China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2), 107-125.
- Xu, S. (2010). Asian-Latin American Relations: Review and Retrospect. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 32, N° 5.
- Xu, G. & Gui, B. (2019). From financial repression to financial crisis? The case of China. *Asian-Pacific Economic Literature*, 33(1), 48-63.
- Yan, X. (2001). The rise of China in Chinese eyes. *Journal of contemporary China*, 10(26), 33-39.

# Tensiones y cambios en el orden internacional de post Guerra Fría. Los desafíos para las relaciones argentino-chinas en un contexto de “policrisis”

*Tensions and changes in the post-Cold War era international order:  
Challenges for Argentine-Chinese relations in a context of “polycrisis”*

Gonzalo Ghiggino\*

---

## Resumen

Los cambios en el orden internacional presagian un mundo de tensiones, donde tanto las grandes potencias como los países emergentes se ven afectados de manera decisiva. El ascenso de China, las diferentes crisis (climá-

---

\* Afiliación institucional: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (C.I.E.C.S.) Córdoba. gonzaloghiggino@outlook.com; ciecs@ciecs-conicet.gob.ar. ORCID 0000-0002-8148-5374.

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.02>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 42-62

Recibido: 10/04/2025 | Aceptado: 13/05/2025

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

tica, pandémica y bélica) y la falta de capacidad de respuesta por parte de los Estados Unidos, alteran no solo a las relaciones internacionales, sino a todo el sistema económico global. Las respuestas a esta situación de polocrisis, por parte de las potencias en disputa, revela la naturaleza profunda del conflicto, que es el desafío de fortalecer las capacidades productivas y el rol de la industria como de la tecnología para hacer frente a la creciente competencia ante la reconfiguración productiva a nivel global. En un mundo globalizado (productiva y financieramente), las políticas públicas y el rol de las capacidades estatales son fundamentales para el éxito o fracaso ante la pérdida de competitividad y de mercados. En este contexto, más del ochenta por ciento del comercio mundial es de manufacturas y China representa el 30 por ciento de la producción industrial a nivel global. Para la Argentina, se presenta el desafío de vincularse con la potencia en ascenso que es China en un contexto de tensiones y cambios y, al mismo tiempo, llevar a cabo políticas que le permitan desarrollar y fortalecer el entramado productivo e industrial para insertarse con mayor fortaleza en la economía mundial.

**Palabras clave:** orden – globalización – polocrisis – China – Argentina – industria

### **Abstract**

Changes in the international order portend a world of tension, where both major powers and emerging countries are decisively affected. The rise of China, the various crises (climate, pandemic, and war), and the United States' lack of response capacity alter not only international relations but the entire global economic system. The responses to this polycrisis by the disputing powers reveal the profound nature of the conflict, which is the challenge of strengthening productive capacity and the role of industry and technology to confront the global competition and the reconfiguration of production. In a globalized world (productively and financially), public policies and the role of state capacities are fundamental to success or failure in the face of the loss of competitiveness and markets. In this context, more than 80 percent of world trade is in manufacturing, and China accounts for 30 percent of industrial production. For Argentina, the challenge is to deal with the rising power that is China in a context of tension and change, while simultaneously implementing policies that allow it to develop and strengthen its productive and industrial infrastructure to more fully integrate into the global economy.

**Keywords:** order – globalization – polycrisis – China – Argentina – Industry

## Introducción

**E**n el Industrial Development Report 2024 de la Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO) se destaca que el mundo, a partir de 2020, está en un periodo de policrisis. Tal como lo afirma el reporte, el mundo se ha visto afectado por numerosas perturbaciones, entre ellas, la pandemia del COVID-19, un número creciente de conflictos armados y varias catástrofes naturales inducidas por el cambio climático (UNIDO, 2024). Esta policrisis revela, a su vez, el agotamiento del orden internacional de post Guerra Fría, que tuvo como características al “unipolarismo” estadounidense y a la globalización económica. Al mismo tiempo, pone en evidencia la importancia de China en el concierto internacional, dado que el ascenso chino ha trastocado todo el espectro de la economía global y las relaciones internacionales. Lo relevante de este ascenso es que fue posible gracias a un agresivo proceso industrializador llevado a cabo desde 1978 con las primeras políticas de reforma y apertura. En este sentido, las políticas económicas como las capacidades estatales en China fueron las responsables, luego de cuarenta años, del éxito a la hora de industrializar el país y posicionarlo como la segunda economía mundial (Ghiggino, 2021). Como consecuencia, el principal polo productivo global pasó a tener su epicentro en el este de Asia y de esta manera, luego de cuatro décadas, la región del Asia-Pacífico desplazó al eje Atlántico europeo-norteamericano como centro gravitacional de la economía mundial.

Tras el fin de la Guerra Fría, la expansión del capitalismo y la globalización productiva y financiera tuvieron diferentes efectos entre aquellos países que lograron insertarse como receptores/productores de este proceso y los que no. El resultado de esto fue que, mientras algunos países se industrializaron fuertemente y ganaron cada vez más peso en la economía mundial, otros países transitaron por un proceso de desindustrialización, al mismo tiempo que otros con poca capacidad productiva apenas pudieron incorporarse a este proceso globalizador. Esta transformación económica generó una nueva red comercial y productiva que a su vez tuvo impacto en las estructuras socioeconómicas de los países favorecidos como perjudicados.

En este marco de crisis, competencia global y tensión comercial, analizaremos los vínculos argentino-chinos considerando, primero, el orden internacional, luego, su crisis y, finalmente, los desafíos para las relaciones entre Argentina y China. Dado que el elemento central del estudio es la reconfiguración productiva a nivel global y el impacto del desarrollo económico, este

análisis se aborda desde una mirada conceptual donde los términos como Estado y desarrollo productivo/industrial son claves. Por lo tanto, para abordar desde una perspectiva productivista/desarrollista, se tomarán elementos teóricos conceptuales del estructuralismo y el “neoestructuralismo” ya que, el estructuralismo primero y posteriormente el neoestructuralismo, sentaron las bases teóricas para el desarrollo en América Latina (Di Filipo, 2017).

En esta línea, el estructuralismo aborda los cambios en la economía mundial a partir de la evolución contemporánea del capitalismo en la fase de globalización/mundialización y regionalización. Utiliza el concepto de globalización como categoría analítica para identificar el proceso económico global que da cuenta de las nuevas formas asumidas por la acumulación capitalista (Bielchowsky, 2009). Según el neoestructuralismo, esta acumulación generada a partir de la crisis de los años setenta se caracterizó por la cartelización, la concentración oligopólica y la monopolización, con predominio del capital financiero sobre el capital industrial y productivo; por otro lado, se deja el concepto de globalización para entender lo dicho como el complejo de ideas que se integran en una concepción particular del mundo y que no existía en etapas anteriores del capitalismo histórico (Bielchowsky, 2009).

En este marco teórico conceptual, consideramos que el proceso de industrialización de China, su acumulación capitalista y su consecuente expansión comercial, tuvo un impacto transformador en la economía mundial, lo que desencadenó una reacción de la potencia hegemónica, los Estados Unidos, y generó un quiebre en el orden internacional de post Guerra Fría con consecuencias profundas para los países en vías de desarrollo. En este sentido, la industrialización y la competencia tecnológica juegan y jugarán un rol fundamental en la reconfiguración del orden internacional resultante y profundizarán las tensiones entre las dos potencias, lo que deja poco margen de maniobra para los países emergentes como la Argentina a la hora de vincularse con la nueva potencia global que es China.

## **1. Una aproximación al orden internacional**

Para interpretar el actual orden internacional en crisis, al que denominamos de post Guerra Fría, lo abordaremos desde una interpretación sistémica. Podemos interpretar al sistema internacional de acuerdo a como lo interpretan Pearson y Rochester (2000), quienes lo definen como las relaciones que configuran los asuntos mundiales, concretamente, el escenario general en que ocurren las relaciones internacionales en un momento dado. Por su parte,

Barbé (1995, p. 197) interpreta que “la estructura del sistema internacional es definida por la configuración de poder surgida de las relaciones entre actores”. En este sentido, la estructura del sistema internacional “está configurada por las grandes potencias, ya que las mismas disponen del poder estructural para dictar las reglas de juego” (Barbé, 1995, p. 198).

Por su parte, Oviedo (2023) sostiene que el sistema internacional es una estructura desconectada de poder regulada por el principio de coordinación. El autor diferencia entre sistema y orden, y los procesos de cambios a los que pueden sujetarse. Por ello, argumenta que es indispensable entender al sistema en movimiento, cuyas cuatro principales expresiones son: “los cambios de sistema, los cambios en el sistema, los cambios de orden y los cambios en el orden” (p. 26). Para Oviedo los órdenes “emergen como resultado de la institucionalización de las relaciones políticas en el derecho. Es decir, el poder de las naciones y los argumentos de estas para sostener la dominación, configurados en acuerdos, tratados o instituciones políticas” (Oviedo, 2023 p. 26). Esto es importante entenderlo, no solo porque nos permite diferenciar entre sistema y orden, sino porque nos da una dimensión de como la gobernanza global hace a un determinado orden.

El sistema internacional interestatal, que se origina con la paz de Westfalia de 1648 –y de ahí su denominación como “westfaliano”–, sentó sus bases con el establecimiento de ciertos atributos correspondientes al Estado. Atributos como las unidades territoriales, la población, el territorio y la soberanía le otorgan al Estado la primacía en las relaciones internacionales. El sistema westfaliano, en definitiva, es la base que permitió cierto equilibrio de poder en Europa en los siglos XVIII y XIX.

Sin embargo, desde 1648 hasta la actualidad, el sistema internacional tuvo períodos de continuidades y rupturas, por lo que manifiesta un constante movimiento según el equilibrio de poder se consolide o no. Estas continuidades y rupturas del sistema, fueron generadas por cambios profundos de los órdenes establecidos. De esta manera, se ha periodizado según los grandes acontecimientos disruptivos. Así, las Guerras Napoleónicas dieron origen al orden europeo post 1815, la Primera Guerra Mundial provocó el advenimiento del período de entreguerras (1919-1939), en tanto que tras la Segunda Guerra Mundial surgió el orden bipolar que caracterizó a la Guerra Fría (1947-1991). Finalmente, la caída del Muro de Berlín, en 1989, y la desaparición de la Unión Soviética, en 1991, dieron lugar al orden unipolar con los Estados Unidos como superpotencia.

En este punto, en 2015, John Ikenberry decía:

Los Estados Unidos no es solamente un poderoso estado operando en un mundo anárquico. Es el productor del orden mundial. A lo largo de las décadas, y con más apoyo que resistencia de otros estados, ha creado un orden internacional distintivamente abierto y basado en normas poco estrictas. Este orden –construido con los socios europeos y del Este asiático en la sombra de la Guerra Fría y organizado alrededor del libre mercado, alianzas de seguridad, cooperación multilateral, y comunidad democrática– ha proporcionado la base y la lógica operativa para la política mundial moderna. Para mejor o peor, los estados en la era posterior a la Guerra Fría han tenido que operar o evitar este orden extenso. (p. 133).

La existencia de un poder hegemónico con capacidad de determinar el orden internacional significó la fusión de los intereses de la potencia hegemónica con las normas y valores impresos en dicho orden global. Así y todo, por más que el poder de los Estados Unidos durante las décadas mencionadas fue considerado unipolar, no significó que tuvo una imposición total. En todo caso, este orden tuvo distintos grados de influencia, tal es así que potencias como China y Rusia, aun habiendo sido influenciadas por Washington, no se transformaron internamente en repúblicas liberales tal como pretendía Estados Unidos. De esta manera, el orden liderado por Estados Unidos “tuvo un alcance parcial dependiendo del grado de involucramiento de los distintos países” (Acharya, 2014 p. 2)

Por lo tanto, siguiendo a Acharya (2014), no podemos hablar de un orden internacional liberal con hegemonía en todas sus dimensiones y en todas las latitudes<sup>1</sup>. Tal como Acharya discute y replantea:

¿Hubo realmente un orden mundial hegemónico liberal estadounidense? Si alguna vez existió, ¿cuáles fueron sus miembros, alcance y beneficio? Una de las afirmaciones sobre lo que realmente representó ese orden, hasta dónde se extendió y los beneficios que produjo, si bien no es infundada, es selectiva y exagerada. El alcance de este orden ha sido más bien limitado,

---

<sup>1</sup> El concepto “American” utilizado por Acharya (2014) hace referencia a los Estados Unidos; el concepto en inglés acuñado por el autor es *American World Order*, abreviado en su trabajo como AWO por sus iniciales. Si bien consideramos que el término americano no es el correcto para definir a los Estados Unidos, sí respetamos y traducimos literalmente el término utilizado por Acharya.

y su contribución poco consistente para los países en vías de desarrollo (Acharya, 2014, p. 3).

No obstante, la globalización económica, que facilitó el incremento de poder de las compañías multinacionales, el sector financiero y la relocalización productiva, significó, al mismo tiempo, la integración de la principal receptora de esa relocalización productiva, que fue China, a la economía mundial; su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) fue la acción más trascendental en este contexto. La simbiosis económica con los Estados Unidos, profundizada desde el 2001 y que el autor británico Niall Ferguson denominara “Chimerica” (2009), será, al mismo tiempo la génesis de la crisis del orden mismo. La expansión del mercado mundial con la incorporación de China, potenció al mismo tiempo la división internacional del trabajo, que no solo tuvo repercusiones en los países emergentes sino también en los desarrollados. Será la crisis financiera global de 2008 la que marca un punto de quiebre definitivo en el orden global liderado por los Estados Unidos. El avance chino en la economía mundial –que logra que la potencia asiática se convierta en la segunda economía del mundo y la principal exportadora de bienes–, y la pérdida de competitividad global norteamericana –sumado al fuerte déficit con China–, transformaron esta simbiosis económica, hacia fines de la década del 10, en una rivalidad sistémica entre Washington y Beijing.

## **2. Crisis y (des)orden internacional**

Hacia mediados de la primera década del siglo XXI, el gobierno chino, consciente del impacto global de su crecimiento económico, comenzó a delinejar, durante el gobierno de Hu Jintao (2002-2012), una nueva estrategia denominada “desarrollo pacífico”. La idea apuntaba a dar la imagen al mundo de que el desarrollo y ascenso de China como potencia, a diferencia de las potencias occidentales, era pacífico. Henry Kissinger, en su obra titulada *World Order* (2014), considera los impactos y sus consecuencias en el tiempo sobre la caída y el retorno de China,

El drama del encuentro de China con el Occidente desarrollado y Japón fue el impacto de las grandes potencias, organizadas como estados expansionistas, en una civilización que inicialmente vio las trampas del estado moderno como una degradación. El “ascenso” de China a la eminencia en el siglo 21 no es nuevo, pero restablece patrones históricos. Lo que es

distintivo es que China ha regresado como heredera de una civilización antigua y como una gran potencia contemporánea en el modelo de Westfalia. Combina los legados de ‘Todo bajo el cielo’<sup>2</sup>, la modernización tecnocrática y una búsqueda nacional (Kissinger, 2014, p. 220).

Esta idea del “retorno” chino se reforzó tras la crisis desatada en Wall Street en 2008. De esta crisis, surgida en el seno del capitalismo neoliberal, la economía china no solo logró salir indemne, sino que también sus inversiones en el exterior experimentaron un crecimiento exponencial sobre todo a partir de 2009/2010. Durante estos años, las empresas locales no enfrentaron una crisis crediticia gracias al sostén estatal, lo que sumado a la falta de competencia extranjera les permitió ganar terreno y expandirse por el resto del mundo (De Vuele y Bulke, 2010).

Esto tuvo un doble efecto. Por un lado, mostró la resistencia del denominado modelo chino<sup>3</sup> a la crisis del capitalismo financiero, lo que dio lugar al concepto de capitalismo de Estado-dirigido que comienza a ser observado como más eficiente. Asimismo, fue clave en la propagación del modelo como guía a imitar, principalmente entre los países en vías de desarrollo que experimentaron una fuerte caída en los indicadores económicos al seguir la receta de los países desarrollados de occidente. Por otro lado, el efecto directo del comercio y las inversiones chinas, que sostuvieron a las economías del mundo en vías de desarrollo y logró reducir el impacto de la crisis en estos países, puede ser considerado como el debut de China en la economía global como actor responsable e indispensable.

No obstante, una vez superada la crisis, surgió la necesidad de canalizar hacia afuera las grandes sumas de dinero que el gobierno chino inyectó en el mercado local para evitar los efectos de dicha crisis, sobre todo en los proyectos de infraestructura e industria pesada. Al mismo tiempo, dada la necesidad de competir globalmente y afianzarse en el exterior, el gobierno comenzó a inyectar capital a los bancos e instituciones financieras para que las empresas chinas ganen contratos fuera del país. Es en este contexto, que Xi Jinping lanzará en el año 2013 la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Así, el gobierno chino comienza a dar muestras de una política exterior más aser-

<sup>2</sup> En referencia al término en chino que es Tianxia (天下). Significa que hay un orden basado en jerarquías donde todos tienen lugar y China un rol central.

<sup>3</sup> Por modelo chino se refiere al sistema político y económico donde el rol del Estado es determinante en el rumbo de la economía del país.

tiva (Economy, 2024), y da un paso más en esta dirección al crear el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) en 2014 y el Banco de desarrollo de los BRICS en 2015. Este cambio en la política exterior significó un corte con la idea promovida por Deng Xiaoping que pregonaba un perfil más bajo en el concierto internacional.

La respuesta de Washington fue una política de contención, que se manifestó con el Pivote de Asia durante el segundo gobierno de Barack Obama (2013-2017) y la guerra comercial durante el primer gobierno de Donald Trump (2017-2021). No obstante, si bien la administración de Obama dio inicio a la política de contención, fue a partir de la llegada de Trump y el *America First* donde se presencia un cambio de política hacia Beijing, que de acuerdo a la hipótesis de la administración republicana, pasa a ser una amenaza para los intereses vitales de los Estados Unidos (National Defense Strategy, 2018). Las consecuentes políticas de Trump tuvieron un impacto directo en el vínculo bilateral como en el orden global mismo, y dieron paso a un periodo de policrisis a nivel internacional, que se profundizó con la pandemia del COVID-19 en el 2020 y la guerra de Ucrania en el 2022.

Con estas tensiones, la globalización entró en un periodo de reajustes y dio paso a una segmentación en la nueva dinámica global, donde su principio rector dejó de ser la rentabilidad para dar paso a la seguridad. La fuerte dependencia y déficit de los Estados Unidos con China quedó aún más expuesta durante la pandemia del COVID-19. Las políticas encaradas por Trump, que continuaron durante el gobierno de Joseph Biden (2021-2025), se encaminaron a reducir esta dependencia y el déficit comercial, lo que por añadidura significó una intensificación en la estrategia de la política exterior de Beijing en la búsqueda de una mayor autonomía y una mayor presencia a nivel global.

Esta policrisis se traduce, al mismo tiempo, en una –peligrosa– anarquía en el orden internacional. Puesto que la transición de poder está en un momento crítico, no se sabe a ciencia cierta cómo se va a dar y ni cuánto va a durar, si es que en algún momento logra consumarse. Por otra parte, esta transición de poder que conduce a una transición de órdenes, alimenta aún más al desorden global, que a diferencia de lo que ocurrió en 1989-1991 con el fin de la Guerra Fría, no se puede predecir si mutará hacia un orden claramente bipolar, multipolar con tendencias bipolares o más bien permanecerá en estado anárquico.

No obstante, podemos establecer elementos de análisis para determinar donde se da esa transición y cuáles son las disputas actuales y futuras. Prime-

ramente, para explicar la disputa entre Washington y Beijing, es necesario entenderla exclusivamente como la competencia entre grandes potencias, de carácter sistémico, donde la fortaleza de una es percibida como amenaza por parte de la otra. Para ello, es fundamental analizar la disputa entre China y los Estados Unidos en clave industrial-tecnológica y entendiendo la esencia misma del orden, hoy en crisis, que emergió tras el fin de la Guerra Fría en 1991.

Por lo tanto, la crisis del orden internacional no ocurre únicamente por el ascenso de China y el consecuente desplazamiento de los Estados Unidos, sino más bien por las propias condiciones del orden mismo. Desde lo político, la propagación de la democracia liberal y la hegemonía de los Estados Unidos con su momento unipolar afectaron el equilibrio de poder en las relaciones internacionales y generaron resistencia en muchos países. Esta propagación estuvo acompañada por otro elemento, como lo mencionamos anteriormente, que fue la globalización económica. Esta tuvo su impulso gracias a las políticas neoliberales en los centros, como Estados Unidos, fue favorecida por el fin de la Guerra Fría y la incorporación de nuevos mercados al capitalismo global, y tuvo un efecto bumerang con resultados no esperados en los mismos centros que lo propagaron. De esta manera, se produce la paradoja de que el mismo modelo globalizador desde Estados Unidos terminó perjudicándolo con una fuerte pérdida de capacidad industrial al tiempo que benefició a China al ganar peso económico a nivel global gracias a la industrialización. Esto explica, en gran parte, el cambio de paradigma a nivel local y global en los Estados Unidos, al tiempo que explica la llegada de Trump en el 2017 y el 2025.

El rechazo al orden internacional puede verse en la política exterior de Washington, principalmente a partir de 2017 con la retirada del acuerdo de París, las críticas a la OMC y a la OMS y demás, y deja en evidencia que el revisionismo y las críticas al *statu quo* del orden establecido no es un atributo inherente de las potencias en ascenso. En este sentido, ante la crisis del orden, el poder hegemónico puede volverse crítico al orden global si es que no está satisfecho con él y tiene la capacidad de desafiarlo (He, Feng, Chan y Hu, 2021).

La vuelta de Donald Trump al gobierno de los Estados Unidos en 2025 pre-sagia un futuro de más tensiones entre Washington y Beijing. Las estrategias, más allá de la suba de aranceles y el proteccionismo, combinan una reconfiguración tanto del comercio como de las inversiones y la producción a escala global. En este sentido, China, al depender aún fuertemente del comercio

internacional, necesita alternativas que le permitan permanecer como principal exportador de bienes y generar los cambios económicos internos para alcanzar la modernización (Qiushi, 2024).

Por ello, ante estos cambios en la globalización, que inciden directamente en el orden internacional, los países emergentes del sur global son una alternativa para Beijing. De esto da cuenta la política exterior de Xi Jinping hacia los BRICS, la ASEAN, el resto de Asia, África y América Latina. Todas las iniciativas que China promueve, buscando incrementar su peso en el sistema internacional con una nueva arquitectura global a través de nuevas instituciones, así como el representar los intereses de los demás países emergentes y promover por añadidura un mayor multilateralismo, solo pueden llevarse a cabo con un fuerte liderazgo.

No obstante, es claro que Estados Unidos y la Unión Europea no se reemplazan con los países emergentes, pero sí pueden ser claves en la reconfiguración económica interna china a través de la circulación dual, que busca sostener y expandir su economía con un mayor consumo interno y no tanto en el comercio exterior, tal como lo muestra el plan de estímulos de septiembre y noviembre de 2024 (The State Council of The People's Republic of China, 2024). El éxito y la manera en que se lleve a cabo esta reconfiguración por parte de China definirá en el futuro próximo las características del nuevo orden internacional. También incidirá el propio comportamiento del gigante asiático, en tanto coincidan o no sus intereses con los demás países del mundo emergente. En este escenario de competencia global y de capacidades estatales, la reconfiguración mundial será clave y tanto el aislamiento norteamericano como la política exterior asertiva de China serán determinantes.

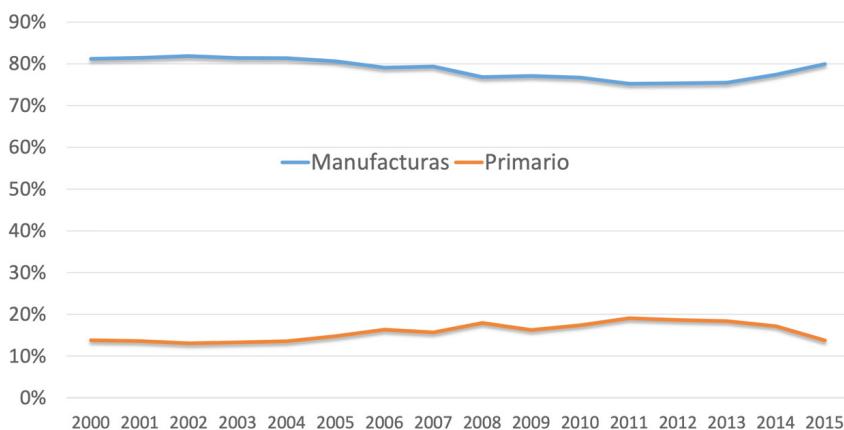
El proceso industrializador chino y la pérdida de mercados por parte de Estados Unidos son el punto de partida para entender esta nueva competencia global. La vuelta a la política industrial de Washington es una clara demostración del nacionalismo económico promovido por Donald Trump desde su primer mandato y es nuevamente la bandera en el segundo. Como consecuencia, el impacto directo de estas políticas de nacionalismo económico, que se basan en la protección de la industria nacional vía aranceles, repercute directamente en las cadenas globales de producción, las cuales se reconfiguran haciéndose más chicas y regionales. De esta manera, ya no se promueve el libre comercio, sino la producción local y la resiliencia productiva. Así, el cambio en el orden internacional se ve potenciado por las nuevas políticas económicas que afectan decididamente a la globalización económica y la articulación productiva y comercial hasta ahora imperante.

### 3. Desafíos para los vínculos argentino-chinos

Estos cambios del orden internacional, tienen implicancias directas en los países emergentes como Argentina. Por lo tanto, se presenta el desafío de interpretar cuales son los objetivos de la política económica y comercial de las potencias en disputa. En esta línea, vemos dos tendencias claramente contrapuestas. Por un lado, la política arancelaria de Trump deja poco margen para una aproximación económica que facilite la llegada de inversiones como la entrada de productos manufacturados. Por otro lado, ante este panorama como venimos describiendo, China es la única que tiene la capacidad económica y la voluntad política de profundizar sus vínculos con los países emergentes del sur global y que pueda dar espacio a convenios que signifiquen un avance en la búsqueda de un salto cualitativo en el patrón inversor-comercial.

En este contexto, hay que destacar que, de la mano de la globalización económica, se configuró una división internacional del trabajo en donde más del 80% del comercio mundial es de bienes manufacturados, en tanto que los productos primarios representan menos del 20%. Por lo tanto, quedar fuera de este esquema de producción manufacturero, significa prácticamente quedar excluido del circuito comercial y productivo global.

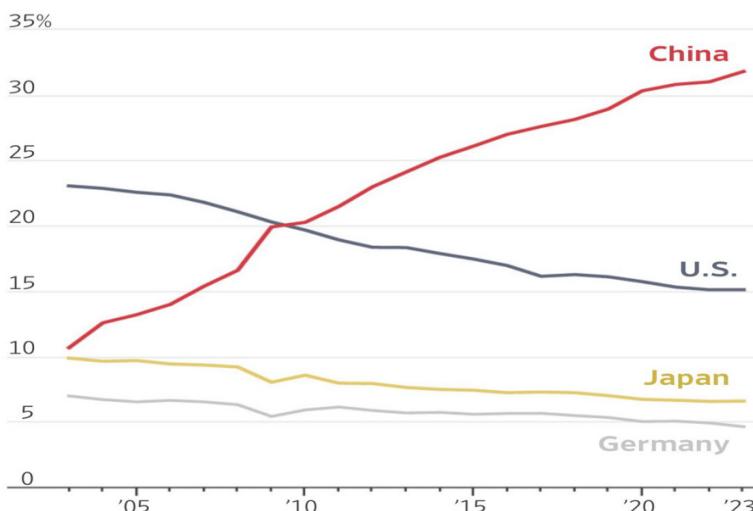
**Figura 1.** *Estructura del comercio mundial (porcentaje)*



Fuente: UNIDO, 2017, basado en el trabajo de Manuel Albaladejo

Lo más destacado de esto es que, en esta división internacional del trabajo, China representa, a su vez, el 30% de la producción industrial del mundo (UNIDO, 2024) y es, al mismo tiempo, el primer exportador y el segundo importador a nivel global, lo que representa el 27% del comercio mundial, y la posiciona como la economía más relevante (OMC, 2021). Esto, por un lado, define su competencia con los Estados Unidos, mientras que, por el otro, la coloca en una posición de ventaja respecto a los países emergentes en especial los latinoamericanos, exportadores de materias primas y demandantes de inversiones.

**Figura 2.** *China como porcentaje de la producción manufacturera mundial*



Fuente: UNIDO, 2024

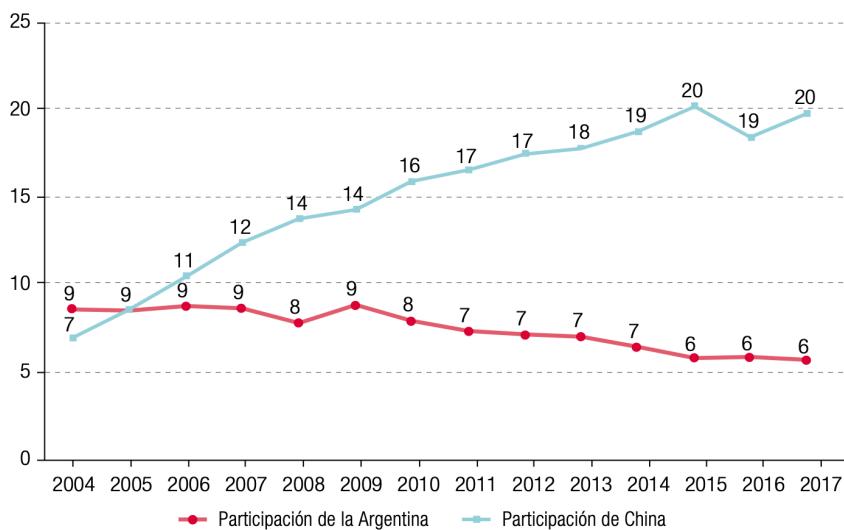
**Tabla 1.** *Principales países exportadores e importadores en el mundo (2021)*

| Orden | Exportadores              | Valor | Parte | Variación porcentual anual | Orden | Importadores              | Valor | Parte | Variación porcentual anual |
|-------|---------------------------|-------|-------|----------------------------|-------|---------------------------|-------|-------|----------------------------|
| 1     | China                     | 3.364 | 15,1  | 30                         | 1     | Estados Unidos de América | 2.935 | 13,0  | 22                         |
| 2     | Estados Unidos de América | 1.754 | 7,9   | 23                         | 2     | China                     | 2.689 | 11,9  | 30                         |
| 3     | Alemania                  | 1.632 | 7,3   | 18                         | 3     | Alemania                  | 1.420 | 6,3   | 21                         |
| 4     | Paises Bajos              | 837   | 3,7   | 24                         | 4     | Japón                     | 769   | 3,4   | 21                         |
| 5     | Japón                     | 756   | 3,4   | 18                         | 5     | Paises Bajos              | 758   | 3,4   | 27                         |

Fuente: Organización Mundial del Comercio, 2022

Esta configuración ha generado un patrón comercial típico de centro-periferia entre China y los países de la región latinoamericana, que ha profundizado tanto la dependencia hacia el gigante asiático como un incremento de la producción primaria en detrimento de la producción industrial. El *boom* de compras de materias primas por parte de China y la consecuente suba de precios a partir de los años 2000 generaron tanto una mayor entrada de divisas como una pérdida de competitividad industrial debido a las manufacturas chinas. Un ejemplo de ello es la caída en las exportaciones industriales hacia Brasil por parte de Argentina en manos de China a partir del 2006 en adelante (Svampa, 2022). Esta tendencia continuó y se profundizó con el tiempo dejando a la Argentina en una situación de desventaja estructural.

**Figura 3. Argentina y China: participación en las importaciones industriales del Brasil, 2004-2017 (en porcentajes)**

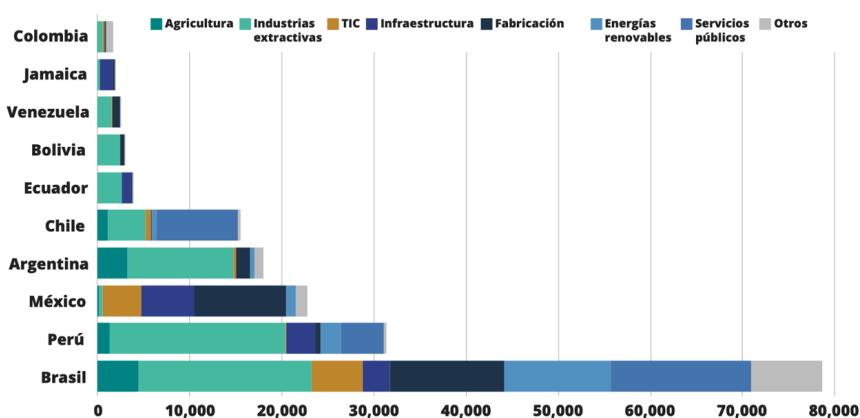


Fuente: CEPAL 2022, elaboración de Marta Bekerman, Federico Dulcich y Pedro Gaite sobre la base de UN Comtrade [en línea] <https://comtrade.un.org/>

En cuanto a las inversiones, se está produciendo un cambio en el patrón visto en los últimos años. Ahora son las empresas chinas, y no sus prestamistas, las principales protagonistas de la inversión, con especial atención a los sectores de las nuevas tecnologías (Lewkowicz, 2024). No obstante, las inversiones en

la explotación de recursos naturales en América Latina siguen siendo relevantes y en el caso de la Argentina las inversiones en el sector minero, en especial en litio, son cada vez más relevantes. Los recursos naturales, siguen siendo al día de hoy, uno de los principales atractivos para China a la hora de invertir.

**Figura 4. IED China en América Latina por sector 2003-2022 en millones de dólares**



Fuente: Myers, Melguzio y Yfang sobre datos de Dealogic y FdiMarkets; incluye inversiones F&A y greenfield.

En este escenario, es fundamental para la Argentina considerar la reconfiguración económica interna, ya que de esto dependerá también la inserción en la economía global. Con esto, hacemos referencia a qué porcentaje de la estructura económica se basa y se asienta en el desarrollo productivo de las capacidades locales, y cuánto se deja al mero impulso de la tracción generada por la explotación de recursos naturales, que sin dudas son fundamentales para la economía mundial del siglo XXI, pero que por sí solas no consolidan un entramado productivo e industrial. La necesidad de fortalecer los procesos productivos en el país, especialmente el entramado industrial, no es una cuestión que concierne únicamente a países emergentes como Argentina, quienes enfrentan desafíos mayores dada las características económicas propias, sino también a las principales economías del mundo.

Tal como lo demuestra el último informe del World Economic Forum (2025), más allá de la política arancelaria, la política industrial ocupa un lugar central

entre las medidas proteccionistas relacionadas al comercio. De acuerdo a este mismo informe, “el mundo ya se encuentra en una era de política industrial, con un gran número de barreras no arancelarias que afectan a las relaciones comerciales” (World Economic Forum, 2025, p. 30). Ejemplo de ello es el programa Hecho en China 2025 que significó, luego de diez años, un salto cualitativo en la producción industrial y el avance tecnológico. Esto la posiciona entre los líderes en producción tecnológica e industrial, avanzando en sectores claves de la robótica, los microprocesadores, la información cuántica y la inteligencia artificial.

Claramente, la Argentina, con condiciones macroeconómicas desfavorables y un tejido industrial poco diversificado, no puede competir con el complejo industrial y tecnológico chino. Ante esta realidad, las opciones para el país son bastante limitadas. Por un lado, está el desafío de poder afrontar los cambios en el orden global con capacidades estatales y productivas para evitar perder terreno en exportaciones industriales. Mientras que, por otro lado, está el desafío de diseñar estrategias para integrarse a la tendencia creciente de cara a la nueva globalización, que con ello trae por añadidura una nueva relocalización de las cadenas globales de producción. En esto, es clave el concepto de *friendshoring*, que significa relocalizar la producción en países amigos, y es determinante abordarlo desde una perspectiva económica y política. Por ello, es importante comprender el significado de la nueva arquitectura global diseñada por China y lo que significa para el nuevo orden internacional emergente.

Argentina ya es miembro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta desde el 2022 y tiene una Asociación Estratégica Integral firmada en el 2014. Mas allá de haber rechazado su ingreso a los BRICS en 2024, se puede decir que el país ya es parte de la nueva arquitectura global promovida por China, no obstante, hasta el momento, el patrón comercial e inversor no ha variado mucho durante este período, manteniéndose el establecido por la división internacional del trabajo: China sigue siendo el centro manufacturero. Aun así, de profundizarse el vínculo político-comercial, que facilite un salto cualitativo en las inversiones en proyectos productivo-industriales, quedan cuestiones por resolver: primero, si efectivamente es posible una integración productiva con China a través de un mayor flujo de inversiones hacia la Argentina y, segundo, la posible reacción de los Estados Unidos. En este sentido, el desafío no es solamente económico y productivo, sino que es al mismo tiempo geopolítico.

Las tensiones geopolíticas y la seguridad son hoy, tal vez, las cuestiones más relevantes a considerar y cabe preguntarse si efectivamente el mundo se

reorganizará en áreas de influencia y cooperación lideradas por las grandes potencias. Argentina está condicionada en esta disputa dada la cercanía histórica y geográfica con Washington y la dependencia económica hacia Beijing. En este aspecto, hasta que las grandes potencias no se pongan de acuerdo y no se reorganice el orden internacional, este estará en estado anárquico y esto afecta principalmente a los países emergentes.

La policrisis y el cambio en el orden internacional incrementan los riesgos, pero crean nuevos escenarios para aprovechar. Todo dependerá de los intereses promovidos en la política exterior a la hora de vincularse con las grandes potencias, en especial con China, y dependerá también de la capacidad de adaptarse a la nueva realidad global con el entendimiento de la importancia de la industria para el nuevo orden que se avecina. La competencia tecnológica e industrial será una de las características del orden que emerja y la competencia entre Washington y Beijing mantendrá al mundo en permanente tensión.

Ante esta realidad, la política juega un rol clave, sobre todo para los países emergentes. Las crecientes tensiones y la reconfiguración de la economía global traccionan un cambio en los vínculos económicos que estarán determinados por la voluntad política, así la Argentina puede aprovechar y apuntalar sectores de la economía que signifiquen un salto cualitativo en el entramado productivo, a través de convenios entre provincias, municipios, instituciones y empresas. Ejemplo de ello es el acuerdo firmado por el INVAP en 2022 para construir un reactor de radioisótopos medicinales (Gobierno de Río Negro, 2022).

Mas allá de las dificultades y las complejidades presentadas dado el contexto global y en particular por las condiciones de ambos países, la Argentina tiene potencial para desarrollar las capacidades productivas, el entramado industrial y mejorar el patrón comercial con China y el resto del mundo al tiempo que define una estrategia productiva global. En este contexto, dependerá de la Argentina aprovechar las oportunidades en un mundo marcado por la policrisis y reconfiguración del orden internacional, que deberá tener en cuenta el rol creciente de la industria en el nuevo escenario global y el papel de China en este.

## Conclusión

Podemos concluir que el mundo en el que el libre comercio era liderado y el orden internacional moldeado por los Estados Unidos ya no existe más. La

arquitectura de la gobernanza global basada en reglas impuestas por Washington ha demostrado su incapacidad para abordar eficazmente los desafíos mundiales y ha desatado, en parte, la policrisis actual. Ahora, China es el nuevo epicentro de la economía mundial, al tiempo que está liderando y moldeando el orden internacional. A pesar de las tensiones existentes en el orden cambiante, la estabilidad generada por Beijing contrasta con la incertidumbre provocada por Washington.

Por otra parte, estas tensiones revelan la naturaleza del conflicto, que es el desafío de fortalecer las capacidades productivas y el rol de la industria como de la tecnología para hacer frente a la creciente competencia ante la reconfiguración productiva a nivel global. Así, el equilibrio de poder en el orden internacional cambia para ser determinado por las nuevas políticas de nacionalismo económico que tienen como objetivo la resiliencia y la seguridad. El cambio de paradigma en la globalización, atraviesa todos los esquemas productivos y afecta de manera decisiva los vínculos económicos y la geopolítica global. La guerra comercial, sumada al avance tecnológico, vaticinan un complejo escenario donde las capacidades estatales y la autonomía productiva definirán el éxito o el fracaso de los países en su inserción al nuevo orden internacional y el rol que ocuparán.

Tal como se plantea en el trabajo, desde el estructuralismo y el neoestructuralismo, la nueva configuración global centro-periferia está definida por las capacidades estatales y el poderío industrial tecnológico que marcan ya la dinámica de la economía global y las relaciones internacionales. China al ser el nuevo centro global, si bien puede definirse aún como país en vías de desarrollo, es al mismo tiempo una potencia sistémica que ya es la segunda economía del mundo y su fortaleza reside, precisamente, tanto en las capacidades estatales como el poderío industrial y tecnológico, que a su vez, son la base de su acumulación capitalista. En este escenario, el vínculo con China se torna un desafío.

Ante esta realidad, podemos ver que la Argentina en particular, posicionada en la periferia, cuenta con poco margen de maniobra dado que no solo la competencia entre las grandes potencias condiciona su inserción internacional, sino que la gran asimetría existente con China complejiza aún más los vínculos entre ambos. Hasta el momento, más allá de pertenecer el país a la nueva arquitectura global diseñada por China, como lo es la Iniciativa de la Franja y la Ruta, no se ha visto un avance concreto en el aumento y diversificación de las inversiones, al mismo tiempo que las relaciones se han mantenido bajo la lógica de la división internacional del trabajo, donde el

patrón comercial es de manufacturas por materias primas. Si bien esto puede resultar positivo a la hora de generar divisas, como de posicionar al país como proveedor de minerales, energía y alimentos, no lo es si no se fortalece el entramado productivo industrial. Además, en un contexto de tensiones, la fuerte dependencia hacia los recursos naturales puede afectar directamente en la economía, si por estas tensiones se produjera una fuerte caída en los precios de los *commodities*.

En este caso, la Argentina tiene el desafío de encontrar el equilibrio a la hora de vincularse con el gigante asiático, entre aprovechar su demanda de productos primarios y apostar, al mismo tiempo, a una mayor integración productiva que genere más valor agregado. En esta línea, tal como lo definimos, si bien el denominado *friendshoring* puede jugar un papel decisivo a la hora de pensar los vínculos con China, no obstante, no parece probable en el corto plazo dadas las tensiones entre las potencias como por la estructura del patrón comercial e inversor chino. Sin embargo, si se pueden apuntalar los convenios políticos a una escala más micro y también a nivel subnacional, que favorezcan cierta integración productiva y un mayor agregado de valor local a la hora de exportar, y así aprovechar desde el poco margen existente la inserción global de la Argentina en el nuevo orden internacional que emerja de la policrisis. ☒

## Referencias bibliográficas

- Albaladejo, M. (28 de septiembre de 2017). *Industrialización Sostenible en América Latina* [Ponencia]. 5th German-Latin American Energy Conference, Buenos Aires, Argentina.
- Acharya, M. (2014). *The end of American World Order*. Polity Press.
- Acharya, Amitav. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271-285.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Bekerman, M.; Dulcich, F. y Gaite, P. (2022). Las relaciones económicas de la Argentina con China y su impacto sobre una estrategia productiva de largo plazo. *Revista de la CEPAL*, (138), 28-47.
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL* (97), 173-194.
- De Vuele, F. y Van de Bulke, D. (2010). *The global crisis, Foreign Direct Investment and China: Developments and implications*. Brussels Institute of Contemporary China Studies.

- Economy, E. (2024). China's Alternative Order. And What America Should Learn from It. *Foreign Affairs*, Volume 103, Number 3, May-June.
- Ferguson, N. y Schularick, M. (2009). *The End of Chimerica* (Working Paper). *Harvard Business School*. [https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/10-037\\_0fdf-7d5e-ce9e-45d8-9429-84f8047db65b.pdf](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/10-037_0fdf-7d5e-ce9e-45d8-9429-84f8047db65b.pdf)
- Di Filippo, A. (2017) El estructuralismo latinoamericano: validez y vigencia en el Siglo XXI. *Entrelíneas de la Política Económica*, (48) 3-18.
- Ghiggino, G. (2022). Estado y globalización en China: un análisis de las políticas públicas durante los años de Reforma y Apertura 1978-1998. 1991 *Revista de Estudios Internacionales*, Julio-Diciembre, 3(2).
- Gobierno de Estados Unidos de América (2018). National Defense Strategy of the United States of America. <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF>
- Gobierno de Río Negro (2022, 20 de febrero). Acuerdo de cooperación para que INVAP construya un reactor en China [Comunicado de prensa]. <https://salud.rionegro.gov.ar/articulo/40579/acuerdo-de-cooperacion-para-que-invap-construya-un-reactor-en-china>
- He, Y. *Qiushi Journal*, (3 de marzo de 2023). China's path to modernization unique. [http://en.qstheory.cn/2023-03/03/c\\_865415.htm](http://en.qstheory.cn/2023-03/03/c_865415.htm)
- Ikenberry, J. (2015). Introduction. En Ikenberry, J. Wang J. y Zhu F. (Eds.). *America, China, and the Struggle for World Order: Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Lewkowicz, J. (18 de julio de 2024). ¿Como está cambiando la inversión china en América Latina?. *Dialogue Earth*. <https://dialogue.earth/es/negocios/como-esta-cambiando-la-inversion-china-en-america-latina/>
- Kai, H., Huiyung, F., Cha, S. & Weixing, H. (2021). Rethinking Revisionism in World Politics. *The Chinese Journal of International Politics*, 14(2), 159-186.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*, Penguin Press.
- Myers, M., Melguzio, A. y Yifang, W. (2024). *Nueva infraestructura. Tendencias emergentes de la inversión directa China en América Latina y el Caribe* Reporte China LAC 2024, *EL Dialogo Liderazgo para las Américas* <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/02/Tendencias-emergentes-de-la-inversion-extranjera-directa-de-China-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Oviedo, E. (2023). *Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*. Areté Grupo Editor.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2023). Examen estadístico del comercio mundial de 2022. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtsr\\_2023\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtsr_2023_s.htm)
- Pearson, F. y Rochester, M. (2000). *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*. Mc Graw Hill.

The State Council of The People´s Republic of China (2024). “China unveils fresh stimulus to boost high-qua economic development [Comunicado de prensa] .[https://english.www.gov.cn/news/202409/25/content\\_WS66f3602ec6d0868f4e8eb3c0.html](https://english.www.gov.cn/news/202409/25/content_WS66f3602ec6d0868f4e8eb3c0.html)

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2024). Industrial Development Report 2024. <https://www.unido.org/idr/idr2024#/>

World Economic Forum (2025). The Global Risks Report. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/>

# La evolución de las relaciones exteriores de Argentina desde el siglo XXI a partir de perspectivas geopolíticas: el caso de las relaciones sino-argentinas

*The Evolution of Argentina's Foreign Relations since the 21st Century Based on Geopolitical Perspectives: The Case of Sino-Argentine Relations*

Zhang Yufeng\*

## Resumen

Como uno de los principales países de Sudamérica, las relaciones exteriores de Argentina están profundamente implicadas en la política internacional. Este trabajo analiza la lógica geopolítica de la estrategia exterior de Argentina desde una perspectiva geopolítica, y toma las relaciones Chi-

---

\* Universidad de Economía y Comercio Internacional. China, Beijing. Correo electrónico: zhangyufeng202410@163.com. 0009-0003-9821-484X

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.03>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 63-90

Recibido: 30/03/2025 | Aceptado: 19/05/2025

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

na-Argentina como ejemplo para analizar la evolución por etapas de las relaciones exteriores de Argentina desde el siglo XXI. A través del análisis de la política exterior argentina durante los períodos de distinto gobierno, el trabajo revela el papel clave de los factores geopolíticos en los actos diplomáticos de Argentina. Al mismo tiempo, explora los factores internos y externos que afectan al ajuste de la política exterior argentina, y revela la importancia geopolítica de la cooperación China-Argentina, con el objetivo de proporcionar apoyo teórico y referencia práctica para profundizar en las relaciones China-Argentina y comprender el patrón geopolítico de la región latinoamericana.

**Palabras clave:** relaciones exteriores – Argentina – geopolítica – China

### Abstract

As one of the major countries in South America, Argentina's foreign relations are deeply involved in international politics. This paper analyzes the geopolitical logic of Argentina's foreign strategy from a geopolitical perspective, and takes China-Argentina relations as an example to analyze the stage-by-stage evolution of Argentina's foreign relations since the 21st century. Through the analysis of Argentina's foreign policies in different ruling periods, it reveals the key role of geopolitical factors. At the same time, the internal and external factors affecting Argentina's foreign policy adjustments are explored, and the geopolitical significance of China-Argentina cooperation is revealed, with the aim of providing theoretical support and practical references for the deepening of China-Argentina relations and the understanding of geopolitical patterns in the Latin American region.

**Keywords:** Foreign Affairs – Argentina – Geopolitics – China

## 1. Atributos geopolíticos de Argentina y estrategia exterior basada en la geopolítica

### a. Introducción de la teoría geopolítica

**L**a teoría geopolítica es una teoría básica influyente de la geografía política occidental, propuesta por el geógrafo político sueco Rudolf Kjellén en su obra *Der Staat als Lebensform* (1916), donde utilizó la primera vez el término “geopolítica” y la definió como “la ciencia de la comprensión del Estado como organismo geográfico o fenómeno espacial” (p. n/a). Centrándose en las leyes de la formación, el desarrollo y el declive de los Estados, esta teoría laid las bases para enfoques clásicos posteriores, como la teoría del poder marítimo de Alfred Thayer Mahan y la teoría del

poder terrestre de Halford John Mackinder, que resultan de gran importancia para explicar el patrón de las relaciones internacionales.

Sin embargo, esas teorías tienen ciertas limitaciones a la hora de analizar la realidad geopolítica del siglo XXI. La teoría de Mahan (1890) subraya el papel crucial del poder marítimo en el auge y la caída de las naciones y considera que el control de las líneas marítimas de comunicación es el núcleo de la adquisición del dominio mundial, pero en el contexto actual de globalización y multipolaridad, ya no es posible interpretar plenamente el juego de poder entre Estados basándose únicamente en el poder marítimo. Por ejemplo, con el auge de las economías emergentes, la importancia del desarrollo y la utilización de los recursos terrestres para el desarrollo nacional es cada vez mayor, y el valor estratégico del poder terrestre recibe una atención renovada. La teoría del poder terrestre de Mackinder (1904) defiende que el *heartland* es el corazón de la política mundial, y quien controle el *heartland* podrá controlar la isla mundial y luego el globo. Sin embargo, en el siglo XXI, el rápido desarrollo de la tecnología de la información y la profundización de la globalización diversifican los factores que influyen en la geopolítica, y el concepto de *heartland* ya no puede abarcar todos los elementos geopolíticos. Además, incluso en casos donde se han propuesto marcos geoestratégicos para naciones específicas (como podría ser el caso de la Argentina), su aplicación práctica en el siglo XXI se enfrenta a limitaciones significativas (Kelly & Child, 1989). Estas incluyen la fragilidad económica persistente, las fluctuaciones ideológicas internas, la dependencia de la deuda, la competencia entre grandes potencias y las divisiones domésticas, que dificultan la materialización sistemática de dichos marcos. No obstante, algunos aspectos de la política exterior —como la cooperación regional, el desarrollo de recursos y las reivindicaciones de soberanía— siguen reflejando parcialmente la lógica de tales teorías.

El nuevo paradigma geopolítico del siglo XXI se caracteriza por la multipolaridad, la política de recursos y el regionalismo. La tendencia a la multipolaridad dio lugar a una estructura de poder mundial más descentralizada, que ya no está dominada por unas pocas grandes potencias. La política de recursos se convirtió en una parte importante de la geopolítica, y la competencia por los recursos y su control entre los países llegó a ser un factor clave que afecta a las relaciones internacionales (Steven, O'Brien & Jones, 2014). Por otra parte, el auge del regionalismo refleja la tendencia de los países a aumentar su poder e influencia mediante la cooperación regional (Gürcan, 2019). A partir de estos análisis, este documento analiza los atributos geopo-

líticos de Argentina y su estrategia exterior de base geopolítica en términos de su peso en la localización geográfica, la dependencia de los recursos y las dimensiones de cooperación regional.

### ***b. Atributos geopolíticos de Argentina***

En primer lugar, en términos de situación geográfica y dotación de recursos, Argentina está situada en el sur de Sudamérica, y su posición geográfica única la convierte en un actor fundamental en el panorama geopolítico de la región y del mundo. Está ubicada en el sudeste del continente americano, limita al este con el Océano Atlántico, al oeste con Chile, al norte con Bolivia y Paraguay, y al noreste con Brasil y Uruguay, lo que la convierte en un importante centro de transporte y comercio en Sudamérica debido a su posición geográfica limítrofe con varios países y con el Océano Atlántico. Argentina cuenta con una costa de 4.725 kilómetros y muchos puertos excelentes, como Buenos Aires, Rosario, etc., que ofrecen condiciones convenientes para el comercio marítimo y le permiten llevar a cabo una amplia gama de intercambios económicos con Europa, África, América del Norte y otras regiones (Britannica, 2025).

Además de su situación geográfica, la dotación de recursos de Argentina también influye en sus decisiones estratégicas. Argentina cuenta con abundantes recursos naturales, principalmente agrícolas y minerales, que tienen un profundo impacto en su panorama geopolítico, lo que forma un evidente efecto de doble filo (Liu, et al., 2024). En términos de exportaciones agrícolas, Argentina es un importante exportador de productos agrícolas en el mundo, con un gran número de productos como la soja, el trigo y el maíz exportados a todas partes del globo; esta exportación ha ocupado durante mucho tiempo una posición importante en la economía argentina. Esto da a Argentina una voz fuerte en el comercio agrícola mundial. En el mercado internacional de alimentos, con su propia ventaja de producción agrícola, Argentina puede luchar por conseguir condiciones favorables en las negociaciones comerciales y establecer estrechas asociaciones comerciales con otros países, lo que aumentaría su influencia a nivel diplomático. El comercio agrícola también puede impulsar el desarrollo de las cadenas industriales relacionadas, crear un gran número de puestos de trabajo, estabilizar la situación interna y proporcionar una base económica para que Argentina desempeñe un papel en los asuntos regionales. Al mismo tiempo, las fluctuaciones de los precios agrícolas también tienen un mayor impacto en las exportaciones argentinas.

Por otro lado, los recursos de litio de Argentina tienen un alto valor estratégico. Argentina es uno de los países con las reservas de litio más ricas del mundo, las cuales se distribuyen principalmente en la zona de salares en su parte noroeste. Con el rápido desarrollo de la industria mundial de las nuevas energías, la demanda de litio, como materia prima clave para la fabricación de baterías de litio, está creciendo de forma espectacular. En consecuencia, se pone de relieve la posición estratégica de Argentina en el proceso de transición energética mundial. En la región del “triángulo del litio” sudamericano, Argentina, Bolivia y Chile son vecinos, y los tres países tienen tanto competencia como espacio para la cooperación en el desarrollo de los recursos de litio (Chen, et al., 2020). Desde el punto de vista de la competencia, cada país quiere ocupar una mayor cuota del mercado mundial del litio y competir por la inversión internacional y el apoyo técnico. Desde el punto de vista de la cooperación, los tres países pueden aumentar su poder de fijación de precios en el mercado mundial del litio formulando conjuntamente normas mineras y coordinando las políticas de exportación. En el ámbito internacional, Argentina, con sus recursos de litio, puede atraer a un gran número de nuevas empresas energéticas para que inviertan y establecer relaciones de cooperación con otros grandes países demandantes de energía para mejorar su posición en el panorama energético mundial. Sin embargo, la elevada concentración de recursos de litio también conlleva riesgos potenciales. Por un lado, puede dar lugar fácilmente a contradicciones en la distribución de los intereses sobre los recursos en distintas regiones del país, por otro, puede convertirse en objeto de codicia de determinados países en el ámbito internacional y enfrentarse a la amenaza de injerencia o control de los recursos por fuerzas externas, lo que supone un desafío para la soberanía y la seguridad de Argentina y establece un factor desestabilizador en el contexto geopolítico.

Desde el punto de vista de su posición geopolítica y su influencia regional, Argentina siempre ocupa un lugar importante en el mapa geopolítico de Sudamérica en virtud de su propia fuerza y sus ventajas geográficas. Como uno de los miembros principales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), desempeña un papel clave en el proceso de integración económica regional. MERCOSUR aspira a promover la liberalización del comercio y los aranceles exteriores comunes entre sus miembros y, a través de esta plataforma, Argentina colabora estrechamente con Brasil, Uruguay, Paraguay y otros países para promover la libre circulación de bienes, servicios y capitales en la región. En términos de influencia política, Argentina participa activamente en los asuntos de organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En algunas cuestiones regionales, como el mante-

nimiento de la paz y la estabilidad regionales, y la promoción del desarrollo sostenible, Argentina es capaz de hacer oír su voz y coordinar las posiciones de todas las partes. En el tratamiento de las cuestiones fronterizas con los países vecinos y la cooperación en el desarrollo de recursos, Argentina puede aprovechar su posición geopolítica para desempeñar un papel importante en la comunicación y la coordinación, y promover el desarrollo de relaciones benignas entre los países de la región.

### *c. Estrategia exterior argentina basada en la geopolítica*

Desde el punto de vista geográfico, la estrategia exterior de Argentina se expresa en términos de mantener la independencia política y ampliar su influencia en Sudamérica. Dado que Argentina tiene una de las mayores poblaciones y la segunda mayor superficie de Sudamérica, el desarrollo de las relaciones exteriores argentinas está estrechamente relacionado con la situación general de este continente. Se argumenta que “la posición geográfica de Argentina, que la sitúa fuera de la órbita de las principales potencias mundiales, le da libertad de acción para afirmar su hegemonía en el extremo sur de Sudamérica” (John Child & Ma Zhengang, 1980, p.39). A pesar de la controvertida formulación de la hegemonía, es innegable que Argentina ocupa una posición importante en Sudamérica. Geográficamente, la lejanía de Argentina de la región donde se concentran las potencias mundiales tradicionales reduce en cierta medida la presión para la intervención directa de potencias externas, permitiéndole ejercer una mayor autonomía en los asuntos regionales sudamericanos. De hecho, desde su independencia, Argentina ha otorgado una gran importancia a su soberanía nacional en su política exterior. Por su ubicación en el extremo sur de las Américas, es menos probable que sea objeto de interferencia por parte de Estados Unidos en comparación con otros países latinoamericanos. Esto refuerza su posición en las confrontaciones con Estados Unidos y hace que sus reivindicaciones de derechos regionales sean más visibles (Fang & Liu, 2010). En general, las ambiciones geopolíticas de Argentina abarcan todo el continente sudamericano, sobre cuya base se desarrolló una tradición diplomática de promoción de alianzas latinoamericanas.

Por eso, aunque la política exterior de Argentina cambió desde el año 2000 debido a las diferentes inclinaciones políticas de los dirigentes que llegaron al poder, en términos de estrategia exterior, Argentina se inclina en general por llevar a cabo una gran unión latinoamericana: por ejemplo, Néstor Carlos Kirchner, Cristina Kirchner y Alberto Fernández promovieron activamente la integración regional en Sudamérica y concedieron importancia a la coo-

peración con los países vecinos, como Brasil, en los ámbitos de la energía y el comercio, para consolidar el desarrollo del MERCOSUR. Mauricio Macri mantuvo un nivel básico de cooperación, a pesar de las fluctuaciones en las relaciones con los países vecinos. Y el gobierno de Javier Milei, aunque fue crítico con el MERCOSUR, ahora también está intentando promover la reforma del libre comercio y otras formas de cooperación en el marco de esta organización. Analizada desde el punto de vista de su coherencia, la lógica geopolítica profunda de la estrategia exterior del gobierno argentino radica en la integración de los recursos regionales y la mejora de la competitividad global a través de la integración regional. La topografía del continente sudamericano y la distribución de los recursos determina la existencia de una fuerte complementariedad entre los países y Argentina, a través de la unión de otros países de América del Sur, promueve la integración regional de América Latina, cuyo objetivo es consolidar su propia posición como un importante país de América del Sur, la configuración de la imagen del líder de América Latina. Esta opción estratégica no solo se basa en un profundo conocimiento de su propia ubicación geográfica y dotación de recursos, sino también con el propósito de maximizar los intereses nacionales en el complejo y volátil panorama geopolítico internacional.

Desde el punto de vista de la diplomacia de los recursos, la estrategia exterior de Argentina se caracteriza por el fortalecimiento del poder de negociación internacional a través de la soberanía de los recursos y la cobertura de los riesgos geopolíticos mediante la cooperación diversificada. En primer lugar, en lo que respecta al precio de los recursos de litio, con la continua promoción de políticas y acciones de apoyo a la industria de las nuevas energías en las principales economías del mundo, la industria puede acelerar su desarrollo y por eso se espera que la demanda mundial de litio siga aumentando. Pero el crecimiento de la capacidad de producción de litio es todavía limitado y entonces los precios del litio no disminuirán a corto plazo (Xing et al., 2023). En este contexto, Argentina, junto con Chile y Bolivia, que representan el 65% de las reservas mundiales de litio, plantean promover el establecimiento de la organización de litio similar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que tiene por objeto coordinar los precios del litio, regular las normas de producción y establecer directrices para un desarrollo sostenible. Esta iniciativa pretende aumentar la influencia de Argentina sobre la cadena mundial de la industria del litio mediante el poder de negociación colectiva y reducir el impacto económico de la volatilidad de los precios, lo que incrementa la voz de Argentina en el mercado de recursos de litio, a la vez que favorece su iniciativa diplomática a través del comercio de recursos de litio.

En materia comercial, Argentina refuerza la cooperación comercial con las economías emergentes para ampliar los mercados internacionales. Además de la cooperación comercial con socios tradicionales como Estados Unidos, la Unión Europea y los países sudamericanos, la cooperación de Argentina con China, Vietnam y otros países de Asia-Pacífico también es cada vez más estrecha. De enero a mayo de 2024, Argentina exportó 2.170 millones de dólares de productos agrícolas a China, un aumento del 13,9% respecto al mismo período del año anterior, lo que representa el 12,9% de su total de exportaciones agrícolas. A Vietnam exportó 1.280 millones de dólares de productos agrícolas, con un incremento del 79,1% respecto al mismo período del año anterior. El mercado de Vietnam registró el mayor crecimiento entre los diez principales mercados de exportación de Argentina, lo que representa el 7,6% de su total de exportaciones agrícolas. (China Chamber of Commerce of I/E of Foodstuffs, Native Produce and Animal By-products, 2024). Desde una perspectiva geopolítica, se trata de un paso importante para que Argentina se deshaga de su excesiva dependencia de los mercados europeo y estadounidense. Europa y Estados Unidos a menudo utilizan medios económicos para ejercer influencia política y el establecimiento de una estrecha cooperación agrícola con los países asiáticos puede hacer que Argentina entre en el patrón económico internacional para obtener un nuevo punto de apoyo, para mejorar su autonomía en los asuntos internacionales, y el derecho a hablar y mejorar el estatus global. Además, Argentina promueve una unión aduanera de productos agrícolas con Brasil, Uruguay y otros países miembros para reducir las barreras comerciales intrarregionales, al tiempo que amplía los mercados de exportación a través de las negociaciones del MERCOSUR y del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (UE). Esta opción significa que, al tiempo que se expande en el mercado asiático, Argentina sigue centrándose en mantener una estrecha cooperación con los países vecinos y estabilizar las relaciones comerciales con los mercados tradicionales. Dado que la región sudamericana se enfrenta desde hace tiempo a la interferencia e influencia de fuerzas externas, Argentina mantiene una estrecha cooperación con los países vecinos, lo que favorece la mejora de la cohesión regional y la posición general de Sudamérica en el panorama geopolítico mundial. A través de la integración económica regional, Argentina puede formar una comunidad de intereses con los países vecinos, mantener una posición coherente en respuesta a las presiones geopolíticas externas y mejorar la capacidad de resistir a las injerencias externas.

Por otra parte, los mercados tradicionales de exportación de productos agrícolas de Argentina incluyen Estados Unidos, UE y otros países. A pesar de la

cambiente situación política y económica internacional, Argentina siempre se esfuerza por mantener la estabilidad comercial con estos mercados tradicionales. Estados Unidos, como superpotencia mundial, tiene una enorme influencia en las esferas política y económica internacionales y por eso mantener relaciones comerciales con Estados Unidos, aunque conlleva ciertos riesgos, permite a Argentina participar en cierta medida en el sistema económico mundial dominado por Estados Unidos, obtener beneficios económicos y mantener, al mismo tiempo, una cierta ventana para el diálogo político con una potencia. También la cooperación comercial de la UE con Argentina podría ayudar a este país a mantener su presencia en el mercado europeo y potenciar su presencia en el panorama geopolítico y económico europeo, para mantener una situación del equilibrio diversificado en el juego geopolítico global.

A continuación, para completar el análisis de la estrategia exterior de Argentina, incluimos las discusiones sobre su cooperación regional. En este ámbito específico —es decir, en el marco de la cooperación regional—, la estrategia exterior argentina muestra una doble faz: por un lado, implica competencia con otros actores regionales; por otro, requiere coordinación para avanzar en objetivos comunes. En el plano de las instituciones regionales, Argentina está profundamente integrada en la red económica sudamericana a través del MERCOSUR. Como miembro fundador, Argentina utiliza esta plataforma no solo para ampliar sus exportaciones agrícolas, como la soja y la carne de vacuno, a países vecinos como Brasil, sino también para aumentar su poder de negociación internacional a través de vínculos externos, como la negociación del Tratado de Libre Comercio MERCOSUR-UE. Mientras tanto, el papel de Argentina en la integración de infraestructuras fue especialmente destacado: por ejemplo, el proyecto del Corredor Bioceánico, que conecta el norte de Argentina con el sur de Brasil, no solo redujo los costes logísticos de las exportaciones de soja, sino que también reforzó la resistencia de las cadenas de suministro regionales. En el ámbito de la coordinación política, la UNASUR proporciona a Argentina un espacio de juego multilateral: tras la creación de la organización en 2008, Argentina promovió la creación del Consejo de Defensa Suramericano, mitigó eficazmente el impacto de conflictos fronterizos históricos como el de Chile-Bolivia en la seguridad regional y coordinó un mecanismo de transparencia en los presupuestos militares de los 12 países.

En términos de relaciones bilaterales, la interacción entre Argentina y Brasil es un ejemplo complejo de cooperación sur-sur (Peixoto y Loza, 2006). El

comercio entre ambos países creció más de un 200% en la última década y existe una profunda interdependencia, especialmente en el sector energético: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) invierte en el desarrollo del yacimiento de gas de esquisto de Vaca Muerta en Argentina, mientras que Argentina envía electricidad a Brasil durante la estación seca a través de un acuerdo de intercambio energético. Sin embargo, esta relación simbiótica siempre fue acompañada de una competencia estructural: en términos de liderazgo regional, Brasil intentó dominar la toma de decisiones del MERCOSUR en virtud de su tamaño económico, mientras que Argentina unió fuerzas con Uruguay y otros países para impulsar la descentralización de los mecanismos de toma de decisiones. En el mercado de las exportaciones agrícolas, la competencia entre los dos países por la cuota de los mercados de la soja y la carne vacuna en Europa y Asia dio lugar a varias rondas de juegos arancelarios. En contraste con el equilibrio competitivo de la relación, la relación entre Argentina y Chile es más tensa y resistente. A pesar de haber estado al borde de la guerra por la soberanía del Canal Beagle, una crisis en la que medió el Papa Juan Pablo II en 1978, los dos países fueron estableciendo medidas de confianza a través de marcos jurídicos, como el Protocolo de Madrid de 1991, y ahora cogestionan el desarrollo de 17 zonas fronterizas, incluido el Tren Transandino. Cabe destacar que la cooperación competitiva de ambos países en asuntos antárticos es bastante estratégica: aunque existen reivindicaciones de soberanía superpuestas sobre la construcción de estaciones de investigación en zonas como Mary Bird Land, resistieron conjuntamente las propuestas de explotación de recursos por parte de potencias extraterritoriales a través del mecanismo consultivo del Tratado Antártico y mantuvieron conjuntamente la voz de los países sudamericanos en la gobernanza antártica.

Con respecto a vecinos más pequeños como Uruguay y Paraguay, Argentina adoptó una estrategia diferenciada para consolidar su influencia geopolítica. En las ciudades fronterizas a lo largo del río Uruguay, Argentina atrajo a empresas uruguayas para que instalen plantas de procesamiento a través de la Ley de Zonas Económicas Especiales, que combina la cadena de la industria láctea con el centro logístico de Uruguay para formar una red de producción regional. En la provincia de Formosa, fronteriza con Paraguay, los dos países lucharon conjuntamente contra los grupos de narcotraficantes a través de la Operación Escudo, que destruyó 23 corredores de contrabando transfronterizos, y este tipo de cooperación en materia de seguridad reforzó significativamente la capacidad de Argentina para marcar la agenda en cuestiones de seguridad no tradicionales en la región. Esta geografía de múlti-

iples capas permite a Argentina cosechar los dividendos de la integración económica a través de MERCOSUR, ya que el comercio regional pasó del 11% de su comercio exterior total en 1990 al 39% en 2022 (INDEC, 2023), y coordinar las posiciones regionales a través de la plataforma UNASUR –por ejemplo, en la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático de 2023, donde los países sudamericanos hicieron frente común para obligar a los países desarrollados a aumentar sus contribuciones al Fondo para la Conservación de la Selva Amazónica–. Esta diplomacia anidada, que combina el poder institucional con una red de relaciones bilaterales, es la clave del centro geopolítico de Argentina en medio de las olas gemelas de la globalización y la regionalización.

En general, la estrategia diplomática de Argentina se caracteriza por su situación geográfica y su posición estratégica en Sudamérica. Su ventaja geográfica ofrece un amplio margen para sus actividades diplomáticas. En el ámbito de la diplomacia de los recursos, Argentina aprovecha al máximo sus ricos recursos naturales, desarrolla relaciones comerciales con las economías emergentes y se alía con otros países de la región en un intento por tener más peso en la política internacional de recursos y aumentar sus beneficios económicos y su estatus internacional en la ola de la nueva industria energética mundial gracias a su ventaja en recursos de litio. A nivel de cooperación regional, Argentina considera la dirección de la integración regional en América Latina como una de sus tareas fundamentales. Participó activamente en la construcción y desarrollo de organizaciones regionales como el MERCOSUR, y profundizó su cooperación con Brasil, Uruguay y otros países vecinos en diversos campos como el comercio, la energía y la construcción de infraestructuras. Además, Argentina adoptó una estrategia diplomática flexible y diversificada en sus relaciones con otras grandes potencias y organizaciones internacionales. No solo se centra en mantener cierto contacto y comunicación con potencias tradicionales como Estados Unidos, en busca de oportunidades de cooperación en aspectos económicos y tecnológicos; también participa activamente en los asuntos de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, expresa sus propias demandas, salvaguarda sus intereses nacionales, promueve la cooperación internacional y configura una buena imagen internacional a través de plataformas diplomáticas multilaterales. A través de esta estrategia geopolítica y diplomática integral y de múltiples niveles, Argentina fue capaz de salvaguardar sus propios intereses a la vez que aumentaba continuamente su influencia en los ámbitos regional e internacional.

## 2. Desarrollo de las relaciones sino-argentinas desde el siglo XXI: cooperación e interacción desde una perspectiva geopolítica

Debido a la distancia geográfica entre Argentina y China, la política exterior argentina ha girado tradicionalmente en torno a América Latina, Estados Unidos y Europa, pero con la ola de globalización del siglo XXI, la región de Asia-Pacífico –especialmente China– se convirtió en una importante nueva dirección de la política exterior argentina (Russell y Tokatlian, 2013). Desde principios del siglo XXI, la relación sino-argentina pasó por una importante etapa de desarrollo, desde el establecimiento de un acuerdo estratégico hasta una Asociación Estratégica Integral. Las dos partes profundizaron su cooperación en muchos campos, entre ellos la política, la economía y la cultura, con resultados fructíferos que aportaron beneficios tangibles a los pueblos de los dos países y también hicieron contribuciones positivas a la paz y el desarrollo de la región y del mundo. Lo que sigue es una revisión cronológica desde un punto de vista geopolítico del desarrollo de las relaciones sino-argentinas desde diferentes etapas.

### *a. 2003-2015: consideraciones geopolíticas en la promoción de la cooperación sur-sur*

Desde la entrada en el nuevo siglo, la cooperación sur-sur recibió una atención creciente por parte de la comunidad internacional. En ese momento, el panorama geopolítico internacional se encontraba en un período de profundos ajustes y grupos de países emergentes comenzaban a surgir en la escena internacional, lo que rompió gradualmente el esquema dominado por las potencias tradicionales. Argentina, como país importante de Sudamérica, está dotado de ricos recursos naturales y su vasta extensión territorial, sus diversos minerales y su abundante producción agrícola le confieren el potencial para ocupar una posición importante en el sistema mundial de asignación de recursos. Sin embargo, en el modelo geopolítico tradicional, la voz internacional de Argentina es relativamente limitada. Por lo tanto, durante los gobiernos de los presidentes Néstor y Cristina Kirchner entre 2003 y 2015, la cooperación diplomática con China puede entenderse como una consideración geopolítica para promover la cooperación sur-sur y una opción estratégica clave para que Argentina supere el dilema geopolítico y mejore su estatus internacional.

En 2004, China y Argentina establecieron una asociación estratégica, que marcó una nueva etapa en el desarrollo de las relaciones chino-argentinas.

Desde entonces, los intercambios y la cooperación entre ambos países se fueron profundizando en los ámbitos político, económico y cultural (Lin Hua, 2022). En el plano político, los dos países intercambiaron frecuentes visitas de alto nivel y la confianza política mutua siguió profundizándose. Las dos partes mantienen una estrecha comunicación y coordinación en los asuntos internacionales, salvaguardan conjuntamente los intereses de los países en desarrollo y promueven el desarrollo del orden internacional en una dirección más justa y razonable. En el ámbito económico, el volumen comercial China-Argentina seguía creciendo y la estructura comercial se optimizaba continuamente. De 2003 a 2013, el volumen comercial China-Argentina aumentó de 3,18 mil millones de dólares estadounidenses a 14,84 mil millones de dólares estadounidenses, un crecimiento interanual del 367%, muy superior a la tasa de crecimiento del comercio exterior de Argentina en el mismo período (INDEC, 2025).

En 2009, la firma del acuerdo bilateral de SWAP de divisas amplió la cooperación China-Argentina al sector financiero. En poco más de una década, las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina experimentaron cambios estructurales. La inversión y la cooperación financiera se convirtieron en dos importantes complementos del comercio. Las relaciones China-Argentina adquirieron un mayor nivel y un significado estratégico más profundo. La promoción de la liquidación en moneda local redujo la dependencia de Argentina del dólar estadounidense y de otras divisas internacionales dominantes en el comercio internacional, disminuyó el riesgo de fluctuaciones del tipo de cambio y mejoró la autonomía y estabilidad financieras de Argentina, de modo que puede deshacerse gradualmente de las limitaciones de Europa y Estados Unidos en el sistema financiero mundial y ganar más espacio para el desarrollo.

En 2014, China y Argentina acordaron elevar el nivel de la relación bilateral de una asociación estratégica a una Asociación Estratégica Integral. La ex presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner definió la asociación estratégica integral como “una cooperación de mayor nivel y calidad en las esferas económica, política y cultural, y que va más allá de las relaciones bilaterales” (Huang, 2014, para. 6). En los comercios bilaterales, China importa una gran cantidad de productos agrícolas como la soja y la carne vacuna, así como recursos minerales de Argentina para satisfacer las necesidades de su desarrollo económico interno; al mismo tiempo, China exporta diversos tipos de productos manufacturados como maquinaria y equipos, productos electrónicos, textiles, etc., que apoyan la construcción económica de Argentina y la mejora de los medios de vida de la población.

En el contexto de la tendencia cada vez más evidente de la globalización, la cooperación comercial de Argentina con China amplió su ruta del desarrollo económico, aumentó su posición en la cooperación económica en la región sudamericana y desempeñó, así, un papel más importante en la geopolítica regional. Los proyectos de cooperación entre ambos países en los campos de la agricultura, la energía y la construcción de infraestructuras seguían avanzando, creando enormes beneficios económicos. En el frente político, los dos países venían colaborando más estrechamente en asuntos internacionales, con una postura coherente en cuestiones importantes como la gobernanza mundial, el cambio climático, la liberalización del comercio y otros asuntos importantes en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Grupo de los Veinte (G20), y trabajaron juntos para promover el desarrollo y el progreso de la comunidad internacional. Esto permitió a Argentina formar una alianza estratégica más estrecha con China en el ámbito geopolítico internacional y, frente a la presión de potencias tradicionales como Europa y Estados Unidos en los asuntos internacionales, Argentina pudo obtener más apoyo a través de la cooperación con China y aumentar su influencia en el juego geopolítico mundial.

***b. 2015-2019: la cooperación con China continúa en medio de las dificultades económicas***

El gobierno de Macri, que llegó al poder en 2015, volvió al neoliberalismo e hizo grandes esfuerzos por cortar lazos con el gobierno anterior, por lo que dio un drástico giro de 180 grados a su política exterior y económica. A nivel geopolítico, su enfoque diplomático en los primeros días de su llegada al poder se inclinó hacia Europa y Estados Unidos en un intento de reintegrarse en el sistema económico y político dominado por Occidente, lo que tuvo un efecto en cadena en las relaciones sino-argentinas y llevó al archivo de algunos de los proyectos de cooperación China-Argentina. A su vez, el hundimiento de un barco pesquero chino por parte de la policía marítima argentina a principios de 2016 desencadenó preocupaciones sobre las relaciones de los dos países. Esta estrategia llevó a Argentina a descuidar en cierta medida la cooperación con China, sin embargo, este intento no fue eficaz para cambiar su débil posición en la estructura de poder internacional. Durante este período, Argentina intentó mejorar su estatus internacional con la ayuda de Estados Unidos y Europa, y su postura en los asuntos internacionales estuvo muy influenciada por ellos (Lin Hua, 2016).

Sin embargo, los problemas económicos obligaron al gobierno de Macri a continuar su cooperación pragmática con China. En el panorama económico mundial, China se convirtió en una importante fuerza económica, con un importante papel de apoyo para el desarrollo económico de Argentina. Aunque las nuevas políticas del gobierno de Macri redujeron la dependencia argentina del capital chino, el gobierno chino seguía teniendo una fuerte influencia en la economía argentina y era una de sus fuentes alternativas de capital en una situación económica mundial volátil. Además, las presiones de la deuda externa de Argentina le impidieron abandonar su acuerdo de SWAP de divisas con China, lo que significaba que el gobierno de Macri reducía su dependencia a nivel bilateral, pero la relación bilateral de China con Argentina no era precisamente tensa. Este modelo de cooperación contribuyó a construir una red regional más amplia para la economía argentina, aumentar su autonomía económica y mejorar su posición en el panorama económico mundial, mientras que, para China, el alcance de su influencia económica en Sudamérica no se vio sustancialmente afectado.

Entre abril y agosto de 2016, el presidente chino Xi Jinping y el presidente argentino Mauricio Macri se reunieron en la Cumbre de Seguridad Nuclear para reafirmar su voluntad de cooperar, y el ministro de Asuntos Exteriores de Argentina y varios ministros visitaron China uno tras otro para reevaluar los proyectos de cooperación y obtener una comprensión más completa de la cooperación sino-argentina. Esta serie de interacciones demostró que, en el complejo entorno geopolítico, las dos partes comenzaron a reexaminar sus intereses mutuos y la importancia de la cooperación. Después de septiembre de 2016, las relaciones sino-argentinas entraron nuevamente en una vía de desarrollo estable, ya que las dos partes firmaron acuerdos de cooperación e implementaron proyectos de cooperación como la energía nuclear. Esto demuestra que, en el marco geopolítico, China y Argentina encontraron un punto de cooperación tras realizar ajustes basados en sus respectivos intereses nacionales. En general, durante este período, Argentina ajustó sus prioridades diplomáticas, inclinándose principalmente hacia el pragmatismo y, a diferencia del enfoque diplomático ideológicamente dividido de su predecesor, el gobierno de Macri, aunque inicialmente rígido en sus relaciones con China al principio de su mandato, fue flexible en sus últimos años y, desde la perspectiva de ampliar su influencia política, ajustó activamente sus relaciones con sus países vecinos, así como con las principales potencias mundiales, sin dejar de tratar a China como un socio importante.

*c. 2019-2023: aprovechar la Franja y la Ruta para desarrollar las relaciones bilaterales*

Durante el gobierno del presidente Alberto Fernández, el desarrollo geopolítico de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China se estrechó y diversificó, y es justo decir que las relaciones sino-argentinas alcanzaron su punto álgido durante este período. Desde la perspectiva del patrón geopolítico global, la tendencia a la multipolaridad continuaba desarrollándose durante este período y la influencia de las economías emergentes en la arena internacional fue en aumento, lo que proporcionó un entorno externo favorable para la profundización de la cooperación entre Argentina y China.

En el plano económico, en febrero de 2022, Argentina firmó un Memorando de Entendimiento con China sobre la Cooperación de la Franja y la Ruta, uniéndose formalmente a esta iniciativa, y en junio de 2023 firmó un plan de cooperación sobre la promoción conjunta de la construcción de la Franja y la Ruta. Estas acciones permitieron a Argentina aprovechar el capital, la tecnología y la capacidad de construcción de China para mejorar su infraestructura y aumentar su competitividad en la economía regional. La fuerte devaluación del peso argentino en 2018 desencadenó la confusión económica y, cuando Fernández llegó al poder, la deuda pública era elevada, la recesión era severa y la tasa de inflación se mantenía alta. En este atolladero económico, Argentina necesitaba urgentemente encontrar un nuevo crecimiento económico y un apoyo exterior estable. China, como potencia económica emergente, adopta un modo de profundizar la cooperación con Argentina diferente al de Europa y Estados Unidos. A diferencia de estas, China no pretende interferir en la situación política de América Latina. Por el contrario, se orienta a fomentar una relación mutuamente beneficiosa en materia de cooperación económica. Esta forma de actuar no solo alivia la presión económica de Argentina, sino que también reduce su dependencia de los sistemas económicos europeo y estadounidense. De este modo, Argentina potencia su propia autonomía económica, lo que le permite obtener una posición más favorable en la estructura de poder internacional y refuerza su capacidad para intervenir en los asuntos internacionales.

En cuanto a la cooperación política, la coordinación China-Argentina en asuntos internacionales seguía fortaleciéndose. Argentina fue invitada a formar parte del mecanismo de cooperación de los BRICS, lo que ofrecía más oportunidades para que ambos países cooperen en el marco multilateral. En organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el G20, Argen-

tina y China estaba de pie del mismo lado para promover el desarrollo del orden internacional en una dirección más justa y equitativa.

En octubre de 2023, el presidente Fernández asistió al tercer Foro de la Cumbre de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, durante el cual expresó la voluntad de su país de ampliar la cooperación práctica entre los dos países en el marco de la construcción conjunta de alta calidad de la Franja y la Ruta y promover el desarrollo continuo de la asociación Estratégica Integral entre China y Argentina. Al mismo tiempo, la parte argentina se adhería firmemente al principio de una sola China y apoyaba la posición de China en los asuntos internacionales. Además, China estaba a favor sistemáticamente del proceso de integración en América Latina y el Caribe, y Argentina, como país importante de la región, también reforzaba la cooperación con China para contribuir a promover la estabilidad y el desarrollo regionales. Este apoyo político mutuo ayudó a mejorar el estatus de los dos países en el panorama geopolítico mundial y fortalecer su voz en los asuntos internacionales (Sun, 2023). La cooperación Argentina-China también proporcionó un importante apoyo a la expansión de las relaciones amistosas y de cooperación de China en América del Sur. A través de la cooperación con Argentina, China consolidó aún más su influencia en América Latina, promovió los intercambios amistosos con otros países latinoamericanos, impulsó la construcción del Foro China-América Latina y el desarrollo de las relaciones China-América Latina, y construyó una red de cooperación regional más estrecha.

#### *d. De 2023 al presente: la reorientación pragmática del gobierno Milei*

Como nuevo presidente de Argentina, la política de Javier Milei hacia China experimentó una transformación desde sus días de campaña hasta su mandato: se evidencia una contradicción entre las reformas radicales mencionadas en la retórica de campaña y el ajuste real de la política exterior del presidente Milei. Con los ideales populistas del presidente Trump en consonancia con los propios, el presidente Milei mostró una fuerte orientación diplomática pro Estados Unidos en su primer año de mandato. En noviembre de 2023, Milei anunció que Argentina había establecido alianzas tanto con Estados Unidos como con Israel y planeaba trasladar la embajada argentina en Israel a Jerusalén; en junio de 2024 aprobó el suministro de cinco cazas de fabricación francesa al gobierno ucranio. En un momento de profunda reestructuración internacional, esta dirección diplomática provocó un cambio en la autonomía diplomática de Argentina. Durante la era Fernández, mientras la

administración Trump seguía su política de “América primero”, con menos inversión en asuntos latinoamericanos y constantes fricciones en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, Argentina respondió activamente a la iniciativa china de la Franja y la Ruta y cooperó en áreas como la construcción de infraestructuras. Sin embargo, los movimientos diplomáticos pro Estados Unidos del gobierno de Milei socavaron sus esfuerzos originales por encontrar una nueva posición en el panorama económico mundial a través de la cooperación de la Franja y la Ruta, y debilitaron sus lazos con otros países a lo largo de la iniciativa de la Franja y la Ruta, lo que no favoreció la expansión de su influencia regional. Pero tras un año en el cargo, también se evidenció un cambio de actitud, ya que las presiones económicas a las que se enfrentaba Argentina no podían aliviarse solo con capital estadounidense, y Milei recurrió a una renovada cooperación con China para mejorar sus problemas económicos. Además, en términos de diplomacia, la importancia de Argentina para los Estados Unidos no está a la vanguardia y el proteccionismo del comercio después del regreso de Trump al poder afectará inevitablemente los intereses económicos de Argentina, por lo que Milei ajustó gradualmente la actitud sobre China.

En junio de 2024, Argentina renovó su acuerdo de SWAP de divisas de 35.000 millones de RMB con China, lo que ayudará a Argentina a estabilizar su situación económica, mantener un equilibrio entre grandes potencias como China y EE. UU., y salvaguardar sus intereses. Además, en 2025, Argentina firmó un contrato de importación de soja con China y bloqueó la demanda del mercado chino mediante un acuerdo a largo plazo y que asegura la estabilidad de los ingresos en divisas. Aparte de eso, en atención a la creciente influencia de China en América Latina, la buena relación de cooperación de Argentina con China le ayudará a desempeñar un papel más importante en los asuntos regionales. En términos generales, para China, mantener buenas relaciones políticas con Argentina puede ayudar a consolidar su influencia en la región latinoamericana, promover intercambios amistosos con otros países latinoamericanos y construir una red de cooperación regional más estrecha; Argentina, a través de la cooperación con China en asuntos internacionales, puede ampliar su propia influencia en la arena internacional, obtener más apoyo para hacer frente a las presiones políticas y económicas externas y reforzar su fuerza en el juego geopolítico global, y esta es la razón fundamental por la que las relaciones China-Argentina se mantienen amistosas en diferentes momentos.

### 3. Los factores geopolíticos en las relaciones sino-argentinas

#### a. *Convergencia de intereses geopolíticos*

Analizados desde una perspectiva geopolítica, los puntos de convergencia entre China y Argentina pueden elaborarse, principalmente, desde las siguientes perspectivas. En primer lugar, en el ámbito económico, los recursos entre China y Argentina son complementarios. Según los datos de INDEC (2024), las exportaciones argentinas de productos agrícolas, como la soja y la carne vacuna, dependen en gran medida del mercado chino, que es el segundo mayor destino de las exportaciones de productos agropecuarios argentinos. Debe destacar que, al principio del año 2024, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina emitió un aviso en el que expresaba que Argentina puede exportar trigo a China con la autorización de la Administración General de Aduanas de China: es la primera vez que Argentina busca exportar trigo a China en décadas, lo que demuestra el valor estratégico de China para Argentina (Liu et al., 2024). Mientras tanto, China profundiza la conectividad regional con inversiones en infraestructuras, como puertos y ferrocarriles. Esto no solo satisface la demanda china de productos, sino que también refuerza los lazos económicos de China con Argentina y América Latina, lo que es beneficioso para construir una red de cooperación geoeconómica más estrecha. Además, la iniciativa china de la Franja y la Ruta facilita la profundización de la cooperación entre China y Argentina en materia de infraestructuras, comercio, inversiones y otros ámbitos y promueve el desarrollo mutuo.

Al mismo tiempo, el acuerdo de canje de divisas entre China y Argentina permite a China ayudar a aliviar la crisis de la deuda argentina a través de apoyo financiero, que es una manifestación importante de la creciente influencia geopolítica y económica de China en América Latina (Jiang & Xu, 2024). A través de la cooperación monetaria por medio del SWAP con Argentina, China tiene la oportunidad de fortalecer sus lazos económicos con los países latinoamericanos y aumentar su poder de discurso en el ámbito financiero regional. A Argentina, el acuerdo de SWAP de divisas le permite cubrir su dependencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del dólar estadounidense, lo que contribuye a liberarla de cierto control económico externo y aumentar su autonomía económica. Puede decirse que la cooperación comercial y financiera entre Argentina y China condujo a una situación beneficiosa para ambas partes, en la que ambos pueden aumentar sus intereses

económicos y su influencia geográfica en la región Asia-Pacífico, así como en el continente americano.

Además, en los últimos años, Argentina concedía gran importancia a la diplomacia antártica, y la cooperación de China con Argentina en esta diplomacia también está relacionada con sus propios intereses. Argentina está geográficamente cerca de la Antártida, tiene seis bases permanentes y siete bases temporales (de verano), es miembro fundador del Tratado Antártico y sede de la Secretaría y tiene una mayor influencia en los asuntos antárticos. Desde que China se adhirió al Tratado Antártico en 1983, participó activamente en la investigación científica antártica y otros asuntos, pero su voz en la gobernanza antártica es relativamente débil (Mei Chuncai et al., 2017). Los dos países tienen ventajas mutuas en el desarrollo de recursos antárticos; la Antártida es rica en recursos, como reservas de carbón, hierro y petróleo, que se encuentran entre las más altas del mundo. Aunque Argentina tiene ventajas geográficas, tiene deficiencias en tecnología de desarrollo de recursos y financiación; mientras que China tiene ventajas en tecnología de explotación y extracción de recursos, así como en financiación. La cooperación entre ambas partes puede lograr ventajas complementarias y promover conjuntamente el desarrollo y la utilización racionales de los recursos antárticos.

En general, en el patrón geopolítico de la región sudamericana, la cooperación entre China y Argentina puede ayudar a aumentar la influencia de Argentina en los asuntos regionales y promover la paz y el desarrollo de la región sudamericana. Como potencia mundial, China tiene una importante influencia en los asuntos internacionales. A través de la cooperación con China, Argentina puede aprovechar el poder de China para desempeñar un papel más importante en los asuntos regionales. Y la experiencia y la tecnología de China en la construcción de infraestructuras y el desarrollo económico también pueden servir de referencia y apoyo a otros países de Sudamérica, a la vez que promover el desarrollo de toda la región sudamericana y aumentar, al mismo tiempo, su propia influencia en la región.

### ***b. Foco de problemas geopolíticos***

El desarrollo de las relaciones sino-argentinas también se enfrenta a una serie de desafíos. En primer lugar, la interferencia de fuerzas externas es un factor importante que afecta a las relaciones sino-argentinas. Estados Unidos mantiene una actitud compleja hacia el desarrollo de las relaciones sino-argentinas debido a su preocupación por mantener sus intereses tradicionales en la región sudamericana y su hegemonía mundial.

Para mantener su influencia en la región sudamericana, Estados Unidos intenta intervenir en las relaciones sino-argentinas por medios políticos, económicos y diplomáticos. Laura J. Richardson, ex comandante del Comando Sur de Estados Unidos, destacó públicamente la importancia estratégica de los recursos latinoamericanos para Estados Unidos, como el litio, el petróleo y el agua dulce. Aparte de eso, se dice que la política exterior de la administración Trump tiene una tendencia de “Doctrina neo-Monroe”, con la intención de tratar a América Latina como un “patio trasero”, asegurar el control de los recursos por medios militares y económicos, y debilitar la influencia de China en la región (Xie et al., 2024).

Políticamente, Estados Unidos reúne activamente a líderes de derechas, como el presidente argentino Milei, como agente para contrarrestar las fuerzas de izquierdas en América Latina. Las ideas políticas de Milei, por ejemplo, reformas de libre mercado y recortes del gasto público, son muy compatibles con la idea de Trump, y Argentina siguió el ejemplo de Estados Unidos al retirarse de varias organizaciones internacionales, como el Acuerdo de París y la Organización Mundial de la Salud (Pino Uribe, et al., 2024). Esta tendencia pro Estados Unidos puede conducir a la convergencia de Argentina con la posición de Estados Unidos en los asuntos internacionales, dificultar el mantenimiento de una cooperación en profundidad con China en algunas cuestiones relacionadas con el juego estratégico entre Estados Unidos y China, y afectar negativamente a la colaboración sino-argentina en la arena política internacional.

Además, para reforzar el control regional en América Latina, EE.UU. desplegó más de 75 bases militares en la región y promueve activamente la cooperación militar con países como Argentina. Por ejemplo, Milei anunció el establecimiento de una base naval conjunta argentino-estadounidense en la ciudad de Ushuaia, que es un lugar geográfico clave que sirve de enlace entre el océano Atlántico y el océano Pacífico, así como de puerta de entrada a la Antártida, y proporciona a Estados Unidos una importante ventaja geopolítica (de Paula, 2009). Sin embargo, el aumento de la presencia militar estadounidense alteró el equilibrio regional de poder militar y podría amenazar potencialmente la cooperación económica y comercial de China y el entorno de seguridad en la región.

En el frente económico, Estados Unidos intenta debilitar la influencia de China en América Latina por medios económicos (Xie et al., 2024). El gobierno de Trump presionó a los países latinoamericanos para que se distanciaran de China, para lo cual apoyó a líderes de derechas como Milei, y el resultado

fue que se expuso que el gobierno de Milei estaba considerando retirarse de los proyectos de cooperación minera respaldados por China. Esto tuvo un impacto considerable en las relaciones de cooperación económica sino-argentina y afectó a la base de confianza mutua establecida desde hace tiempo en la cooperación económica entre China y Argentina.

A pesar de estos posibles puntos de conflicto, China y Argentina pueden gestionar eficazmente sus diferencias y promover el desarrollo sostenido y saludable de las relaciones entre ambos países a través de una mayor comunicación y cooperación basadas en sus amplios intereses comunes.

### *c. Impacto dinámico de los cambios en el entorno geopolítico*

En los últimos años, el entorno geopolítico de Sudamérica se complicó debido a la gran preocupación e implicación de Estados Unidos, la Unión Europea y otras grandes potencias en la región. Como se ha mencionado antes, Estados Unidos consideró durante mucho tiempo a Sudamérica como su esfera de influencia tradicional y mantuvo su influencia al dividir a las organizaciones de integración regional e interferir en los asuntos internos de los países. Mientras tanto, la UE mantenía fuertes lazos con los países sudamericanos y desempeñaba un papel importante en el comercio y la inversión mediante el establecimiento de asociaciones estratégicas y el refuerzo de la cooperación con las organizaciones regionales. Además, Rusia estaba volviendo a América Latina activamente, con la firma de acuerdos de cooperación militar con Brasil y Perú para aumentar su influencia en la región. Y China estableció Asociaciones Estratégicas Integrales con los principales países sudamericanos y mejoró la confianza política mutua entre ambas partes a través de la diplomacia del jefe del Estado y la construcción de plataformas de cooperación (Zhang Jing et al., 2019).

En general, el panorama geopolítico mundial se está acelerando hacia la multipolaridad, con el declive relativo de la influencia de las potencias tradicionales y el ascenso y la participación activa de las potencias emergentes en los asuntos internacionales, remodelando la estructura de poder mundial (Li, 2023). En este proceso, también se está intensificando la tendencia a la integración regional, con el florecimiento de diversas organizaciones regionales y mecanismos de cooperación. Estos cambios tienen un impacto multifacético en las relaciones entre China y Argentina. En el lado positivo, el patrón multipolar condujo a una mayor dispersión del discurso internacional y China y Argentina, como potencias emergentes y países de importancia regional, aumentaron su estatus e influencia en la arena internacional, a la vez que

ampliaron así el espacio de cooperación entre ambas partes en los asuntos internacionales. Por ejemplo, a la hora de abordar cuestiones globales como el cambio climático y el terrorismo, China y Argentina pueden desempeñar un papel más importante al proponer soluciones conjuntas con sus propios recursos, mercados e influencia. El desarrollo de la integración regional también crea nuevas oportunidades para la cooperación sino-argentina y ambas partes pueden hacer uso de la plataforma de cooperación regional para fortalecer los intercambios y la cooperación en comercio, inversión, cultura y otras áreas, con el fin de lograr beneficios mutuos y resultados beneficiosos para ambas partes. Sin embargo, la multipolaridad y la integración regional trae consigo algunos retos al mismo tiempo. Con la intensificación de la competencia internacional, el juego de intereses entre países se vuelve más complejo y China y Argentina pueden enfrentarse a la competencia en algunas áreas. Además, las normas y mecanismos internos de algunas organizaciones regionales pueden no ser totalmente coherentes con los intereses de China y Argentina, lo que requiere una coordinación y adaptación continuas por ambas partes en el curso de la cooperación.

Además, el conflicto ruso-ucraniano, como importante acontecimiento geopolítico de los últimos años, también tuvo un impacto indirecto en las relaciones sino-argentina que no puede ignorarse. En el plano económico, el conflicto ruso-ucraniano provocó una importante volatilidad en los mercados mundiales de la energía y los alimentos (Malamud y Núñez Castellano, 2022). Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el conflicto causó importantes sacudidas en los precios internacionales de petróleo y de gas natural en 2022-2024, lo que suponía una enorme presión de costes para los países que dependen en gran medida de las importaciones energéticas. Al mismo tiempo, el mercado alimentario también se vio gravemente afectado. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el conflicto en Rusia y Ucrania, importantes exportadores de alimentos a nivel mundial, produjo interrupciones en la cadena de suministro de alimentos y un aumento significativo del índice mundial de precios de los alimentos en 2022-2023. Argentina, como importante exportador de productos agrícolas, ocupa una posición importante en el mercado mundial de alimentos y el sector energético también se encuentra en una etapa de desarrollo, con una cierta demanda de energía. Estos cambios en el mercado afectaron profundamente a la situación económica de Argentina, lo que a su vez repercutieron indirectamente en la escala y estructura de la cooperación económica sino-argentina. Además, en el plano político, el conflicto entre Rusia y Ucrania complicó el panorama geopolítico mundial. Estados Unidos

y sus aliados impusieron una serie de sanciones a Rusia, un acto que cambió la ecología política internacional original. Como país con cierta influencia en los asuntos internacionales, la elección de posición de Argentina se ve afectada en cierta medida por este complejo entorno geopolítico. Por eso, Argentina necesita buscar un equilibrio entre las grandes potencias y tener en cuenta tanto sus relaciones tradicionales con Occidente, como Estados Unidos, como los intereses de cooperación con Rusia y otras potencias emergentes. Esta ponderación de posiciones afecta en cierta medida a la orientación de las relaciones sino-argentinas. La posición de Argentina en algunas cuestiones internacionales puede diferir de la de China debido a la influencia de fuerzas externas, lo que obliga a ambas partes a resolver sus diferencias mediante una mayor comunicación y coordinación.

En general, los cambios en el entorno geopolítico tuvieron un impacto dinámico en las relaciones China-Argentina en muchos sentidos. Ante los retos y oportunidades que plantea el cambiante entorno geopolítico, China y Argentina deben responder activamente a ellos. En el futuro, China y Argentina deben profundizar la cooperación, fortalecer la comunicación y trabajar juntos para hacer frente a los desafíos externos, a fin de promover el desarrollo continuo de las relaciones bilaterales y lograr una situación mutuamente beneficia.

## Conclusión

Desde el inicio del siglo XXI, las relaciones exteriores de Argentina experimentaron una notable evolución en un contexto geopolítico complejo y las relaciones China-Argentina se convirtieron en una parte importante del desarrollo de sus relaciones exteriores.

En primer lugar, los factores geopolíticos influyen notablemente en la orientación de la estrategia exterior argentina. Su ubicación geográfica en el Cono Sur y sus condiciones de recursos, como los minerales de litio, productos agrícolas, etc., constituyen una base importante para la interacción internacional y, en cierta medida se convierten en el foco de atención geopolítica de las potencias. En el ámbito regional, las relaciones de Argentina con países vecinos como Brasil y Chile presentan características combinadas de cooperación y competencia. En mecanismos regionales como el MERCOSUR, intenta aglutinar consensos a la vez que enfrenta desafíos prácticos en la coordinación política; desde una perspectiva global, la influencia geopolítica de Estados Unidos, el desarrollo de fuerzas emergentes y los lazos históricos

con Europa impulsan conjuntamente a Argentina a sopesar los pros y los contras de su política exterior. Este juego de factores múltiples se refleja claramente en áreas como sus estrategias económicas y la cooperación internacional.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la influencia de los factores geopolíticos en el desarrollo de las relaciones bilaterales, el crecimiento de las relaciones entre China y Argentina muestra características de adaptación dinámica basadas en intereses reales. Ambos países, apoyándose en la dotación de recursos de Argentina y las ventajas tecnológicas y de mercado de China, han formado un sistema de colaboración complementario en la cooperación económica y comercial. El volumen comercial bilateral ha aumentado año tras año y la participación de la cooperación en nuevos sectores como la energía renovable ha ido creciendo en forma sostenida. Esta colaboración, en cierta medida, ha transcendido el ámbito puramente económico y se ha convertido en una elección estratégica para ambos países para afrontar los cambios en el panorama geopolítico global. En los planos de gobernanza regional y global, los esfuerzos de China y Argentina por fortalecer el peso de los países en desarrollo a través de la colaboración institucionalizada proporcionan un modelo práctico para la cooperación sur-sur en el proceso de generación de múltiples polos.

Sin embargo, no se puede ignorar que la cooperación sino-argentina también enfrenta una doble influencia: la intervención de fuerzas externas y los ajustes políticos internos. El impacto de la guerra ruso-ucraniana, las medidas de Estados Unidos para fortalecer su presencia geopolítica en América Latina, y los cambios en el ciclo político y económico interno de Argentina podrían ejercer una influencia importante en el proceso de cooperación. No obstante, la resiliencia de la cooperación construida a través de mecanismos como el intercambio monetario y la colaboración en infraestructuras demuestra la capacidad de los países en desarrollo para buscar caminos de desarrollo autónomo en un entorno internacional complejo.

En perspectiva futura, las relaciones entre China y Argentina tienen la posibilidad de expandir el espacio de cooperación en el ámbito de la exploración antártica, cuyo desarrollo requiere tanto la coordinación continua de las demandas de ambas partes como el refuerzo del consenso estratégico en la respuesta a temas de gobernanza global. El significado profundo de esta cooperación radica en proporcionar un modelo de colaboración basado en la igualdad y el beneficio mutuo para la interacción entre países en desarrollo, cuya experiencia ejerce un impacto positivo en la reformulación del panora-

ma geopolítico del hemisferio sur y en el impulso hacia un orden internacional más equitativo y racional. 

## Referencias bibliográficas

- Britannica (Ed.) (2025). Argentina | History, Map, Flag, Population, Language, Currency, & Facts. <https://www.britannica.com/place/Argentina>
- Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*, 2(1), 22-27.
- Child, J., & Ma, Z. G. (1980). Pensamiento geopolítico en América Latina. *Ciencias Sociales Extranjeras*, (4), 36-40.
- Dahal, D. R. (2024). The Shifting Geopolitics. *Journal of Political Science*, 185-201.
- de Paula, G. (2009). Uso del Instrumento Militar en la Política Antártica - Elementos para el Análisis y su Aplicación en el Caso de Argentina. *UNISCI Discussion Papers*, (20), 24-35
- Fang, Y. H., & Liu, Z. P. (2010). Análisis sobre el origen del pensamiento diplomático tradicional de Argentina. *Revista de la Universidad de Ciencias y Tecnología de Changshu*, (9), 94-97. <https://doi.org/10.16101/j.cnki.cn32-1749/z.2010.09.015>.
- Gürçan, E. C. (2019). Geopolitical economy of post - hegemonic regionalism in Latin America and Eurasia. *Class history and class practices in the periphery of capitalism*, (34), 59-88. <https://doi.org/10.1108/S0161-7230201934>
- Glassner, M. I. (1986). Geopolitics and conflict in South America: Quarrels among neighbors. *Political Geography Quarterly*, 5(4), 396-397. doi:10.1016/0260-9827(86)90028-5
- Huang, L.H. (2014). Xi Jinping mantuvo conversaciones con Cristina: Los jefes de Estado de ambos países anunciaron el establecimiento de la relación de asociados estratégicos completos entre China y Argentina. *Agencia de Noticias Xinhua*. [https://www.gov.cn/xinwen/2014-07/19/content\\_2720375.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-07/19/content_2720375.htm)
- Kelly, P. & Child, J. (1989). *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685855710>
- Kacowicz, A. M. (2000). Geopolitics and territorial issues: Relevance for South America. *Geopolitics*, 5(1), 81-100.
- Kjellén, R. (1916). *Der Staat als Lebensform* [The state as a life form]. Verlag von Duncker & Humblot.
- Mahan, A. T. (1890). *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. Little, Brown and Company.
- Malamud, C., y Núñez Castellano, R. (2022). América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna. *Ánalisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (26), 1-11

- Peixoto, J. y Loza, J. (2006). La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (18), 115-129.
- Pino Uribe, J. F., López-Aguilar, A. y Abadía, A. A. (2024). Nuevas derechas e izquierdas: una mirada a los desafíos democráticos y los valores en disputa en el siglo XXI. *Desafíos*, 36(2), 9-35
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2013). Implications of the global and regional changes for Argentina's foreign relations. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), 251-267. <https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853356>
- Steven, D., O'brien, E., & Jones, B. D. (Eds.). (2014). *The new politics of strategic resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st century*. Brookings Institution Press.
- Simonoff, A. (2011). Argentina: cuatro claves de la política exterior reciente (2001-2010). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 71-102.
- Shqueitzer, M. F. (2022). *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hacia la Cuestión Malvinas (2007-2015)* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de La Plata.
- Ruan, J. P. (2016). El proceso, retos y estrategia de participación de China en la política antártica: Desde el juego geopolítico hasta la gobernanza global. *Revista del Pacífico*, (12), 21-30. <https://doi.org/10.14015/j.cnki.1004-8049.2016.12.003>.
- Xing, K., Zhu, Q., Zou, X. H., Long, T., Liu, J. A., Wen, P. F., ... & Mu, Y. W. (2023). Estudio sobre el desarrollo de la cadena industrial de recursos litio en el contexto de energías renovables. *Geología de China*, (02), 395-409.
- Mei, C. C., & Guo, P. Q. (2017). Antártida: Nuevo punto de apoyo en las relaciones diplomáticas entre China y Argentina. *Conocimiento Mundial*, (08), 60-62.
- Lin, H. (2016). Medidas de reforma del nuevo gobierno argentino y su impacto en las relaciones entre China y Argentina. *Mundo Contemporáneo*, (11), 54-57. <https://doi.org/10.19422/j.cnki.ddsj.2016.11.014>.
- Lin, H. (2022). China y Argentina: De la relación de asociados estratégicos completos a una comunidad de destino. *Observatorio de América*. Recuperado de [http://www.china.com.cn/opinion2020/2022-02/21/content\\_78062022.shtml?f=pad&a=true](http://www.china.com.cn/opinion2020/2022-02/21/content_78062022.shtml?f=pad&a=true).
- Li, Z. Y. (2012). Evolución de la política exterior argentina y desarrollo de la integración regional en Sudamérica. *Cooperación Económica Internacional*, (02), 77-80.
- Zhu, C. P., & Lü, J. X. (2021). Gobernanza antártica: Juego geopolítico y cooperación institucional internacional. *Revista del Pacífico*, (12), 78-92.
- Fang, Y. H., & Liu, Z. P. (2010). Análisis sobre el origen del pensamiento diplomático tradicional de Argentina. *Revista de la Universidad de Ciencias y Tecnología de Changshu*, (09), 94-97. <https://doi.org/10.16101/j.cnki.cn32-1749/z.2010.09.015>.

- Zhang, J., Tang, Q. H., Liu, J. Z., Gong, M. Y., & Ye, K. Z. (2019). Análisis de la influencia geopolítica de las grandes potencias en Sudamérica. *Estudios Geográficos Mundiales*, 28(3), 11-22. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1004-9479.2019.03.2018075>.
- Sun, H. B. (2007). Relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de Kirchner. *Estudios Latinoamericanos*, (03), 39-43+80.
- Xia, L. A. (1992). Evolución del pensamiento geopolítico latinoamericano contemporáneo. *Estudios Latinoamericanos*, (05), 42-47+59.
- Lü, J. X. (2021). Políticas antárticas argentinas: Reivindicación de soberanía en la cooperación institucional internacional. *Estudios sobre Fronteras y Mares*, (05), 109-126.
- Liu, M. (2015). Exploración de la política antártica argentina. *Estudios Latinoamericanos*, (01), 41-47.
- Liu, M., & Zhang, J. (2020). Cooperación antártica entre China y los países latinoamericanos: Motivos, prácticas y estrategias. *Revista del Pacífico*, (11), 73-87. <https://doi.org/10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.11.007>.
- Qiao, Z. G. (2000). Perspectiva geopolítica sobre la guerra de las Malvinas entre Gran Bretaña y Argentina. *Colección de Estudios Históricos*, (02), 64-68.
- Song, X. L., & Lan, T. (2024). Presión sistémica, política doméstica y política antártica pragmática de izquierda argentina. *Revista de la Universidad Marítima de Dalian (Edición de Ciencias Sociales)*, (03), 119-131.
- Li, Z. F. (2023). “Teoría de la adaptabilidad”: Herencia y expansión de las teorías geopolíticas tradicionales. *Círculo Teórico*, (01), 1-7. <https://doi.org/10.13221/j.cnki.lljj.2023.01.014>.
- Liu, X. Y., Dou, X. Y., & Xie, Z. R. (2024). Producción agrícola, situación comercial de Argentina y análisis de la cooperación agrícola entre China y Argentina. *Perspectivas Agrícolas*, 20(04), 93-98.
- Chen, X. F., Chen, Y. M., & Zhao, H. J. (2020). Estado actual y recomendaciones para el desarrollo de la industria de recursos litio en el “Triángulo del Litio” sudamericano. *Gestión Científica y Tecnológica de Recursos Territoriales*, 37(05), 13-21.
- Sun, T. Y. (2023). Alberto Fernández, presidente de Argentina: La cooperación entre Argentina y China en el marco de “la Franja y la Ruta” es una acción concreta. *Semana Económica de China*, (20), 15.
- Jiang, Y. Y., & Xu, P. Y. (2024). Oportunidades y retos de la profundización de la cooperación monetaria y financiera entre China y América Latina en el contexto de “desdolarización”. *Investigaciones Económicas del Noreste Asiático*, 8(02), 91-106. <https://doi.org/10.19643/j.cnki.naer.2024.02.008>.
- Xie, H. M., Li, C. D., & Xing, Z. L. (2024). Ajustes en la estrategia económica de Estados Unidos hacia América Latina y sus impactos. *Estudios Latinoamericanos*, 46(03), 25-50+142-143.

# 50 años de estudios sobre Argentina en China (1972-2022): logros y desafíos

*50 years of Argentine studies in China (1972-2022): progress and challenges*

*Lin Hua\**

---

## Resumen

El surgimiento de los estudios regionales y de países en China ha sido paralelo a la Reforma y Apertura<sup>1</sup> –proceso iniciado por el país a fines de la década del 70–. Su objetivo es promover la comprensión del mundo por parte de los pueblos, ampliar sus horizontes, aprender de las experiencias de otros países y de las civilizaciones extranjeras para mejorar las relaciones con otros países y contribuir al propio desarrollo. A medida que China intensifica sus intercambios con el resto del mundo, no solo necesita com-

---

\* Profesora Asociada del Instituto de América Latina, Academia China de Ciencias Sociales (CASS). Secretaria General del Centro de Estudios Argentinos del Instituto. Beijing, China. Correo electrónico: linhua@cass.org.cn | 0009-0007-2179-905X

<sup>1</sup> La Reforma y Apertura se refiere a la política económica clave implementada en China desde 1978, la cual representa un proceso transformador único en la historia contemporánea de China.

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.04>



STUDIA POLITICÆ № Número 64 primavera-verano 2025 pág. 91-116  
Recibido: 06/04/2025 | Aceptado: 9/05/2025

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

prender mejor el contexto global, sino también ajustar sus estrategias de vinculación internacional según los cambios geopolíticos. Esto exige un nivel elevado de conocimientos, talentos y capacidades en el ámbito de los estudios regionales y de países. En años recientes, la academia china ha debatido ampliamente sobre cómo fortalecer estos estudios y ha alcanzado ciertos consensos. Mediante un análisis estadístico, este artículo revela las brechas entre los estudios actuales sobre Argentina y los objetivos disciplinares establecidos. Se argumenta que la investigación sobre Argentina, aunque con particularidades propias, comparte desafíos similares a los de otros estudios sobre países no anglófonos, de tamaño mediano o pequeño, y no limítrofes con China, tales como desequilibrios internos en el desarrollo disciplinar, énfasis excesivo en temas coyunturales, escasez de académicos especializados, limitado intercambio intelectual con investigadores extranjeros y canales insuficientes para publicar resultados. No obstante, la institucionalización de los estudios regionales y de países como disciplina, la emergencia de talentos multidimensionales e interdisciplinarios y la diversificación de las revistas académicas podrían impulsar significativamente los estudios sobre Argentina en China en el futuro.

**Palabras clave:** estudios regionales y de países – China – Argentina

### **Abstract**

The emergence of area and country studies in China has paralleled the Reform and Opening-up policy. It aims to promote people's understanding of the world, broaden their horizons, learn from the experiences of other countries and foreign civilizations to improve relations with other countries and contribute to their own development. As China intensifies its exchanges with the rest of the world, it not only needs to better understand the global context, but also adjust its international linkage strategies in response to geopolitical shifts. This requires a high level of knowledge, talents and skills in the field of area and country studies. In recent years, Chinese academia has widely debated on how to strengthen these studies, reaching certain consensus. Through a review of existing literature and a statistical analysis, this article reveals the gaps between current studies on Argentina and the established disciplinary objectives. It is argued that research on Argentina, although with its own particularities, shares similar challenges to those of other studies on non-English-speaking, small and medium-sized, and not bordering China countries, such as internal imbalances in disciplinary development, overemphasis on conjunctural issues, shortage of specialized scholars, limited intellectual exchange with foreign researchers, and insufficient channels for publishing results. However, the institutionalization of area and country studies as a discipline, the emergence of multidimensional and interdisciplinary talents and the diversification of academic journals could significantly advance Argentina studies in China in the future.

**Keywords:** area and country studies – China – Argentina

## Introducción

**D**espués de la fundación de la República Popular China, debido a la gran distancia geográfica entre China y Argentina y la falta de relaciones formales entre ambos países, los intercambios entre las dos naciones fueron muy limitados. El 19 de febrero de 1972, China y Argentina establecieron relaciones diplomáticas, hecho que marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales. El interés académico chino por Argentina comenzó después de la Reforma y Apertura. Durante las décadas de 1980 y 1990, antes de que las relaciones entre China y Argentina entraran en una fase de rápido desarrollo, los académicos chinos ya habían comenzado a investigar temas relacionados con la política, economía, sociedad, cultura y relaciones internacionales de Argentina. Después de 50 años de esfuerzos, la academia china ha producido numerosos resultados académicos sobre Argentina. Los estudios sobre Argentina, como parte de los estudios regionales y de países, son un puente clave para que China profundice su conocimiento del país. Su desarrollo refleja el impacto de las relaciones entre China y Argentina en el ámbito académico y de ciencias sociales.

Este artículo comenzará analizando el contexto de la apertura de China y examinando la importancia de los estudios regionales y de países (en adelante, ERyP) para China y cómo deberían llevarse a cabo en la nueva situación. Luego, a través de un análisis bibliográfico, revisará exhaustivamente el panorama de los estudios sobre Argentina en China desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, con un resumen de las principales características y tendencias de estos estudios, identificará sus fortalezas y debilidades y proporcionará referencias para futuras investigaciones más profundas y amplias.

### **1. La apertura de China y el surgimiento de los estudios regionales y de países**

Cuando se fundó la República Popular China en 1949, los estudios regionales y de países prácticamente no existían. Incluso para la Unión Soviética, un vecino importante y el mayor país socialista en ese momento, China carecía de investigaciones profundas, objetivas y completas. En la década de 1960, aunque China estableció algunas instituciones de estudios regionales y de países y reunió a un grupo de investigadores, todavía se encontraba en la etapa inicial de estos estudios, y la Unión Soviética y Europa del Este seguían siendo el foco principal.

A fines de la década de 1970, China inició la Reforma y Apertura, y los estudios regionales y de países, al igual que otras ciencias sociales, experimentaron un gran auge. China pasó de estudiar principalmente a la Unión Soviética y Europa del Este a enfocarse en los países desarrollados de Occidente, como Estados Unidos y Europa Occidental. Esto fue tanto una necesidad de la apertura al exterior como un resultado inevitable de esta. Por un lado, China necesitaba aprender de las experiencias avanzadas de los países occidentales y, por otro, necesitaba comprender el mundo e integrarse mejor en él.

Sin embargo, en las décadas de 1980 y 1990, debido a que China mantenía muchos más intercambios económicos, comerciales, diplomáticos, culturales y educativos con economías desarrolladas como Estados Unidos, Japón y Europa Occidental que con países y regiones en desarrollo como Oriente Medio, Asia Meridional, África y América Latina, la demanda de conocimiento sobre los países occidentales era mucho mayor que la de otras regiones del mundo. Después de que China se convirtiera en la segunda mayor economía mundial en 2010, con el aprovechamiento de la globalización, los recursos humanos, tecnológicos y financieros de China, junto con los productos chinos, comenzaron a expandirse rápidamente por todo el mundo. El interés y la demanda de China por el mundo también crecieron. En este contexto, la necesidad de conocimiento sobre la economía, política, historia y cultura de los países en desarrollo aumentó drásticamente. Los estudios sobre los países en desarrollo se volvieron más profundos y los estudios regionales y de países en China cubrieron una gama más amplia de naciones.

Por lo tanto, el surgimiento de los estudios regionales y de países en China es completamente diferente al de potencias occidentales como Estados Unidos y Reino Unido. Los estudios regionales y de países en Reino Unido surgieron del colonialismo, con el objetivo de controlar y gobernar mejor las regiones y países bajo su dominio para facilitar la dominación política, la explotación económica y la penetración cultural. Estados Unidos, por su parte, se convirtió en una potencia global después de la Segunda Guerra Mundial y sus estudios regionales fueron impulsados por la necesidad de conocimiento sobre aliados potenciales y países enemigos en el contexto de la Guerra Fría, con un enfoque en la recopilación y análisis de información estratégica para competir con el bloque socialista y ejercer hegemonía global. En cambio, el objetivo de los estudios regionales y de países en China se centra en promover la comprensión del mundo por parte de los pueblos, ampliar sus horizontes, aprender de las experiencias de otros países y de las civilizaciones extranjeras para mejorar las relaciones con otros países y contribuir al propio desarrollo.

## 2. Nuevos y altos requisitos para los estudios regionales y de países

Por un lado, los intercambios, interacciones, cooperaciones y competencias entre China y los países relevantes están aumentando de forma espectacular. China está desempeñando un papel cada vez más importante en la solución de problemas globales como el crecimiento económico, el mantenimiento de la paz, el cambio climático y el orden regional y global. Por otro lado, en áreas como el comercio internacional, la inversión, la diplomacia, la seguridad y los intercambios culturales, China necesita ajustar constantemente sus estrategias y métodos para adaptarse a las cambiantes circunstancias. Estos objetivos plantean exigencias muy elevadas a los conocimientos, talentos y capacidades de los estudios regionales y de países.

En los últimos años, los expertos y académicos chinos han debatido ampliamente sobre cómo construir la disciplina de los estudios regionales y de países en China. Los académicos han propuesto muchas ideas perspicaces sobre la metodología, la construcción disciplinaria, la connotación académica, la formación de talentos y los paradigmas teóricos de los estudios regionales y de países. A continuación, se presentan algunas de las opiniones más representativas.

En primer lugar, los estudios regionales y de países son intrínsecamente interdisciplinarios y multidisciplinarios. Por un lado, los estudios regionales y de países son investigaciones integrales que no deben limitarse a un solo aspecto del objeto de investigación, sino que deben abarcar todos los aspectos para construir un sistema completo de conocimientos sobre el objeto de investigación y dar forma a una comprensión integral y multifacética. Por otro lado, los estudios regionales y de países tienen un rico contenido disciplinario, ya que pueden utilizar el conocimiento de una disciplina para investigar problemas relacionados y formar un conjunto de investigaciones multidisciplinarias, o pueden utilizar conocimientos de diferentes disciplinas para estudiar un mismo problema desde diferentes ángulos y crear una fusión interdisciplinaria. Li Anshan cree que la singularidad de los estudios regionales radica en que pueden integrar múltiples disciplinas a través de diferentes métodos disciplinarios y formar un campo interdisciplinario y multidisciplinario (Li, 2020). Qian Chengdan y Hu Li, al discutir los estudios europeos, consideran que la interdisciplinariedad es una característica distintiva de los estudios regionales y de países, ya que rompe con el sistema de conocimiento basado en la división disciplinaria y construye una comprensión integral de una región o un país. Para lograr esto, es necesario aprovechar el poder de

múltiples disciplinas y llevar a cabo investigaciones integrales de manera conjunta (Qian y Hu, 2020).

En segundo lugar, en términos de metodología, los estudios regionales y de países pueden utilizar tanto métodos de las humanidades como de las ciencias sociales, que son complementarios y se refuerzan mutuamente. En general, las investigaciones que utilizan métodos de las humanidades tienden a enfocarse en explorar la singularidad del objeto de investigación, mientras que las que utilizan métodos de las ciencias sociales tratan al objeto de investigación como un caso para verificar o derivar teorías, principios o modelos con regularidad universal. El debate sobre la metodología de los estudios regionales y de países ha durado mucho tiempo. En la academia occidental, todavía no se ha llegado a un consenso sobre si los estudios regionales y de países existen para explorar la singularidad o la universalidad. En la academia china, este debate también existe. Sin embargo, se puede romper la limitación en la elección de la metodología y reconocer la metodología de una manera más inclusiva y racional. La opinión de Li Qiang es bastante representativa, ya que cree que solo al promover y mejorar las ventajas existentes de las humanidades y fortalecer rápidamente el uso de métodos de las ciencias sociales en la enseñanza y la investigación, y lograr una combinación orgánica de métodos de las humanidades y las ciencias sociales, es posible lograr un desarrollo saludable de los estudios regionales y de países (Li, 2020).

En tercer lugar, los estudios regionales y de países tienen una doble función. Por un lado, deben satisfacer la necesidad de los chinos de comprender el mundo y construir un sistema de conocimiento completo que ayude a las personas a ver otros países y regiones de manera clara y objetiva. Por otro lado, deben servir a las necesidades estratégicas nacionales, al desempeñar funciones de consulta y asesoramiento político. En la práctica investigadora, la tensión entre estos dos objetivos se refleja en el debate sobre cuál es más importante, la investigación básica o la investigación aplicada, y cómo manejar la relación entre ambas deja a menudo perplejos a los académicos. Sin embargo, desde la perspectiva de la construcción disciplinaria, se puede ver que ambos son como dos caras de una moneda, indispensables y capaces de impulsar conjuntamente el desarrollo de los estudios regionales y de países. Sin una investigación básica sólida, las recomendaciones académicas pierden solidez. Si sólo se queda en el nivel de la construcción del conocimiento, el valor y la importancia de la investigación académica se verán muy reducidos. Zhao Kejin y Liu Jun señalan que, como una disciplina que construye conocimiento sobre el mundo exterior, los estudios regionales y de países

tienen la doble función de producir conocimiento académico sobre un país o una región específica y proporcionar consultoría y asesoramiento para el gobierno (Zhao y Liu, 2022). Como también subraya Guo Jie, la investigación en políticas confiable requiere, en última instancia, una base de investigación fundamental sólida (Guo, 2016).

Finalmente, en términos de la construcción de equipos de investigación y la formación de talentos, los estudios regionales y de países plantean demandas bastante altas, pero la investigación actual aún no puede cumplir con estos requisitos. Primero, la estabilidad del grupo investigador es esencial y esto requiere el apoyo de la construcción de plataformas y mecanismos. Zhao Kejin cree que los estudios regionales y de países involucran a académicos de múltiples disciplinas y sin una plataforma independiente y mecanismos de intercambio necesarios es difícil llevar a cabo investigaciones integradas y profundas (Zhao, 2021). Segundo, los talentos en estudios regionales y de países deben tener tanto una formación disciplinaria como una capacidad lingüística. Ren Xiao señala que la capacidad lingüística, como una habilidad investigadora básica, debe combinarse con el conocimiento disciplinario específico y el conocimiento especializado de una región o un país, convirtiéndose en una herramienta para impulsar investigaciones integrales (Ren, 2022). Sin embargo, en la práctica, los investigadores que poseen ambas ventajas son muy limitados, especialmente en los estudios sobre países y regiones no angloparlantes, donde la escasez de talentos es aún más evidente.

### **3. Fuentes estadísticas y criterios de selección**

Este artículo revisa los resultados académicos producidos en los 50 años desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Argentina; abarca el período de 1972 a 2022. El alcance de la estadística incluye libros académicos, artículos de revistas académicas y tesis de posgrado y doctorado en humanidades y ciencias sociales que tengan a Argentina como principal objeto de estudio. Los artículos de revistas académicas y las tesis de grado y posgrado se han obtenido de la base de datos China National Knowledge Infrastructure (CNKI). Además de “Argentina”, las palabras clave de búsqueda incluyen nombres de lugares, personas, partidos políticos y símbolos culturales directamente relacionados con Argentina, como “Islas Malvinas”, “Buenos Aires”, “Perón”, “Partido Justicialista”, etc. Sin embargo, debido a que algunos artículos no tienen palabras clave claramente relacionadas con Argentina, las omisiones de búsqueda son inevitables.

En cuanto a los libros académicos, además de las monografías académicas de alto nivel profesional, este artículo también incluye algunos libros de divulgación, que aunque no tienen un alto valor académico, contienen cierta información que puede ser útil para la investigación académica. Los libros que tratan a Argentina como objeto de investigación de un determinado capítulo, así como las traducciones al chino de obras de académicos argentinos, no se incluyen en la estadística.

Para los artículos de revistas académicas, este artículo sigue el principio de evitar juicios subjetivos y toma como estándares las revistas incluidas en los tres principales sistemas de evaluación de revistas académicas de humanidades y ciencias sociales en China, y utiliza las versiones más recientes disponibles antes del 31 de diciembre de 2022. Estas incluyen: las revistas incluidas en las tres primeras secciones del *Directorio de Revistas Núcleo de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad de Beijing* (edición 2020); las revistas incluidas en el *Informe de Evaluación Integral AMI de Revistas de Humanidades y Ciencias Sociales de China* (2022) de la Academia China de Evaluación de Ciencias Sociales; las 583 revistas incluidas en el *Directorio de Revistas Chinese Social Sciences Citation Index (CSSCI)* (2021-2022) y las 229 revistas incluidas en el *Directorio de Revistas Extendidas Chinese Social Sciences Citation Index (CSSCI)* (2021-2022) de la Universidad de Nanjing.

El propósito de adoptar estos estándares es cubrir al máximo las revistas académicas importantes de humanidades y ciencias sociales en China, haciendo que la estadística de artículos y tesis sea más completa y razonable. Sin embargo, estos estándares aún tienen limitaciones. En primer lugar, las versiones históricas de los tres sistemas de evaluación no se incluyen en la estadística, lo que podría resultar en la omisión de artículos publicados en revistas que estaban en versiones anteriores, pero no en la versión más reciente. En segundo lugar, los artículos publicados en revistas de ciencias naturales, pero que tratan temas de humanidades y ciencias sociales, no se incluyen. Otro punto a tener en cuenta es que, entre las revistas académicas incluidas en esta estadística, hay algunos artículos que son más descriptivos o informativos y menos académicos, pero para mantener la consistencia en los criterios de inclusión, excepto por unas pocas reseñas de conferencias, estos artículos se incluyen en la estadística. Los autores de los artículos y tesis incluidos en esta estadística son todos académicos chinos, y los trabajos publicados por académicos extranjeros en China no se consideran como parte de los estudios sobre Argentina en China. Las instituciones donde los autores trabajan se toman tal como aparecen en los artículos publicados.

## 4. Análisis de la literatura sobre Argentina<sup>2</sup>

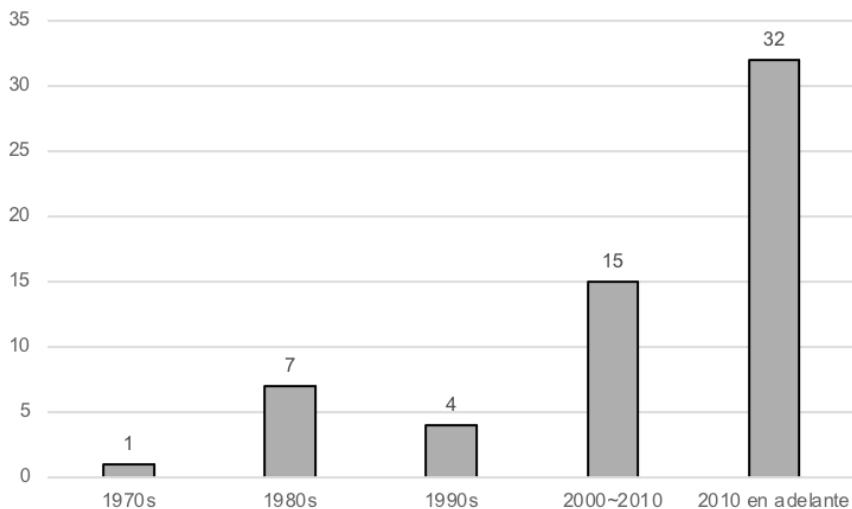
A través de la búsqueda, este artículo incluye 59 libros, 550 artículos de revistas académicas y 104 tesis de posgrado y doctorado. A continuación, se realizará un análisis detallado de la distribución de estos resultados de investigación en términos del tiempo de publicación, las disciplinas, las entidades de publicación y las instituciones de investigación a las que pertenecen los autores.

### a. *Tiempo de publicación*

Antes del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Argentina, no se publicaron libros relacionados con Argentina en China. En 1974, el libro *Perón y Argentina*, escrito por el Instituto de Estudios Latinoamericanos del Departamento de Historia de la Universidad de Fudan, llenó este vacío. Sin embargo, no fue hasta 10 años después, en 1984, cuando comenzaron a publicarse otros libros. Como se muestra en la Figura 1, la cantidad de libros relacionados con Argentina aumentó significativamente después del año 2000, especialmente después de 2010, cuando se publicó más de la mitad del total de libros.

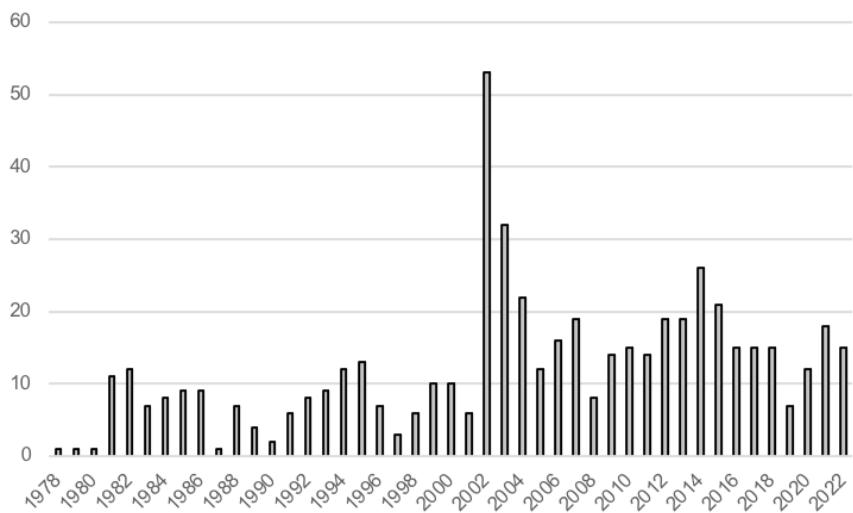
---

<sup>2</sup> La búsqueda bibliográfica de este artículo fue llevada a cabo por Hu Shaoning y Zeng Shunyi, quienes fueron estudiantes de posgrado de la Universidad de la Academia China de Ciencias Sociales. Deseo hacerles un especial reconocimiento por su invaluable contribución.

**Figura 1.** Cantidad de libros publicados en diferentes períodos

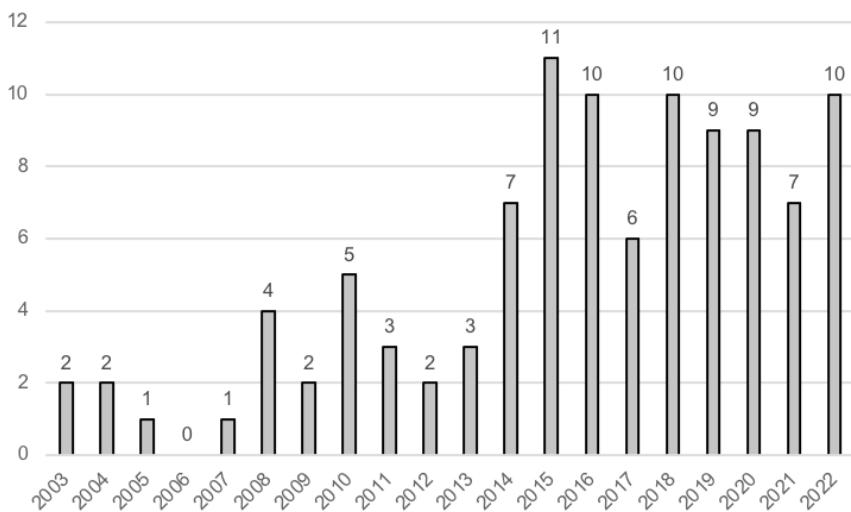
Fuente: elaboración propia a partir de metadatos editoriales.

A diferencia de los libros, las revistas académicas comenzaron a publicar artículos sobre Argentina poco después de la fundación de la República Popular China, pero hubo un lapso de 15 años entre 1963 y 1977. Incluso después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Argentina, la investigación académica sobre Argentina en China seguía siendo muy limitada. No fue hasta 1981 que los estudios sobre Argentina en China comenzaron a desarrollarse gradualmente. Como se puede ver en la Figura 2, la cantidad de artículos publicados en revistas académicas se divide claramente en dos etapas: 1981-2001 y 2002 en adelante. En la primera etapa, en la mayoría de los años se publicaron menos de 10 artículos, con muy pocas excepciones. En la segunda etapa, el número de artículos publicados aumentó significativamente y alcanzó los dos dígitos en la mayoría de los años, con un récord de 53 artículos en 2002, que aún no se ha superado. Este aumento está directamente relacionado con la grave crisis económica que estalló en Argentina en 2001.

**Figura 2.** Cantidad de artículos publicados en revistas académicas por año

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

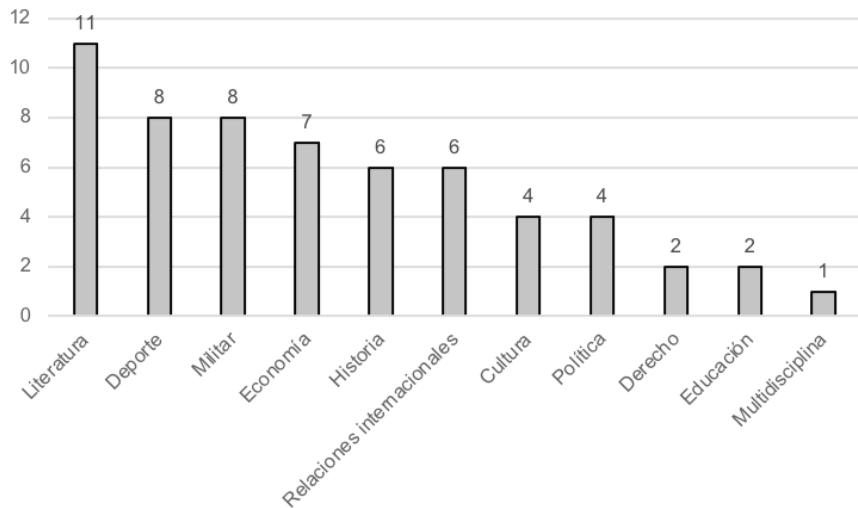
La cantidad de tesis de posgrado y doctorado muestra una tendencia diferente a la de los libros y artículos de revistas. No fue hasta 2015 que los estudiantes de posgrado y doctorado comenzaron a mostrar un mayor interés por Argentina. En 2015, se terminaron 11 tesis que tenían a Argentina como principal objeto de estudio, la cantidad más alta hasta la fecha.

**Figura 3.** Cantidad de tesis de posgrado y doctorado por año

Fuente: Elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

### b. Disciplinas y temas

La clasificación disciplinaria de los libros se basa en el *Estándar Nacional de Clasificación y Códigos de Disciplinas de China* (GB/T 13745-2009), pero también se tiene en cuenta la naturaleza interdisciplinaria de los estudios regionales y de países y los temas específicos tratados en la literatura. Dado que la cantidad de libros es relativamente pequeña y las disciplinas involucradas son bastante claras, la clasificación disciplinaria se ha realizado de manera más detallada. La distribución disciplinaria de los libros abarca un espectro amplio. De los 59 libros, 11 están relacionados con la literatura, de los cuales 8 tratan sobre el famoso escritor argentino Jorge Luis Borges; se incluyen biografías y estudios sobre sus obras. Los libros sobre deportes y temas militares suman 8 cada uno; los primeros tratan sobre el fútbol argentino, con 4 biografías del futbolista Lionel Messi, y los segundos se centran en la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido en 1982. Los libros sobre economía, historia y relaciones internacionales suman 7, 6 y 6 respectivamente, con temas relativamente distintos, pero con un fuerte contenido académico. De los 6 libros sobre relaciones internacionales, 5 están relacionados con las relaciones entre China y Argentina.

**Figura 4.** Distribución disciplinaria de los libros

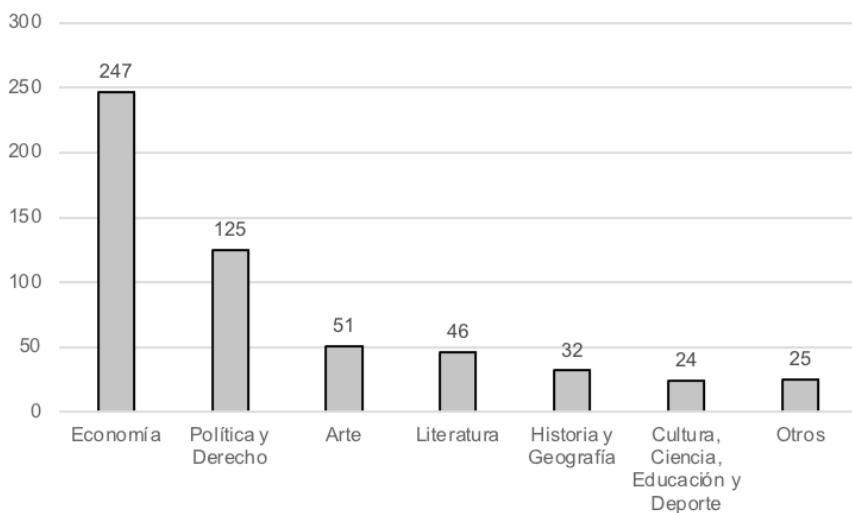
Fuente: elaboración propia a partir de metadatos editoriales.

La cantidad de artículos de revistas académicas es mayor y la clasificación disciplinaria se basa, principalmente, en los códigos de clasificación mostrados en CNKI, aunque muchos artículos abarcan dos o más disciplinas. Para los artículos publicados antes de principios de la década de 1990 que no tienen códigos de clasificación, la autora los ha clasificado según el tema y el contenido del artículo. Como se puede ver en la Figura 5, la distribución disciplinaria de los estudios sobre Argentina se concentra principalmente en economía y política, lo cual es una característica de los estudios regionales y de países. Los estudios de economía ocupan el lugar más importante ya que representan el 45% de todos los artículos de revistas académicas. Le siguen los estudios sobre temas políticos y jurídicas, que representan el 20% del total. Si se incluyen los artículos que tratan tanto de economía o política como de otras disciplinas, más de dos tercios de las investigaciones están relacionadas con la economía o la política. Los estudios sobre arte y literatura argentina suman 92 artículos, lo que tiene que ver con la rica cultura y la prolífica producción literaria del país.

En cuanto a los temas de los artículos, en los estudios económicos, los académicos chinos se han centrado principalmente en las crisis económicas, seguidas de las reformas económicas, el desarrollo económico, las políticas y

sistemas económicos, el comercio y los pensamientos económicos. En los estudios políticos, los temas principales son las relaciones internacionales, la política exterior, los partidos políticos, el desarrollo político y las cuestiones jurídicas. En los estudios históricos, los períodos de la independencia y la primera mitad del siglo XX han recibido especial atención por parte de los académicos chinos, ya que ambos períodos han tenido un gran impacto en el desarrollo político, económico y social de Argentina. En los estudios literarios, el escritor argentino Jorge Luis Borges y sus obras son, sin duda, el foco principal. En los estudios artísticos, el cine y la música son los temas más importantes.

**Figura 5.** Distribución disciplinaria de los artículos de revistas académicas

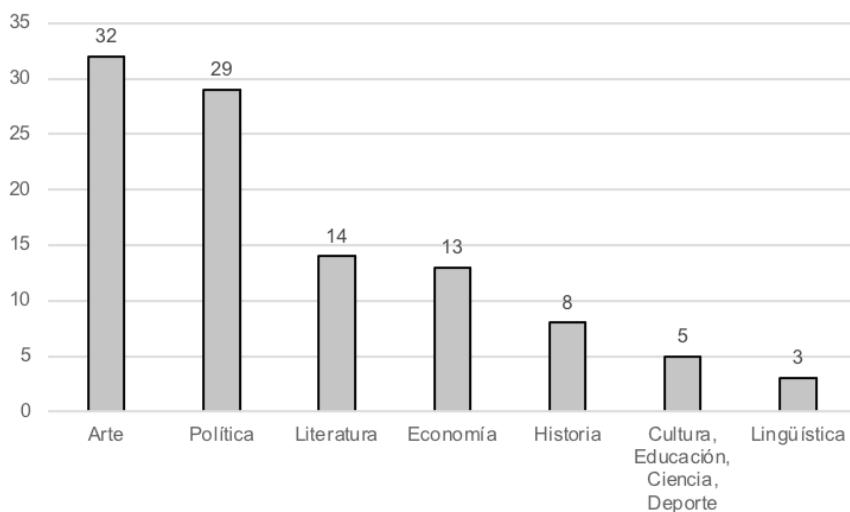


Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

De las 104 tesis de posgrado y doctorado, solo 9 son tesis doctorales y el resto son tesis de posgrado. En términos de disciplinas, las tesis muestran una distribución diferente a la de los artículos de revistas académicas. Como se puede ver en la Figura 6, la mayoría de las tesis se centran en estudios artísticos, en particular en la música argentina, especialmente el tango; el segundo lugar lo ocupa la política, con una gran proporción de estudios sobre las relaciones exteriores y el pensamiento diplomático, seguidos de los estudios

sobre el proceso de democratización y las cuestiones jurídicas; los estudios literarios ocupan el tercer lugar, con el escritor Jorge Luis Borges como eje fundamental de la investigación; los estudios económicos, que ocupan el primer lugar en los artículos de revistas académicas, solo suman 13 tesis, que se tratan de crisis económicas, desarrollo económico, energía y entorno de inversión. Los estudios históricos se centran, principalmente, en el periodo posterior a la entrada de Argentina en la fase capitalista de desarrollo, especialmente desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX.

**Figura 6.** Distribución disciplinaria de las tesis de posgrado y doctorado



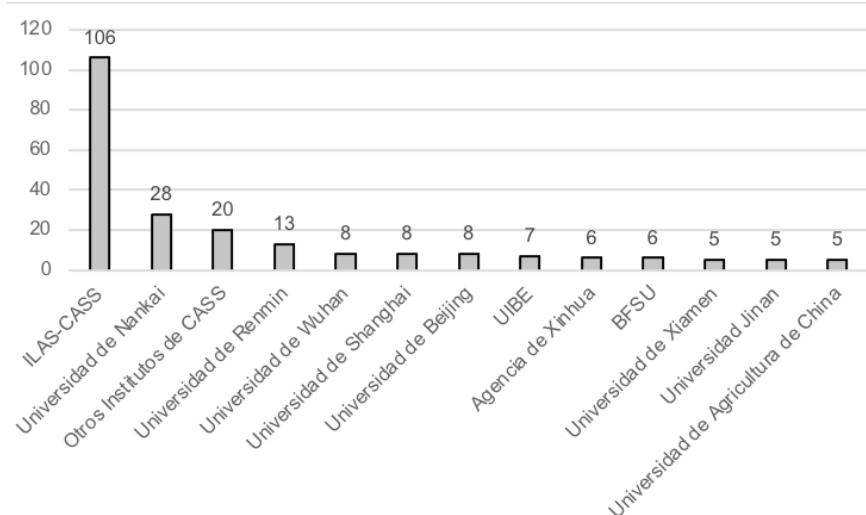
Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

### c. Autores e instituciones

Entre los autores –o editores– de los libros, 4 personas han escrito –o editado– más de 2 libros. La mayoría de los libros son de autoría única, mientras que unos pocos son de coautoría o se publican en nombre colectivo. Un total de 10 libros son escritos –o editados– por autores que en el momento de la publicación trabajaban en la Academia China de Ciencias Sociales –en adelante, abreviatura de inglés “CASS”–, de los cuales 7 pertenecían al Instituto de Estudios Latinoamericanos –en adelante, abreviatura de inglés “ILAS” –, y 2 al Instituto de Literatura Extranjera.

Entre los autores de artículos de revistas académicas, la gran mayoría ha escrito solo un artículo sobre Argentina. Los autores que han escrito 2 o más artículos suman 63. El autor con más publicaciones ha escrito 9 artículos. La mayoría de los artículos son de autoría única, con muy pocos casos de coautoría. En cuanto a las instituciones en las que trabajan los autores, el ILAS –también se toma en consideración el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Posgrado de la CASS<sup>3</sup> ocupa el primer lugar con 106 artículos, lo que representa casi el 20% del total; en segundo lugar, está la Universidad de Nankai y otros institutos de la CASS ocupan el tercer lugar. El resto de las instituciones con un número significativo de publicaciones son principalmente universidades (ver Figura 7).

**Figura 7.** *Cantidad de artículos de revistas académicas por institución del autor*



Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

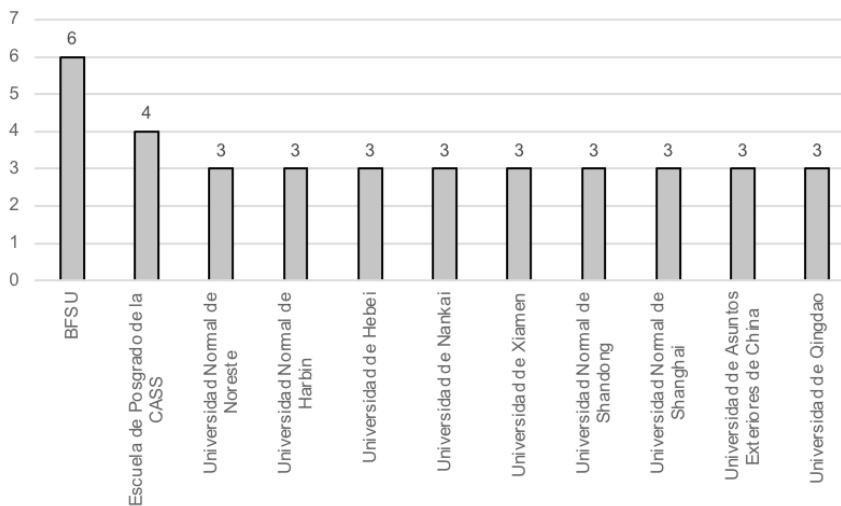
Nota: UIBE se refiere a Universidad de Economía y Comercio Internacional, BFSU se refiere a Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing.

Las tesis de posgrado y doctorado sobre Argentina provienen de 62 insti-

<sup>3</sup> El ILAS se encarga a la formación de estudiantes de posgrado y de doctorado del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Posgrado de la CASS.

tuciones de educación superior. La Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing ocupa el primer lugar con 6 tesis, seguida por la Escuela de Posgrado de la CASS con 4 tesis y otras 9 universidades con 3 tesis cada una comparten el tercer lugar (ver Figura 8).

**Figura 8.** Cantidad de tesis de posgrado y doctorado por institución de formación



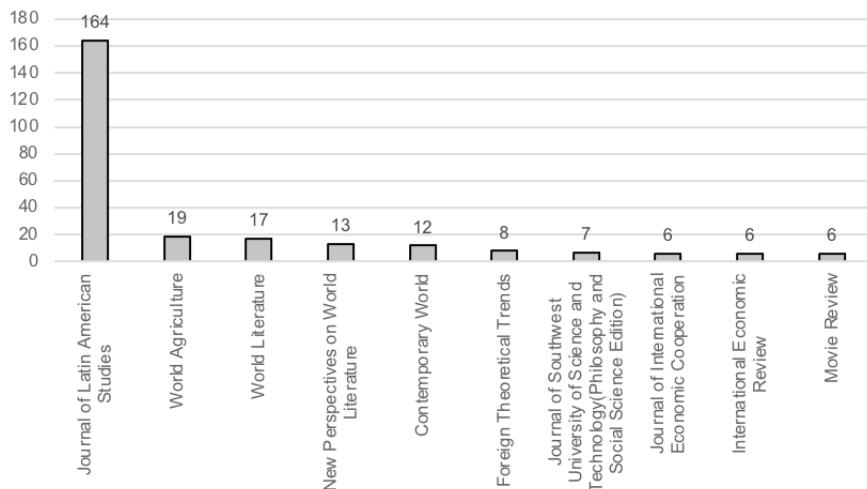
Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

Nota: BFSU se refiere a Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing.

#### **d. Editoriales y revistas**

Las editoriales que han publicado libros sobre Argentina suman 42, entre las cuales la Editorial de Ciencias Sociales de China y la Editorial Mundial ocupan el primer lugar con 5 libros cada una, seguidas por la Editorial del Pueblo con 4 libros.

Las revistas académicas que han publicado artículos sobre Argentina suman 212, pero casi tres cuartas partes de ellas solo han publicado un artículo relacionado. La revista con más publicaciones es *Journal of Latin American Studies* –Revista Estudios Latinoamericanos–, editada por el ILAS, con 164 artículos, lo que representa el 30% del total. Otras revistas están muy por detrás (ver Figura 9).

**Figura 9.** Cantidad de artículos publicados por revista académica

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos CNKI.

## 5. Características y tendencias de los estudios sobre Argentina

En la sección anterior se ofrece un análisis estadístico sobre estudios argentinos en China, en tanto en esta sección se resumirán las principales características y tendencias de la investigación sobre Argentina a partir de estos datos.

### *a. El interés en los estudios sobre Argentina está fuertemente influenciado por las relaciones políticas y económicas entre China y Argentina*

Durante mucho tiempo después del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y Argentina, los estudios sobre Argentina en la academia china no se desarrollaron ampliamente. La principal razón fue el lento desarrollo de los intercambios económicos y comerciales entre los dos países, lo que resultó en un bajo interés por parte del gobierno y el sector empresarial chino en comprender Argentina, y una demanda social limitada de resultados de investigación, lo que a su vez redujo la motivación de los académicos para investigar. Este no era un problema exclusivo de los estudios sobre Argentina, sino una realidad que enfrentaba toda la investigación sobre América Latina. El punto de inflexión llegó en 2002. En 2001, Argentina sufrió una grave crisis económica que provocó el abandono del modelo neoliberal promovido

por Occidente. Este contexto, sumado al ascenso de un gobierno de izquierda, aceleró el acercamiento con China. Impulsadas por el superciclo de los precios de las materias primas, las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina alcanzaron un ritmo de desarrollo sin precedentes. En 2004, China y Argentina establecieron una Asociación Estratégica, que en 2014 se elevó a una Asociación Estratégica Integral. En este contexto, los estudios sobre Argentina en China entraron en una nueva etapa, con un interés creciente y una producción académica cada vez más abundante. Como señala Wang Xiaode, el rápido aumento de las relaciones entre China y la región latinoamericana constituye la base y el impulso para el florecimiento de los estudios sobre América Latina en China (Wang, 2021). Los datos analizados anteriormente muestran que, tanto la cantidad de libros como de artículos académicos creció significativamente después del año 2000. Sin embargo, el aumento del interés de los estudiantes universitarios llegó un poco más tarde, lo que puede atribuirse al largo ciclo de formación de estudiantes de posgrado y doctorado, así como al tiempo necesario para que los profesores se adaptaran a las nuevas necesidades. Esto demuestra que el auge de los estudios sobre Argentina en China no solo es un producto de la cambiante situación, sino también un reflejo del florecimiento de las relaciones entre China y Argentina en el campo de las ciencias sociales y humanidades.

***b. La distribución disciplinaria y los temas de investigación sobre Argentina son cada vez más amplios y la profundidad de la investigación está aumentando***

América Latina es tanto un “océano de ideas” como un campo de prácticas para diversas reformas. Argentina no es una excepción. Su historia, cultura, estructura social y dotación de recursos han proporcionado un terreno fértil para el surgimiento y desarrollo de diversas teorías, mientras que sus estrechos vínculos con los países europeos han hecho que el país esté profundamente influenciado por ideas y culturas extranjeras. A lo largo de la historia, la “teoría centro-periferia” de Raúl Prebisch, la ideología populista de Juan Perón y el “realismo periférico” de Carlos Escudé han impulsado a Argentina a explorar su propio camino de desarrollo a través de cambios constantes. Para un país que sufrió 300 años de dominio colonial, no es fácil lograr un desarrollo autónomo y estable, y liberarse de la dependencia y la vulnerabilidad. En su proceso de modernización, los problemas, caminos y desafíos que enfrenta Argentina están llenos de complejidad y vicisitudes, lo que no solo es representativo en América Latina, sino que también proporciona un espacio de reflexión para los países en desarrollo. Todo esto constituye una

importante motivación y fuente de inspiración para los académicos chinos que estudian Argentina. Antes de la década de 1990, la investigación sobre Argentina se centraba principalmente en descripciones generales del país y en la transmisión de información. A medida que el conocimiento sobre Argentina se ha profundizado, los temas de investigación en la academia china se han diversificado. Y las perspectivas de investigación se han enriquecido cada vez más. En otras palabras, los estudios sobre Argentina en China se han desplazado hacia “explicación y producción” de conocimiento.

*c. La CASS es el pilar de los estudios sobre Argentina y las universidades desempeñan un papel complementario importante*

Los estudios regionales y de países requieren el uso de diferentes disciplinas para formar un sistema de conocimiento completo que permita una comprensión integral de una región o un país. En este sentido, la CASS tiene una ventaja única. En particular, el ILAS, como la única institución académica profesional en China dedicada al estudio de América Latina y el Caribe, ha aprovechado su amplia gama de disciplinas y su equipo académico para mantenerse a la vanguardia en los estudios sobre Argentina durante 60 años y ha producido una gran cantidad de importantes resultados de investigación. La revista *Journal of Latin American Studies*, editada por el ILAS, es la única revista académica en China dedicada exclusivamente a los estudios sobre América Latina y en sus más de 40 años de historia se ha convertido en la plataforma más importante para la publicación de investigaciones sobre Argentina. Tanto en términos de cantidad como de calidad de los artículos, la contribución de *Journal of Latin American Studies* es incomparable. Al mismo tiempo, otros institutos de la CASS como el Instituto de Literatura Extranjera y el Instituto de Historia Mundial también han aprovechado sus ventajas profesionales para sumarse a los estudios argentinos. En los últimos años, con el creciente interés de las universidades chinas en la formación de talentos en español y el aumento del interés de profesores y estudiantes de otras carreras en los estudios regionales y de países, las fuerzas de investigación en las universidades también se han fortalecido, convirtiéndose en un complemento importante para las instituciones académicas. Vale la pena destacar que el fortalecimiento de las fuerzas de investigación en las universidades, especialmente el aumento del interés de los estudiantes de posgrado y doctorado en los temas relacionados con Argentina, es muy útil para rejuvenecer el equipo de investigación sobre Argentina y ampliar la reserva de talentos.

## 6. Desafíos de los estudios regionales y de países

En la sección anterior se han analizado las características del desarrollo de los estudios sobre Argentina en los últimos 50 años. En esta sección, se continuará utilizando este caso para resumir los desafíos comunes que enfrentan los estudios regionales y de países.

### *a. Desequilibrio disciplinario interno*

Como se ha mencionado anteriormente, los estudios regionales y de países tienen características multidisciplinarias e interdisciplinarias. A juzgar por el desarrollo reciente de los estudios sobre Argentina, los resultados de investigación ya abarcan múltiples disciplinas y cubrían, básicamente, todas las áreas de las humanidades y las ciencias sociales. Si se incluyen los artículos no tan académicos, esta característica es aún más evidente. En los últimos años, las investigaciones interdisciplinarias y transdisciplinarias han sido frecuentes y han enriquecido enormemente el contenido de los estudios sobre Argentina. Sin embargo, un fenómeno que no puede ignorarse es que el desarrollo de las diferentes disciplinas es extremadamente desigual. Los estudios económicos y políticos ocupan una posición dominante, mientras que los estudios en otras disciplinas son claramente insuficientes. Esta situación es común en los estudios sobre países pequeños, no angloparlantes y no vecinos con China. Hay tres razones para esto. En primer lugar, desde la perspectiva de las necesidades estratégicas nacionales, comprender la economía, la política y las relaciones exteriores de otros países es lo más urgente, ya que los problemas en estas áreas suelen tener un impacto importante en las relaciones bilaterales, por lo que reciben más atención. En segundo lugar, la escasez de talentos para investigar países pequeños, no angloparlantes y no vecinos con China hace que el grupo de investigación existente no pueda cubrir todos los campos de estudio, lo que inevitablemente resulta en una distribución desigual de las disciplinas. En tercer lugar, en los últimos años, los países pequeños, no angloparlantes y no vecinos han atraído la atención de muchos investigadores con formación en distintas disciplinas, pero cuyas áreas de investigación suelen ser la ciencia política, la economía y las relaciones internacionales. Si se toma a Argentina como ejemplo, se hace evidente que muchos de los problemas que enfrenta el país se han utilizado como casos para explorar la aplicabilidad universal de teorías, tales como el estudio de la teoría militar moderna y su aplicación a través de la Guerra de las Malvinas, o el estudio de los defectos de la teoría neoliberal a través de la crisis económica de 2001.

### ***b. Enfoque excesivo en temas coyunturales***

Cada país tiene una historia y una cultura únicas, que pueden proporcionar respuestas para explicar los problemas actuales. Solo con una investigación profunda y sólida sobre la historia, la sociedad, la cultura y la religión de un país, se puede comprender por qué la sociedad contemporánea enfrenta diversos dilemas de desarrollo. Por lo tanto, los estudios de países no deben limitarse a los temas coyunturales o la situación actual. Después de la crisis económica de 2001 en Argentina, el país se convirtió rápidamente en un objeto de estudio prioritario para la academia china. De los 53 artículos publicados en 2002, 49 estaban relacionados con esta crisis. Aunque la reflexión de los académicos chinos sobre la crisis argentina es oportuna y extremadamente importante y necesaria, si no se comprende la historia y la cultura de este país y no se descubren las leyes de su desarrollo económico, lo que se piensa es solo la crisis en sí, no su esencia. Wang Xiaode sostiene también que los investigadores que estudian la realidad latinoamericana deben contar con una perspectiva histórica, pues la historia es la llave para analizar el presente. El estudio de la actualidad debe partir necesariamente del conocimiento histórico e incorporar tanto el bagaje histórico como el pensamiento, la mirada y los métodos históricos. Los académicos no solo deben comprender el qué de los fenómenos, sino también su porqué (Wang, 2021).

### ***c. Falta de académicos expertos***

Como se puede ver en las estadísticas de la cuarta sección de este artículo, los académicos que se han dedicado a largo plazo a la investigación sobre Argentina son muy escasos y la mayoría se concentran en la CASS. Cerca del 85% de los autores de artículos en revistas académicas han escrito solo un artículo sobre Argentina. Una de las razones de esta fenómeno es la particularidad de los estudios de países. Qian Chengdan y Lan Min creen que los estudios regionales y de países requieren que los investigadores tengan una acumulación de conocimientos multidisciplinarios (Qian y Lan, 2022). Esto indica que el umbral para los estudios regionales y de países no es bajo y la dificultad no es pequeña. Los investigadores en estudios de países no solo deben tener habilidades de investigación multidisciplinarias, sino también integrar estos conocimientos para desarrollar nuevos conocimientos. Claramente, la cantidad de académicos que pueden cumplir con este requisito es extremadamente limitada, ya que esto requiere una acumulación y reserva de conocimientos a largo plazo, lo que no es fácil de lograr. Otra razón es el retraso en la construcción de plataformas para los estudios regionales y de

países. En los últimos años, muchas universidades chinas han establecido centros de estudios regionales y de países, muchos de los cuales se basan en departamentos de idiomas extranjeros, especialmente en el caso de los estudios sobre países no angloparlantes. Los profesores en estas instituciones deben equilibrar la enseñanza y la investigación y es común que tengan personal insuficiente y una base de investigación débil.

#### *d. Intercambio y cooperación insuficiente entre académicos chinos y extranjeros*

El objetivo final de los estudios regionales y de países en China es lograr una comprensión completa, profunda y objetiva del mundo. En el proceso de investigación, el intercambio académico entre China y otros países es esencial. En los resultados de investigación incluidos en este artículo, los estudios conjuntos entre China y Argentina son muy escasos. En cuanto a las limitaciones objetivas, el tardío inicio de los intercambios académicos sino-argentinos, los limitados canales de comunicación entre académicos, las diferencias en los sistemas de evaluación académica entre ambas partes y las barreras lingüísticas son factores desfavorables. Cabe destacar que existe un gran desajuste en los temas de investigación entre los académicos chinos y argentinos, es decir, los académicos chinos se centran más en Argentina, mientras que los académicos argentinos se centran más en China. Esto hace que el diálogo entre ambas partes solo pueda desarrollarse en el tema de las relaciones entre China y Argentina. Desde el punto de vista de la voluntad subjetiva, la mayoría de los investigadores en instituciones académicas y universidades chinas prefieren investigar de manera independiente para lograr resultados a corto plazo, porque los estudios conjuntos suelen llevar mucho tiempo y requieren un gran esfuerzo. Sin embargo, a largo plazo, “investigar en solitario” no beneficia a los académicos chinos en la ampliación de sus horizontes académicos.

#### *e. Canales limitados para la publicación de resultados de investigación*

Durante mucho tiempo, la revista *Journal of Latin American Studies* ha sido una plataforma importante para la publicación de investigaciones sobre Argentina. Aunque en los últimos años, gracias al esfuerzo de los académicos, cada vez más revistas publican los trabajos de investigación sobre Argentina, en comparación con los estudios sobre grandes países y regiones prioritarias, todavía hay mucho margen de mejora. Las principales razones por las que los académicos tienen dificultades para publicar consisten en la cantidad li-

mitada de revistas dedicadas a los estudios regionales y de países, la falta de atención a estos estudios, los requisitos cada vez más estrictos de las revistas en cuanto a la selección de temas y la calidad de los artículos, y la falta de innovación y profundidad en los artículos.

### **Conclusión: el futuro de los estudios sobre Argentina en China**

Como un país emergente, China tiene una necesidad urgente de fortalecer su comprensión y conocimiento del mundo exterior. A través de una “investigación sobre la investigación”, este artículo ha examinado los problemas y desafíos en el desarrollo actual de los estudios sobre Argentina. Sin embargo, basándose en las siguientes consideraciones, este artículo sigue siendo optimista sobre el futuro de los estudios sobre Argentina.

En primer lugar, en septiembre de 2022, el Comité de Grados Académicos del Consejo de Estado y el Ministerio de Educación de China determinaron incluir los estudios regionales y de países en el catálogo de disciplinas de primer nivel como una disciplina interdisciplinaria. Esto impulsará enormemente los estudios sobre países pequeños, no angloparlantes y que han estado al margen de la investigación durante mucho tiempo. Por un lado, el reconocimiento de la disciplina de primer nivel ayudará a romper las barreras disciplinarias existentes y creará condiciones para la integración de disciplinas y la innovación del conocimiento. Por otro lado, se promoverán nuevos modelos de formación de talentos en las universidades, lo que proporcionará profesionales más multidisciplinarios para el estudio de los estudios regionales y de países.

En segundo lugar, con la incorporación de más jóvenes académicos a los equipos de investigación, los estudios regionales y de países sin duda generarán nueva vitalidad y dinamismo. Por un lado, ya han surgido en China jóvenes profesionales que dominan el idioma del país estudiado y tienen una formación disciplinaria. Aunque carecen de experiencia en investigación, tienen ideas activas, perspectivas únicas y están dispuestos a aprender y probar nuevos métodos de investigación. Por otro lado, con la expansión de la cooperación educativa entre China y otros países, incluida Argentina, han aparecido cada vez más investigadores jóvenes que han estudiado o realizado visitas académicas a largo plazo en países no angloparlantes. Estos jóvenes han establecido amplias y estrechas conexiones con la academia extranjera y son una fuerza importante para promover el intercambio académico entre China y otros países. La tarea futura de las instituciones académicas y uni-

versidades es mantener a estos jóvenes talentos en los equipos de investigación regional y de países, estimular su entusiasmo por la investigación y ayudarlos a desarrollarse rápidamente.

Finalmente, los resultados académicos de los estudios regionales y de países están siendo reconocidos por más revistas académicas de alto nivel. En el caso de los estudios sobre Argentina, según los datos de 2012 a 2021, la proporción de artículos sobre Argentina publicados en *Journal of Latin American Studies* ha disminuido al 16% del total de artículos sobre Argentina publicados en ese período. Durante este tiempo, muchas revistas académicas importantes publicaron por primera vez artículos sobre Argentina, como *International and Comparative Education*, *Journal of Beijing Film Academy*, *Journal of Northeastern University (Social Science)*, *International Taxation in China*, *Jiangxi Social Sciences*, *Research on Economics and Management*, *Studies in World Religions*, *China Review of Political Economy*, etc. Esto demuestra que los estudios regionales y de países están recibiendo cada vez más atención. ☈

## Referencias bibliográficas

- Guo, J. (2016). Estudios sobre América Latina en China desde una perspectiva comparativa. *Journal of International Studies*, 37(5), 86-108.
- Li, A. (2020). Estudios regionales y de países en China: historia, objetivos y métodos. *Yunnan University Area Studies*, 2, 172-196. (李安山, 《中国的区域国别研究: 历史、目的与方法》, 载《云大地区研究》2020年第2期, 第172-196页。)
- Li, Q. (2020). Reflexiones sobre la metodología de los estudios regionales y de países. *Chinese Journal of European Studies*, 38(5), 157-162. (李强, 《关于区域与国别研究方法论的思考》, 载《欧洲研究》2020年第5期, 第157-162页。)
- Qian, C. y Hu, L. (2020). Los estudios europeos desde la perspectiva de los estudios regionales y de países: un debate sobre la dirección del desarrollo de los estudios europeos. *Chinese Journal of European Studies*, 38(4), 138-150. (钱乘旦, 胡莉, 《区域与国别研究视野下的“欧洲研究”——关于欧洲研究发展方向的讨论》, 载《欧洲研究》2020年第4期, 第138-150页。)
- Qian, C. y Lan, M. (2022). 1 + 1 > 2: los estudios regionales y de países abren nuevas perspectivas para la integración disciplinaria. *Diario de las Ciencias Sociales de China*, (16 de junio), 5. (钱乘旦, 兰旻, 《1 + 1 > 2: 区域国别学为学科融合开新局》, 载《中国社会科学报》, 2022年6月16日第5版。)
- Ren, X. (2022). Cómo llevar a cabo estudios regionales y de países en la actualidad. *Journal of International Relations*, 4, 3-16. (任晓, 《今天我们如何开展区域国别研究》, 载《国际关系研究》2022年第4期, 第3-16页。)

- Wang, X. (2021). Revisión y reflexiones sobre los estudios latinoamericanos en China. *Journal of Latin American Studies*, 43(01), 1-35. (王晓德, 《中国拉丁美洲研究的回顾与思考》, 载《拉丁美洲研究》2021年第1期, 第1-35页。)
- Zhao, K. (2021). El significado, los debates y las tendencias de los estudios regionales y de países. *Russian Studies*, 3, 121-145. (赵可金, 《国别区域研究的内涵、争论与趋势》, 载《俄罗斯研究》2021年第3期, 第121-145页。)
- Zhao, K. y Liu, J. (2022). Posicionamiento disciplinario y espacio de desarrollo de los estudios regionales y de países: entrevista al profesor Zhao Kejin. *Russian Studies*, 5, 3-30. (赵可金, 刘军, 《区域国别学的学科定位与发展空间——赵可金教授访谈》, 载《俄罗斯研究》2022年第5期, 第3-30页。)

# La diplomacia económica y comercial argentina con China en economía del conocimiento durante la gestión Fernández (2019-2023)

## *Argentina's economic and commercial diplomacy with China in the knowledge economy during the Fernández administration (2019-2023)*

Maximiliano Vila Seoane\*

---

### Resumen

El objetivo de este trabajo es indagar el nexo entre diplomacia económica y comercial con economía del conocimiento. El presente artículo contribuye a esta literatura al analizar los alcances y las limitaciones de la administración Fernández (2019-2023) para potenciar la diplomacia económica y comercial argentina con China, en particular, en temas de economía del

---

\* Es investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Es profesor de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), donde imparte cursos de grado y posgrado sobre relaciones internacionales, tecnopolítica y comunicación internacional. Correo electrónico: mvila@unsam.edu.ar. <https://orcid.org/0000-0002-0134-7714>

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.05>



STUDIA POLITICÆ  Número 64 primavera-verano 2025 pág. 117-152

Recibido: 18/03/2025 | Aceptado: 18/05/2025

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

conocimiento. Se sostiene que, durante el período analizado, el Estado avanzó con varias medidas de diplomacia económica con China, que involucró dinamizar los instrumentos de vinculación preexistentes como la firma de nuevos, tales como la adhesión argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Adicionalmente, se implementaron algunos programas nuevos de diplomacia comercial y se realizaron varios anuncios de iniciativas en conjunto en temas vinculados a la economía del conocimiento. No obstante, los resultados alcanzados han sido limitados. En parte, por la falta de una estrategia assertiva, coordinada e integral de política exterior argentina hacia China, así como también a causa de las divisiones dentro de la coalición de gobierno y de las tensiones económicas que atravesó la economía nacional. De igual modo, salvo por un puñado de empresas estatales, el interés del sector privado de la economía del conocimiento argentina en vincularse con contrapartes de China ha sido, por el momento, reducido. Estos resultados se basan el análisis de información primaria, como documentos y declaraciones oficiales y entrevistas en profundidad con actores clave, así como también en fuentes secundarias empleadas para contextualizar el vínculo entre Argentina y China. En base a los desafíos identificados, el artículo concluye con un listado de propuestas de política pública para fortalecer la diplomacia económica y comercial argentina con China.

**Palabras clave:** diplomacia económica – diplomacia comercial – economía del conocimiento – Argentina – China.

### **Abstract**

The objective of this paper is to investigate the nexus between economic and commercial diplomacy and the knowledge economy. This article contributes to this literature by analyzing the scope and limitations of the Fernández administration (2019-2023) to enhance Argentina's economic and commercial diplomacy with China, particularly in the knowledge economy. The article argues that during the period analyzed, the State advanced with several measures of economic diplomacy with China, which involved putting pre-existing instruments of cooperation into operation as well as initiating new ones, such as Argentina's accession to the Belt and Road Initiative. In addition, some new commercial diplomacy programs were implemented and several joint initiatives were announced in areas related to the knowledge economy. However, the results achieved have been limited. This is partly due to the lack of an assertive, coordinated and comprehensive Argentine foreign policy strategy towards China, as well as to the divisions within the government coalition and the economic tensions that have affected the national economy. Likewise, except for a handful of state-owned enterprises, the interest of the private sector of the Argentine knowledge economy in linking up with Chinese counterparts has, for the moment, been reduced. These results are based on the analysis of primary information, such as official documents and statements and in-depth interviews with key stakeholders, as well as secondary sources used to contextualize the relationship between Argentina and China. On the basis of the challenges identified, the

article concludes with a list of public policy proposals to strengthen Argentina's economic and commercial diplomacy with China.

**Keywords:** Economic diplomacy – Commercial diplomacy – Knowledge economy – Argentina – China.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es indagar el nexo entre diplomacia económica y comercial con economía del conocimiento. Los primeros dos términos, que muchas veces se emplean de forma indistinta, hacen referencia a las estrategias y prácticas de la diplomacia para potenciar la economía de un país (Lee & Ruél, 2012; Okano-Heijmans, 2011). En cambio, la economía del conocimiento alude a una estrategia de acumulación de capital basada en el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento que se popularizó a partir de fines de los 90, y de la que aún se conoce poco sobre sus resultados en países del sur global (Chorev & Ball, 2022). Algunos estudios han examinado facetas de ambos conceptos y prácticas por separado. Sin embargo, en la literatura se le ha prestado menos atención a cómo los países del sur global procuran potenciar su economía del conocimiento por intermedio de la diplomacia.

El presente artículo contribuye a esta literatura al analizar los alcances y las limitaciones de la administración Fernández (2019-2023) para potenciar la diplomacia económica y comercial argentina con China, en particular, en temas de economía del conocimiento. La elección de este caso se debe a que Argentina es uno de los países de América del Sur que se destaca por contar con sectores dinámicos asociados a la economía del conocimiento, como el de biotecnología, *software* y servicios informáticos, nuclear, satelital, entre otros. De igual forma, la elección se fundamenta en el hecho de que la administración Fernández intentó revertir el déficit comercial con China mediante diferentes iniciativas de diplomacia económica y comercial con el país asiático, donde figuraron medidas vinculadas a la economía del conocimiento.

En este artículo se sostiene que, durante el período analizado, el Estado avanzó con varias medidas de diplomacia económica con China, que involucraron dinamizar los instrumentos de vinculación preexistentes como la firma de nuevos, tales como la adhesión argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Adicionalmente, se implementaron algunos programas nuevos de diplomacia

comercial y se realizaron varios anuncios de iniciativas en conjunto en temas vinculados a la economía del conocimiento. No obstante, los resultados alcanzados han sido limitados. En parte, por la falta de una estrategia asertiva, coordinada e integral de política exterior argentina hacia China, así como también a causa de las divisiones dentro de la coalición de gobierno y de las tensiones económicas que atravesó la economía nacional. De igual modo, salvo por un puñado de empresas estatales, el interés del sector privado de la economía del conocimiento argentina en vincularse con contrapartes de China ha sido, por el momento, reducido. Estos resultados se basan el análisis de información primaria, como documentos y declaraciones oficiales, y entrevistas en profundidad con actores clave, así como también en fuentes secundarias empleadas para contextualizar el vínculo entre Argentina y China.

El resto del trabajo está organizado en seis secciones. En la siguiente se presenta una síntesis de la literatura vinculada al tema bajo estudio. A continuación se introduce el marco analítico que orientó el análisis, seguido por una sección que explica la metodología empleada. Luego se analiza la diplomacia económica argentina con China, y continua el artículo con una sección que presenta los principales programas e iniciativas de diplomacia comercial con China en economía del conocimiento, como así también estadísticas sobre los resultados alcanzados. La próxima sección sintetiza la opinión de los entrevistados sobre los desafíos de la diplomacia económica y comercial argentina con China. El artículo concluye con los principales hallazgos y con un listado de propuestas de política pública para la diplomacia económica y comercial argentina con China.

## 1. Revisión de la literatura

En la literatura en español, el estudio de la diplomacia económica o comercial argentina es un tema aún poco estudiado. El primer término solo figura al pasar en trabajos más generales de política exterior o historia económica de Argentina, donde se examinan las estrategias de “inserción internacional” del país en un dado momento histórico (Lisińska, 2023; Malacalza y Tokatlian, 2022). En cuanto a los estudios sobre el vínculo entre Argentina y China, las contribuciones académicas se han focalizado en la historia de las relaciones bilaterales y diplomáticas (Laufer, 2019; Oviedo, 2023) y en examinar la creciente presencia de China en Argentina, ya sea por intermedio del estudio de casos específicos de proyectos de cooperación (Mora, 2022; Vila Seoane y Morena Álvarez Velasco, 2024), de la cobertura de China en los medios

de comunicación argentinos (Vila Seoane, 2023), o de diferentes facetas de China en la vida cotidiana argentina desde perspectivas etnográficas (Badaró, 2022). De los pocos artículos que emplearon explícitamente el concepto de diplomacia económica, el foco ha sido el análisis en la estrategia de China hacia Argentina u otros países de la región o del sur global (Busilli, 2019; Rubiolo y Busilli, 2021), pero no se hallaron trabajos que analizaran el vínculo inverso. En cuanto al término de diplomacia comercial, se identificó el trabajo de Busilli (2023) que comparó la estrategia política y de diplomacia comercial de Argentina con China e India entre 2010 y 2021. En ambos casos, los trabajos han estado basados en el análisis de fuentes documentales y declaraciones oficiales, pero sin consultar a actores a cargo de diseñar y/o implementar tales estrategias.

En cuanto a la denominada economía del conocimiento, su origen se remonta a los estudios pioneros de autores como Daniel Bell, Peter Drucker, Fritz Machlup, entre otros, que describieron una transición de economías industriales a posindustriales, donde el conocimiento surge como el factor crucial para promover el crecimiento económico (Choong & Leung, 2022). En los 90, la OECD fue el organismo clave que delineó y difundió estrategias para impulsar el crecimiento económico por intermedio de sectores basados en conocimiento (Godin, 2006). Estas propuestas luego fueron adoptadas por varios países del norte y del sur global (Chorev & Ball, 2022), aunque de forma diferenciada. Los argumentos a favor de esta estrategia enfatizan que la producción, distribución y uso de conocimiento constituyen los principales mecanismos a través de los cuales las empresas pueden mejorar su productividad y las naciones aumentar su crecimiento económico (OECD, 1996; The World Bank, 2007).

Argentina ha sido uno de los países del sur global en implementar políticas para el estímulo de la economía del conocimiento, donde se destacan la ley para la Promoción de la Industria del Software (2004), la Ley para la Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna (2007) y, más recientemente, la Ley que establece el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (2019). En este marco, los estudios se han concentrado en examinar el desarrollo y potencial de los sectores que componen esta economía, han realizado análisis y propuestas de política pública, y, a lo sumo, han realizado comparaciones con otros casos de la región (Gayá, 2017; Lachman y López, 2022; Uriona Maldonado et al., 2013). Sin embargo, no se identificaron trabajos específicos sobre Argentina y China que emplearan el término paraguas de economía del conocimiento. En cambio, sí

existe una literatura que analiza procesos de cooperación entre Argentina o América Latina con China en temas de ciencia, tecnología e innovación, en particular en tecnología de alimentos, en el sector digital, espacial y nuclear (Blinder y Vila Seoane, 2023; Frenkel y Blinder, 2020; Hurtado y Haro Sly, 2023; López, 2022). No obstante, estos textos no han ahondado en temas de diplomacia económica o comercial.

En suma, en la literatura hay un creciente interés en el estudio de las vinculaciones entre Argentina y China, así como también de las políticas argentinas para promover su economía del conocimiento. Sin embargo, existen pocas investigaciones específicas sobre los logros y alcances de la estrategia argentina para promover su economía del conocimiento a través de la diplomacia económica y comercial, especialmente en relación con socios estratégicos como China. En este contexto, la siguiente sección presenta un marco conceptual que guía el desarrollo del resto del estudio.

## **2. Marco conceptual para el estudio de la diplomacia económica y comercial en economía del conocimiento**

En la literatura se encuentran una variedad de definiciones sobre diplomacia económica y diplomacia comercial, que muchas veces se solapan (Okano-Heijmans, 2011; Rana, 2013). Por el contrario, en este artículo se considera a la diplomacia económica como el término paraguas que abarca a todas las estrategias e instrumentos que puede emplear un Estado para alcanzar fines económicos y políticos (Okano-Heijmans, 2016). Por ejemplo, esto incluye a la negociación y firma de tratados comerciales, el uso de tarifas o sanciones, la cooperación al desarrollo, la diplomacia financiera y la diplomacia comercial (Okano-Heijmans, 2016, 2011).

Desde esta perspectiva, la diplomacia comercial es una parte de la diplomacia económica, y comprende a las prácticas diplomáticas y al uso de diferentes instrumentos de política para obtener ventajas comerciales en el marco de una determinada diplomacia económica. La diplomacia comercial suele perseguir diferentes objetivos (Lee & Ruël, 2012; Potter, 2004; Rana, 2013), entre ellos: a) la promoción de exportaciones, b) la atracción de inversiones extranjeras, c) la búsqueda y preservación de oportunidades de inversión en otros mercados, d) el fomento de actividades de transferencia de tecnología, e) la gestión de una marca país y la promoción del turismo.

La diplomacia comercial es implementada por diferentes actores del Estado tanto a nivel nacional como subnacional. Dentro del alcance de este artículo,

el foco será en los actores involucrados en la diplomacia comercial a nivel nacional, entre ellos suelen destacarse los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía, Comercio o Finanzas, agencias de promoción de inversiones y comercio, embajadores, diplomáticos, etc. en cooperación con cámaras de comercio, grupos empresariales, emprendedores y otros actores no estatales (Lee & Ruél, 2012; Naray & Bezençon, 2017). No obstante, la manera en la que un país organiza su diplomacia comercial es variable (Georgiadou, 2018; Naray & Bezençon, 2017). Por ejemplo, Rana (2002) identificó cinco formas diferentes en las que los Estados suelen organizar su diplomacia económica, y por ende, la comercial. En un primer caso, todas las funciones asociadas a la diplomacia comercial están centralizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En un segundo caso, las funciones están distribuidas entre dos ministerios, usualmente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía con foco en temas de inversiones. En un tercero caso, el Estado crea agencias especializadas que llevan a cabo la diplomacia comercial, a las que a veces el Ministerio de Relaciones Exteriores les delega las acciones de diplomacia comercial. En un cuarto modelo, existe una competencia entre diferentes agencias y/o ministerios que tienen asociadas funciones de la diplomacia comercial, muchas veces de forma solapada. En el quinto caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores no juega un rol en la diplomacia comercial, que queda a cargo de otros ministerios.

Asimismo, dado el interés de este estudio por las formas en las que se llevó a cabo la diplomacia comercial, se adoptó el concepto de instrumento de política, entendido como “[...] los medios o las técnicas mediante las cuales el Estado busca alcanzar sus objetivos” (Howlett, 2019, p. 52). En la literatura se han desarrollado varias tipologías para clasificar instrumentos, entre las que se destaca la elaborada por Hood (2007). En esta propuesta, se distinguen cuatro categorías de recursos que puede movilizar el Estado para emplear instrumentos de política pública, a saber: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. El primer concepto hace referencia a la centralidad del Estado en redes para la recepción y transmisión de información y conocimiento. El segundo incluye instrumentos por los cuales el Estado busca promover o forzar un accionar en otros actores mediante la autoridad legal que tiene, por ejemplo, a través de regulaciones. El tercero incluye al uso de recursos financieros como subsidios o créditos. La última categoría hace referencia a instrumentos mediante los cuales el Estado interviene directamente en un área de políticas públicas, por ejemplo, al crear agencias especializadas o empresas estatales.

Por último, con respecto al concepto de economía del conocimiento, no hay una definición consensuada en la literatura (Choong & Leung, 2022), en parte, porque se trata de un concepto paraguas (Godin, 2006) que cada Estado puede especificar de formas diferentes. Por ende, en el marco de este artículo se adopta la acepción que ha empleado el Estado argentino. La principal definición proviene de la Ley 27.506, sancionada en 2019 por el Congreso de la Nación y modificada por la Ley 27.570 de 2020, que reglan el régimen de promoción de la economía del conocimiento argentina. Según estas normas, la economía del conocimiento abarca un conjunto variado de sectores y actividades, entre ellos: a) *software* y servicios informáticos; b) producción audiovisual; c) biotecnología; d) servicios geológicos, de prospección, de electrónica y comunicaciones; e) servicios profesionales de exportación, f) nanotecnología, g) industria espacial y satelital; h) industria nuclear; i) bienes y servicios vinculados a tecnologías de la industria 4.0. Sin embargo, en reparticiones del Estado también se ha empleado el término de Servicios Basados en Conocimiento, que suele incorporar actividades más variadas no contempladas explícitamente en la ley, como servicios personales culturales y creativos, servicios jurídicos, contables o de administración, cargos por el uso de propiedad intelectual, entre otros (AAICI & Cancillería, 2022). Considerando estas inconsistencias, en este trabajo se entiende a la economía del conocimiento como el concepto más amplio, que abarca tanto a los sectores citados en el régimen de promoción como a los que figuran en los otros documentos sobre servicios basados en conocimiento.

A partir de estos conceptos, el objetivo del análisis es contextualizar la diplomacia económica y comercial de Argentina a nivel nacional, identificando a los principales instrumentos de política pública empleados para su implementación. En particular, el foco está en la vinculación con China en temas de economía del conocimiento. Antes de presentar el análisis, en la siguiente sección se detalla la metodología empleada.

### **3. Metodología**

La elaboración de este artículo es resultado de las siguientes tareas de investigación. Primero, se recolectó información primaria y secundaria vinculada a la diplomacia económica y comercial de Argentina con China, en especial en economía del conocimiento. Se consultaron sitios oficiales, como ministerios, embajadas, consulados, agencias especializadas y cámaras comerciales. También se realizó una revisión de la literatura y de artículos periodísticos

pertinentes. Esta información sirvió para caracterizar la diplomacia económica y los programas implementados de diplomacia comercial durante la gestión Fernández, así como también para identificar a los actores público-privado clave a contactar para concertar entrevistas.

Segundo, se diseñó una guía general de preguntas para indagar sobre las percepciones de estos actores sobre los instrumentos empleados por el Estado argentino para la diplomacia económica y comercial argentina con China (ver Anexo I), que fue adaptado ligeramente según cada entrevistado. En total, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas con actores clave que participaron en estos procesos, algunas virtuales (videollamada o WhatsApp) y otras en formato presencial (ver Anexo II). Durante las entrevistas, se tomaron notas de las ideas y opiniones principales de los entrevistados, que luego fueron transcriptas para su posterior estudio.

Por último, el análisis consistió en sistematizar las opiniones recabadas de los entrevistados y contextualizarlas en base a las fuentes primarias y secundarias obtenidas de fuentes abiertas. Se identificaron los principales desafíos de la diplomacia económica y comercial argentina con China, en especial en temas de economía del conocimiento, notando los aspectos en común señalados por los entrevistados, así como también sus disensos.

Cabe aclarar que las limitaciones usuales de este método de entrevistas aplican a las conclusiones de este trabajo, por ejemplo, no todos los (ex) funcionarios contactados aceptaron ser entrevistados. También es importante señalar que no se pretendió hacer una evaluación exhaustiva de cada iniciativa implementada, algo que excede los objetivos del artículo y la información disponible, pero sí brindar información cualitativa general que sirva para el futuro diseño de políticas de vinculación con China.

#### **4. Diplomacia económica argentina con China durante la gestión Fernández (2019-2023)**

Durante las últimas dos décadas, la relación bilateral entre Argentina y China se ha acentuado tanto a nivel político como en el plano económico, comercial, financiero, científico-tecnológico y cultural (Oviedo, 2023). No obstante, la innegable gravitación de China en la Argentina no ha estado exenta de desafíos (Mora, 2022; Oviedo, 2018). El más pertinente para este artículo es la balanza comercial deficitaria que Argentina mantiene con China, en la que se exporta mayoritariamente recursos primarios, mientras que las importaciones de China abarcan todo tipo de productos manufacturados. Según

varios analistas, esto no solo aumenta los problemas financieros de Argentina, sino que, además, socava los intentos de industrialización nacional y los procesos de integración a nivel regional (Laufer, 2019; Oviedo, 2015).

En este contexto, según los funcionarios entrevistados de la gestión Fernández, China fue una prioridad de la política exterior argentina (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024). En términos de diplomacia económica, durante la gestión Cafiero-Todesca, el relacionamiento con China tuvo cuatro objetivos principales: a) incrementar y diversificar las exportaciones argentinas a China; b) atraer inversiones chinas en Argentina que potencien las exportaciones nacionales; c) obtener financiamiento para el desarrollo de infraestructura; d) cooperación financiera, que fundamentalmente abarcó la renovación de los swaps y el uso de monedas alternativas al dólar (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024).

Durante esta gestión, se buscó agilizar el funcionamiento de los mecanismos de diálogo preexistentes que Argentina tenía con China que, según los funcionarios a cargo, la gestión de Macri (2016-2019) había descuidado (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024). Entre ellos se destaca el Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE) y la Comisión Mixta económico comercial. El DECCE permite un diálogo en temas económico-comerciales entre la Argentina y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China y tiene aprobado el financiamiento de proyectos por un total estimado de 14 mil millones de dólares (Cancillería, 2022a). El segundo mecanismo permite realizar un seguimiento e incorporar nuevos temas a la agenda económico-comercial en diálogo con el Ministerio de Comercio de China (Cancillería, 2022b).

La principal iniciativa argentina de diplomacia económica con China fue la negociación y posterior adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), que se concretó el 4 de febrero de 2022 (Cancillería, 2022a). Según las fuentes consultadas (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024), este proceso se alcanzó después de elaborar una contrapropuesta a la oferta de adherirse a la iniciativa que China originalmente le acercó a la Argentina en 2018 (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). Contó con insumos de las distintas áreas internas (política, económica y legal), y luego se distribuyó el borrador entre diferentes reparticiones del Estado nacional involucradas en la relación bilateral con China, como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP), el Banco Central,

etc. (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). De esta manera, se buscó un consenso entre diferentes áreas del Estado en la contrapropuesta, “algo que no suele pasar” con otros memorándums (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). La versión final del documento incorporó frases para asegurarse que el comercio sea más equilibrado, que se incluyan más componentes locales en los proyectos de infraestructura de China en Argentina, y que el país podría revocar su participación en el futuro (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). Es decir, según los funcionarios a cargo, hubo pragmatismo de parte de China en aceptar estos cambios (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). En la práctica, la adhesión no significó un cambio inmediato en términos de inversiones (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). China pedía que todos los proyectos en Argentina sean enmarcados dentro de la IFR. Sin embargo, como aún no había fondos asignados, la Cancillería argentina acordó con el gobierno de China dejar parte de los proyectos pautados dentro del DECCE, que ya contaba con financiamiento garantizado (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). El resto quedaría enmarcado dentro de la IFR (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024), y se anunció que contarían con una inversión total de 9,7 mil millones de dólares (Cancillería, 2022a).

En 2023, la Cancillería argentina publicó el plan de cooperación en conjunto con China, que estableció las prioridades para la implementación de la IFR. En el documento se identificaron sectores de interés y proyectos prioritarios, entre los que se destacan las energías renovables e infraestructura de transporte (Cancillería, 2023). En el texto también hay referencias a los sectores que Argentina incluye en su definición de economía del conocimiento, como biotecnología, economía digital, espacial o nuclear (Cancillería, 2023).

En definitiva, esta breve contextualización muestra la importancia de la diplomacia económica con China durante la gestión Fernández, que incluye temas de economía del conocimiento. En la próxima sección se describe como esta diplomacia económica dio espacios a diversas medidas de diplomacia comercial para intentar aumentar los nexos en economía del conocimiento entre Argentina y China.

## **5. Diplomacia comercial argentina con China en economía del conocimiento**

Las iniciativas de diplomacia comercial argentina con China han estado distribuidas entre diferentes ministerios. Algunas empresas estatales argentinas

también fueron clave en la diplomacia comercial con China como Investigación Aplicada (INVAP), Vehículo Espacial Nueva Generación (VENG), Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Por ende, se trata de un modelo de diplomacia comercial competitivo, donde hay un solapamiento de actividades entre diferentes unidades del Estado nacional. A continuación, se describen brevemente los programas e iniciativas de los principales ministerios y empresas. Luego, se presentan algunos datos que muestran los resultados alcanzados en términos de balanza comercial.

### *a. Programas e iniciativas*

#### *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*

Para promover la diplomacia comercial con China, la Cancillería movilizó a sus representaciones diplomáticas en el país asiático, conformada por la embajada en Beijing, el consulado y centro de promoción en Shanghái, y los consulados en Guangzhou y Hong Kong. A mediados de 2023, también se anunció la apertura de un nuevo consulado en Chengdu.

Debido al reducido número de argentinos viviendo en China, las actividades de estos consulados están fundamentalmente abocadas a la promoción comercial (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024). Por ejemplo, en cooperación con la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), que dependía de la Cancillería, las representaciones diplomáticas argentinas en China organizaron la participación de empresas argentinas en diferentes ferias comerciales. Se destacan la SIAL abocada a los agroalimentos y la *China International Import Expo* (CIIE), que fue impulsada por el presidente Xi en 2017 en el marco de las tensiones comerciales de Estados Unidos con China. En temas de economía del conocimiento, la más importante fue la *China International Fair for Trade in Services* (CIFTIS) (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024), que en su edición de 2020 fue inaugurada de forma virtual por el Presidente Fernández. Por supuesto, la participación presencial en estos eventos fue limitada durante la pandemia.

En el caso del consulado y centro de promoción de Shanghái, las prioridades han sido promover el comercio de pymes argentinas en China (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025), en particular de productos tangibles que los consumidores chinos pudiesen asociar de forma positiva con la marca país Argentina (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024). El objetivo buscado ha sido “quedarse en el radar de forma positiva”

(P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024), en parte, aprovechando que en China no hay una percepción negativa de la Argentina. En ese sentido, se destacaron productos como el vino, los langostinos y la carne. Otra prioridad es el acompañamiento de las empresas chinas interesadas en invertir en la Argentina (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025).

Asimismo, en la ciudad se implementó el Hub Integral de Shanghái, que era parte de una propuesta más amplia de la administración Macri de crear *hubs* argentinos en puertos clave de diferentes ciudades del mundo (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). Según los entrevistados, el *hub* de Shanghái se ha constituido como uno de los principales instrumentos de la Cancillería, de la AAICI y de Cámara argentino-china para promover sinergias entre el sector privado argentino y el Estado en China (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). El funcionamiento consiste en asignarle a una empresa china especializada en comercio exterior la marca de *hub* argentino, y luego, esta empresa se encarga de promover las exportaciones argentinas en China (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). Según los entrevistados, el éxito del *hub* se debe a la gestión del director chino a cargo (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025).

Quizá la excepción sea el Consulado General en Guangzhou, que está abocado principalmente a servicios consulares. Esto se debe a que la jurisdicción abarca la provincia de Fujian, de donde provienen la mayoría de los inmigrantes chinos a la Argentina (A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). También por la presencia de empresas con inversiones en Argentina, como de electrónica y telecomunicaciones, que continuamente envían empleados al país (A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). A pesar de este foco, también se realizan actividades de promoción comercial de empresas argentinas, por ejemplo, al organizar el Día Nacional de la República Argentina y el Malbec World Day, y al participar en la famosa Feria de Cantón (A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025).

### ***Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP)***

En marzo de 2021, el entonces ministro de Desarrollo Productivo, el Lic. Kulfas (2019-2022), anunció un Plan de Cooperación Productiva con China.

Este fue un acuerdo bilateral que tuvo como objetivo principal duplicar las exportaciones de pymes argentinas al país asiático. En palabras del Ministro Kulfas (Argentina, 2021): “Argentina debe tener una estrategia para acceder de la mejor manera al creciente mercado chino así como para la integración en las cadenas globales de valor en las cuales tanto China como Asia tienen un peso creciente” (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021).

Para alcanzar estos objetivos, se realizaron diferentes actividades de capacitación, realizadas en conjunto entre la AAICI y la Cámara Argentino-China, que brindaron capacitación e información sobre cómo exportar a China. También se brindó asistencia técnica en el diseño de planes de exportación y se ofrecieron líneas de crédito con el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). Estas actividades fueron orientadas a suplir el poco conocimiento que las pymes argentinas tienen del mercado chino, así como también a subsanar parte de las debilidades en términos de financiación.

En cuanto a la atracción de inversiones y la promoción de transferencia de tecnología, la agenda oficial estuvo enfocada en la industrialización del litio. En términos de economía del conocimiento, en 2022 se anunció la firma de un acuerdo para fortalecer “la cooperación de inversiones en la economía digital”. Según los funcionarios a cargo entrevistados, este acuerdo buscaba potenciar la cooperación en industria audiovisual y creativas, biotecnología, software y servicios informáticos (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024). Sin embargo, debido a tensiones dentro de la coalición de gobierno, en junio de 2022, el Lic. Kulfas renunció como ministro. En agosto 2022, el Lic. Massa asumió como Ministro de Economía: este ministerio absorbió al Ministerio de Desarrollo Productivo. Durante el período restante de gestión, no hubo nuevos anuncios sobre este acuerdo en economía digital o economía del conocimiento entre Argentina y China.

### ***Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGYP)***

El MAGYP es un ministerio clave para el relacionamiento argentino con China debido a que la mayoría de las exportaciones nacionales son del sector de agroalimentos, principalmente soja y carne bovina, y a la incidencia de esta repartición en las políticas de desarrollo de la biotecnología nacional. Durante el período bajo análisis, uno de los anuncios más destacados vinculados a la economía del conocimiento fue la firma en 2022 del “Plan de Acción Estratégico en materia de Cooperación Agrícola 2022-2027” entre el MAGYP y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales de China. Este plan actualizó y continuó un plan similar de cooperación agrícola firmado

por la gestión de Macri, que abarcaba el período 2017-2022. Entre las áreas priorizadas del nuevo plan, se mencionó la cooperación en semillas, biotecnología agrícola, acuicultura, y ciencia y tecnología, así como también la conformación de grupos de trabajo sobre comercio e inversiones, agroquímicos y sanidad vegetal (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2022).

### ***Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCYT)***

Desde el MINCYT, los principales instrumentos para afianzar los vínculos con China en temas de economía del conocimiento fueron, por un lado, el anuncio o puesta en funcionamiento de centros binacionales, y por el otro, la firma de memorándums de entendimiento. Con respecto al primer tipo de instrumentos, su importancia radica en que buscan fomentar la transferencia de conocimientos y tecnologías entre China y Argentina. Se destaca el trabajo del Centro Argentino-Chino en Ciencia y Tecnología de los Alimentos (CCAFST) y el Centro Argentino-Chino en Ciencias Sociales (CACCS), que anunciaron y llevaron a cabo proyectos en conjunto entre grupos de investigadores de ambos países (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025). También se creó un Centro de Estudios de Políticas de Innovación en Ciencia y Tecnología con China (Argentina, 2022), y se anunció un Centro de Investigaciones en Recursos Naturales y Transición Energética (Argentina, 2023). Sin embargo, en ambos casos, no se detectó avances en el trabajo de estos centros. Por otro lado, el MINCYT firmó dos memorándums de entendimiento con China. Uno buscó fomentar el intercambio de jóvenes científicos entre ambos países y el otro facilitar el intercambio de experiencias y prácticas referidas a la gestión de parques científico-tecnológicos. El MINCYT también contó con un programa para impulsar la exportación de conocimiento, pero no se anunciaron actividades en este sentido con China.

### ***Empresas estatales***

Algunas empresas estatales argentinas han anunciado o logrado exportar a China en temas de economía del conocimiento, o han sido claves en anuncios sobre procesos de transferencias de tecnologías chinas al país.

En el caso de las exportaciones, las capacidades estatales argentinas en el sector nuclear y espacial dieron lugar a iniciativas pioneras. El primer caso fue de la empresa INVAP, dependiente de la Provincia de Río Negro y de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que anunció la firma de un acuerdo con empresas chinas para la exportación de reactores y la producción de isótopos medicinales (Periferia, 2022b). El segundo VENG,

la empresa estatal argentina dedicada a desarrollos en el sector aeroespacial, que comercializa los productos de la constelación de satélites ítalo-argentinos SAOCOM. En particular, VENG anunció la firma de un acuerdo con *Beijing Smart Earth Digital* (BSED) para venderle datos satelitales (Periferia, 2022a).

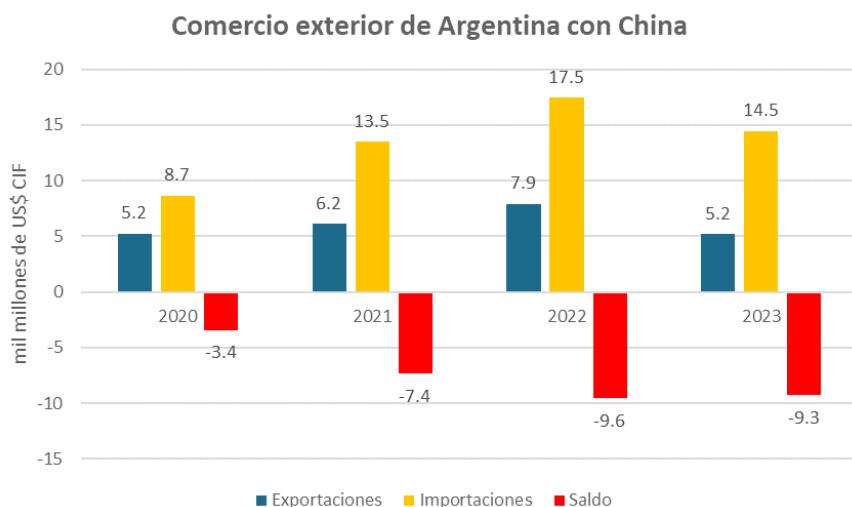
En cuanto a la transferencia de tecnologías, el proyecto más relevante fue la construcción de la cuarta central nuclear en Argentina con diseño chino de tipo HPR-1000 o también conocida como Hualong. En 2022, se firmó el contrato entre la empresa estatal argentina Nucleoeléctrica Argentina (NASA) y la Corporación Nuclear Nacional de China y se anunció una inversión china de 8,3 mil millones de dólares para llevar a cabo este proyecto (Ministerio de Economía, 2022). Partes de las negociaciones faltantes fueron sobre la forma de financiamiento y el contrato de transferencia de tecnología del combustible nuclear (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024). Otra iniciativa clave del Estado nacional fue la búsqueda de la industrialización del litio en Argentina en cooperación con contrapartes de China. Hubo varios anuncios en ese sentido durante la gestión Fernández, como la firma de un memorándum de entendimiento de YPF con la empresa china Tianqi Lithium Corp (CGTN Español, 2022).

### **b. Resultados**

Según el Centro de Economía Internacional de Cancillería, entre 2020 y 2023, el déficit de la balanza comercial entre Argentina y China ascendió a un total de US\$ CIF 29,7 mil millones (ver Figura 1). En cuanto a las exportaciones argentinas de servicios basados en conocimiento, en 2023 alcanzaron US\$ 8.104 millones (CEI, 2024). Sin considerar las ambigüedades en las formas en las que se arribó a este monto, esta cifra posiciona a la economía del conocimiento como el cuarto complejo exportador de Argentina, detrás del sojero, automotriz, y el petrolero-petroquímico. Según el mismo informe (CEI, 2024), los principales cinco destinos de estas exportaciones argentinas fueron Estados Unidos (27,8%), Brasil (11,5%), Uruguay (7%), Chile (6,7%) y Reino Unido (3,7%). Si bien el rol de Estados Unidos puede estar sobrerepresentado por el hecho de que varias empresas multinacionales estadounidenses exportan servicios desde Argentina, China no ha sido un destino importante. De hecho, tan solo el 1% de las exportaciones argentinas la tuvieron como mercado de destino (CEI, 2024).

Estos datos indican que, a pesar de los esfuerzos de diplomacia económica y comercial argentina para revertir el déficit con China, no se alcanzaron buenos resultados. En cuanto a las exportaciones de economía del conocimiento argentino a China, estas han sido muy puntuales, y por ende, insuficientes para alterar el déficit comercial significativo que tiene la economía Argentino con la China (G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024).

**Figura 1.** Comercio exterior de Argentina con China (2020-2023) en mil millones de US\$ CIF.



Fuente: Centro de Economía Internacional de la Cancillería argentina.

## 6. Desafíos en la implementación de la diplomacia económica y comercial argentina con China en general y, en particular, en temas de economía del conocimiento

La Figura 2 presenta una síntesis de las percepciones de los diferentes entrevistados sobre los desafíos encontrados en la implementación de la diplomacia económica y comercial argentina con China. A continuación, se detallan cada uno de estos puntos. En algunos temas, hubo consenso, mientras que en otros se presentan los contrapuntos hallados.

**Figura 2.** Principales desafíos de la diplomacia económica y comercial argentina con China en general, y en particular, en temas de economía del conocimiento.

| Política   | Diplomacia comercial   | Empresas   |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Exterior           <ul style="list-style-type: none"> <li>• COVID-19</li> <li>• Sin una estrategia integral de relacionamiento.</li> <li>• Poca coordinación interministerial.</li> <li>• Escasos avances en proyectos estratégicos.</li> <li>• Escasas consultas a expertos en China en el gobierno.</li> <li>• Tensiones dentro de la coalición de gobierno sobre el vínculo con China.</li> </ul> </li> <br/> <li>• Económica           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroeconomía inestable.</li> <li>• Restricciones cambiarias.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos para acercar el sector privado a China.</li> <li>• Agilidad en la apertura de nuevos mercados.</li> <li>• Formación en temas de Economía del conocimiento.</li> <li>• Mayor sinergia entre el sector público y privado.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desafíos generales           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos altos por la distancia.</li> <li>• Barrera idiomática.</li> <li>• Diferentes formas de negociar.</li> <li>• Diferentes regulaciones.</li> <li>• Falta de escala para vender a China.</li> </ul> </li> <br/> <li>• Desafíos de empresas de Economía del conocimiento           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso interés de empresas argentinas de EC de participar en eventos en China.</li> <li>• Escasos vínculos entre los sistemas científico-tecnológicos de ambos países.</li> </ul> </li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

### **Política exterior con China**

Durante la gestión Fernández, si bien en el plano retórico el relacionamiento con China ha sido una prioridad, según varios funcionarios, en la práctica, los avances fueron más bien limitados (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Se han mencionado diversos motivos para explicar esta divergencia.

En primer lugar, el contexto de pandemia fue un factor limitante. Durante 2020-2022, China mantuvo un control estricto de sus fronteras, hecho que impidió viajes y reuniones presenciales, que hubiesen acelerado varios procesos de relacionamiento (G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025).

En segundo lugar, varios entrevistados señalaron deficiencias de la política exterior argentina hacia China, que ha sido calificada de cortoplacista (P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024; D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025), poco focalizada (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025), incoherente o inconsistente en el tiempo (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; C. To-

desca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024), sin una estrategia integral de relacionamiento (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024), y con falta de posicionamientos claros en proyectos estratégicos (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025), como avanzar con la construcción de centrales nucleares, las represas hidroeléctricas, la industrialización del litio, etc. Como resultado, si bien se han firmado numerosos convenios o memorándums de entendimiento con contrapartes chinas, en la práctica, pocas veces estos proyectos se implementaron según lo estipulado.

Las causas de estas caracterizaciones de la política exterior argentina con China son variadas. En primer lugar, las tensiones más amplias dentro de la coalición de gobierno incidieron en el relacionamiento con China (P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). En distintos proyectos, hubo divisiones entre grupos a favor de avanzar en la cooperación con China, que se enfrentó a la oposición de otros que optaron por alinearse a las preferencias de Estados Unidos (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024). El caso emblemático fue la falta de avances en la construcción de la cuarta central nuclear en Argentina en cooperación con China (Blinder y Vila Seoane, 2023), proyecto que no prosperó a causa del boicot de distintos funcionarios a lo largo de la cadena de mando (G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024; D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025). En segundo lugar, la política exterior argentina con China priorizó resolver las necesidades financieras acuciantes de la nación, pero faltó diseñar una estrategia más integral de vinculación (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). En tercer lugar, no hubo suficiente coordinación entre ministerios para implementar las iniciativas de cooperación con China (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). Por último, si bien varios especialistas en China fueron funcionarios del gobierno nacional, no siempre fueron consultados por las más altas autoridades al momento de tomar decisiones de política pública vinculadas al país asiático (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024).

### ***Política económica argentina***

Durante el período analizado, la situación macroeconómica de Argentina fue un escollo principal para la promoción de las exportaciones en general (J. A.

Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024, G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024). La falta de estabilidad impidió que las empresas puedan planificar sus exportaciones (G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025) que, en cambio, han tenido que buscar adaptarse al complejo entorno nacional, buscando en muchos casos intentar no perder mercados históricos (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). La existencia de las restricciones a la compra de dólares (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025), coloquialmente conocidas en Argentina como “cepo”, los múltiples cambios, con una diferencia sustancial entre el dólar oficial y el paralelo, y los impuestos asociados, constituyeron fuertes desincentivos a las exportaciones de las empresas argentinas en general, y en particular, hacia el país asiático (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). También, en atraer inversiones de empresas chinas a la Argentina (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025).

### ***Diplomacia comercial argentina con China***

Las limitaciones generales de la política exterior argentina hacia China implicaron que tampoco hubo una estrategia integral de diplomacia comercial para promover las exportaciones en China (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). Por un lado, se observó que la gestión Fernández modificó la estructura de la AAICI, hecho que derivó en relevo de personal y programas (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). Por el otro lado, hubo cierta continuidad de actividades iniciadas en períodos previos (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). Por ejemplo, se continuó con la promoción de la participación de empresas argentinas en ferias comerciales en China, como la CIEE (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024), la SIAL de alimentos, CIFTIS en economía del conocimiento (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024). De igual modo, se avanzó con la implementación del Hub Integral de Shanghái, el único operativo en China, aunque su uso ha estado limitado principalmente a empresas del sector de vinos y de langostis-

nos (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024), y no se registran vínculos con empresas de economía del conocimiento.

Asimismo, los entrevistados señalaron que una limitación de la diplomacia comercial fue la falta de instrumentos de financiamiento para que las empresas argentinas pudiesen exportar a China, en especial aquellas vinculadas a la economía del conocimiento (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024). Otra debilidad de la gestión Fernández fue la poca celeridad en la apertura de nuevos mercados, en particular los fitosanitarios donde Argentina tiene ventajas competitivas. En parte, esto se debió a las limitaciones de la pandemia, que impidió cumplir con los requisitos de inspecciones y limitó reuniones de alto nivel en persona, que hubiesen acelerado estos procesos (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). Por otra parte, por el desconocimiento de los funcionarios argentinos de los canales adecuados de la burocracia china donde gestionar tales procesos (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Esto también se debió a cierta alta rotación de los funcionarios en la gestión bajo análisis (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025).

En cuanto a las actividades de los diplomáticos argentinos en China, se recolectaron opiniones sobre la labor de la embajada en Beijing. Se destacó la gestión de la pandemia (L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025) y la presencia mediática del Embajador en medios chinos (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Sin embargo, se observó una falta de iniciativas que potencien la sinergia entre el sector público argentino y el privado a fines de aumentar las exportaciones argentinas (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025).

Con respecto a la formación de los diplomáticos en promover el comercio en China, se identificaron opiniones contrapuestas. Por un lado, las posturas críticas señalaron una escasa formación de los diplomáticos en temas comerciales, económicos, de ciencia, tecnología y servicios basados en conocimiento, y/o en China (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024, G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025). Según la opinión de los entrevistados, esto lleva a que no se exploren en profundidad las potenciales oportunidades comerciales con el país asiático. Por el contrario, otros entrevistados destacaron la alta capacidad profesional del cuerpo diplomático, y la prioridad que se le asignan a los temas comerciales (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024,

C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024). Asimismo, se señaló que ya se imparte formación sobre temáticas de ciencia, tecnología, y servicios basados en conocimiento en el marco del ISEN (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024; D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025). No obstante, la formación suele estar muy orientada a autores y fuentes de Estados Unidos y Europa, hecho que luego constituye un límite para entender otras perspectivas alternativas (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024), como las que emergen de China.

Más allá de estas posturas encontradas, los funcionarios de Cancillería consultados mencionaron que las cuestiones estructurales en el intercambio comercial entre Argentina y China son difíciles de cambiar desde un consulado (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024). Más aun teniendo en cuenta la falta de una estrategia comercial integral del país y los pocos recursos asignados para la diplomacia comercial (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024).

### ***Desafíos generales de las empresas que buscan exportar a China***

Exportar a China es un objetivo deseable para varias empresas argentinas debido a la magnitud del mercado, pero enfrentan diferentes desafíos en alcanzar este objetivo.

En primer lugar, la distancia geográfica implica que los costos de los productos tangibles argentinos suelan ser poco competitivos (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). En segundo lugar, la distancia cultural es una barrera significativa pero no insalvable (G. Girado, comunicación personal, 30 de julio de 2024; M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). En particular, la falta de conocimiento de chino mandarín redunda en costos extra de traducción (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). Las diferentes formas de negociar también puede ser un escollo al momento de querer cerrar negocios (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024). En tercer lugar, hay sustanciales diferencias en términos regulatorios, que demandan de tiempo y otros costos para que las empresas argentinas puedan comprender y operar en tales mercados (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025).

En cuarto lugar, si en China hay interés por un producto argentino, la escala de la demanda muchas veces excede las capacidades de producción de las pymes argentinas (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Por ende, si no cuentan con inversiones (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025) u otra estrategia para aumentar su escala de producción, pierden la posibilidad de vender al mercado chino. Por último, aún persiste un cierto desconocimiento por parte del empresariado argentino de China, algo que se podría saldar si los empresarios viajaran más al país asiático para conocer sectores de su interés (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). Sin embargo, esto no es una tarea fácil, porque en cada industria que le puede llegar a interesar a un empresario argentino, hay varios polos distribuidos en distintas partes del país, que tienen sus propias especificidades (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Conocer cómo es la dinámica de uno de estos sectores requiere de varios viajes, lo cual es costoso para la gran mayoría de las empresas argentinas (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025), y esta barrera es aún más alta para el caso de las pymes (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024).

Es cierto que varios programas implementados durante la gestión Fernández buscaron paliar parte de estos desafíos, como los que se enmarcaron en el Plan de Cooperación Productiva con China o las iniciativas de la AAICI. No obstante, la falta de seguimiento de los efectos y la discontinuidad de estos programas dificultan la evaluación de su impacto.

### ***Economía del conocimiento***

Los problemas generales de la diplomacia comercial argentina con China afectaron los esfuerzos particulares en economía del conocimiento de diferentes formas.

En el plano de las políticas públicas, las tensiones dentro de la coalición de gobierno llevaron a que se abandone la implementación de un Memorándum de Entendimiento en Economía Digital, que estaba a cargo del MDP (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024). Durante la gestión Fernández, hubo falta de coordinación entre las áreas dedicadas a la economía del conocimiento dentro del MDP y la Cancillería (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024), que a su vez estuvieron desarticula-

das con las iniciativas en temas de ciencia y tecnología llevadas a cabo desde el MINCYT (K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025).

En el plano empresarial, las firmas argentinas de la economía del conocimiento padecieron los límites macroeconómicos y los desafíos generales mencionados en la sección previa, en particular, las restricciones a causa del desdoblamiento del dólar (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Hay que añadir que la venta de servicios son procesos que llevan tiempo (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024; M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024), y construir estas relaciones con China es particularmente difícil dada la distancia geográfica y cultural mencionada anteriormente.

Un problema identificado por varios de los entrevistados fue el escaso interés de empresas argentinas de economía del conocimiento por el mercado chino (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). Incluso se mencionó que desde China se ofreció cubrir los costos de la participación de empresas argentinas en ferias en Shanghái y Hong Kong vinculadas a economía del conocimiento, pero no hubo empresas argentinas interesadas en estos llamados (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). De forma similar, la vinculación de actores del sistema científico-tecnológico argentino con contrapartes de China también ha sido limitada (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025; K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025). En ambos casos, más allá de la distancia geográfica e idiomática, esta falta de interés de empresarios y científicos-tecnólogos argentinos en vincularse con contrapartes chinas puede deberse al sesgo cultural a preferir socios occidentales.

A pesar de estas limitaciones, los entrevistados mencionaron algunos casos exitosos de empresas que incursionaron en el mercado chino. Por ejemplo, en el sector de la biotecnología, se destacan los casos de Bioceres, Biogénesis Bagó y Terragene, que han logrado exportar al mercado chino y/o producir en China. En *software* y servicios informáticos, el sector pionero de la economía del conocimiento argentino, la vinculación con China es incipiente. Según los entrevistados, esto se debe a que no están presentes las condiciones que explican el éxito de este sector en sus exportaciones a Estados Unidos, a saber, conocimiento del idioma (C. Palloti, comunicación

personal, 27 de agosto de 2024; C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024), huso horario similar (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024; C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025) y cultura similar (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024). También a que aún hay posibilidades de expansión en Estados Unidos, por ende, a juicio de un pionero del sector de software y servicios informáticos de Argentina, es poco razonable complicarse con la expansión a China (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024). A pesar de estas dificultades, los unicornios argentinos se encuentran incursionando en el mercado chino. Desde 2019, Mercadolibre tiene sus oficinas en Shenzhen y Globant la está por abrir en Hong Kong (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). También hubo algunas empresas interesadas en vincularse con contrapartes de China en *eports* y videojuegos (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025), pero perdieron mercado ante competidoras de otros países de la región.

En cuanto a oportunidades futuras de cooperación en economía del conocimiento, se mencionó algunos sectores en los que Argentina podría tener oportunidades en el mercado chino. Por ejemplo, en software y servicios informáticos, en consultoría de procesos y en Fintech (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025), así como también en retomar y potenciar los vínculos previos que hubo en términos de desarrollo de videojuegos y *eports* (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). En industrias culturales y creativas, como en producción audiovisual, puede haber oportunidades (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). En el área de educación para la enseñanza del español, así como también de títulos en otras áreas donde Argentina tenga capacidades en economía del conocimiento (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024). Esta es una de las áreas en las que otros países anglosajones, como Australia o Reino Unido, se han destacado en sus vínculos comerciales con China. Sin embargo, la falta de oferta de visas complejiza avanzar en este sentido (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024).

## **Reflexiones finales**

Los resultados de este análisis indican que China ocupó un rol central en la retórica de la gestión Fernández. En términos de diplomacia económica,

se pusieron en funcionamiento varios mecanismos de diálogo preexistentes con China y se adhirió a la IFR. También se anunciaron varios acuerdos e iniciativas de diplomacia comercial con la potencia asiática, algunos vinculados a temas de economía del conocimiento. Sin embargo, los avances en su implementación han sido limitados. En este artículo se han identificado los principales factores que explican esta discrepancia entre la retórica y la práctica de vinculación con China, como las deficiencias en el diseño de la política exterior, la complicada situación económica nacional, las tensiones dentro de la coalición de gobierno, y el poco interés del sector privado argentino de economía del conocimiento de vincularse con contrapartes de China, entre otros.

A pesar de las falencias identificadas durante el período bajo análisis, de la gestión Fernández se pueden extraer un conjunto de aprendizajes de interés para futuros hacedores de política pública interesados en estrechar los vínculos bilaterales entre ambos países. A continuación, se presenta una síntesis de propuestas dirigidas tanto a la política pública argentina como a la china, fundamentadas en los aportes de los entrevistados y en opiniones y sugerencias del autor.

### *Propuestas de política pública para la Argentina*

En términos generales, el principal desafío es diseñar una estrategia integral para gestionar el vínculo político, económico y comercial con China (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Esta estrategia debería entrecruzar los núcleos de exportación argentinos y las oportunidades que el sector privado identifica en China con acciones de gobierno para potenciar el relacionamiento (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Sumado a esto, para facilitar la implementación de esta estrategia, se podría crear una comisión u otro tipo de unidad que coordine a nivel interministerial las acciones con China (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Esta comisión también podría facilitar el intercambio y consulta entre especialistas en China que trabajen en el gobierno y en otros ámbitos de la sociedad argentina. A esto hay que añadir la importancia de contar con decisión política para avanzar con los proyectos estratégicos con China (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025). Esto a su vez requiere

mejorar las capacidades argentinas de implementación de los proyectos e iniciativas, que requerirá formar más recursos humanos para gestionar los vínculos con China (P. Bercovich, comunicación personal, 10 de agosto de 2024). También es importante desarrollar estrategias para limitar los efectos de las previsibles presiones estadounidenses en contra de los proyectos de Argentina y China. Por último, si bien pareciera algo difícil de lograr en el contexto de polarización argentino, es crucial el seguimiento y evaluación de los programas e iniciativas con China a fines de extraer aprendizajes de su diseño e implementación.

En cuanto a sugerencias para potenciar la diplomacia comercial argentina con China, es necesario introducir medidas que ayuden a las empresas a sortear las barreras de la distancia cultural e idiomática. Por ejemplo, esto se podría alcanzar al continuar y extender el apoyo por parte de la embajada y los consulados argentinos para que las empresas argentinas encuentren socios chinos que les faciliten navegar las diferencias regulatorias y culturales a los empresarios argentinos (P. Obregón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025). También con la oferta y continuidad de más cursos e información al respecto, como los que en su momento organizó la AAICI (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024, A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025). Otra opción es buscar mayor participación de la comunidad china en Argentina en estos proyectos, ya que sus miembros tienen las habilidades para intermediar entre ambas culturas.

Asimismo, falta diseñar e implementar instrumentos para potenciar el acercamiento del sector privado argentino con China (P. Tettamanti, comunicación personal, 18 de diciembre de 2024). Esto puede incluir más instrumentos para financiar exportaciones de empresas argentinas a China (J. A. Bekinschtein, comunicación personal, 9 de julio de 2024), en especial a las pymes (C. Todesca, comunicación personal, 9 de diciembre de 2024) y a los emprendedores (C. Pallotti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024). Además de acompañar a empresarios argentinos a viajes comerciales a China (K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025), también se podría financiar misiones inversas, es decir, que empresarios chinos viajen a la Argentina para conocer distintos sectores de su interés (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025). Sería igual de importante desarrollar actividades en la embajada de Beijing y consulados que promuevan una mayor sinergia público-privada (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025), por ejemplo, al aprender y extender las lecciones positivas del *Hub*

Integral de Shanghái (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025), así como también en difundir los casos exitosas de empresas argentinas que exportan a China. Por último, es importante desarrollar un sistema de información precisa y sistematizada de los canales adecuados dentro de la burocracia estatal china (C. Ramón, comunicación personal, 5 de agosto de 2024; A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025), tanto para la negociación de nuevos proyectos como para la apertura de nuevos mercados. Este sistema podría estar a cargo de la comisión que coordine las actividades nacionales con China.

En temas de economía del conocimiento, el principal desafío para la Cancillería y la AAICI es generar interés en las empresas argentinas de estos sectores para vincularse con socios chinos (G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025; L. Tanto Clément, comunicación personal, 11 de marzo de 2025; A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). Esto se podría hacer al organizar eventos empresariales binacionales en sectores particulares. También en difundir información y llamados para ferias en las cámaras correspondientes de economía del conocimiento, como Argencon, Argenbio, Cessi, Cámara Argentina Fintech, entre otras. En cuanto a la atracción de inversiones de China en esta área, se observó que las empresas chinas no son tan proclives al *offshore* como las estadounidenses (A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). No obstante, quizá se pueda promover la atracción de centros regionales de servicios de empresas chinas, tal como el que tiene Huawei en Buenos Aires (A. Baqueriza, comunicación personal, 8 de abril de 2025). De igual manera, se precisan mayores acciones de sensibilización y de cooperación entre grupos de científicos y tecnólogos argentinos con contrapartes de China. Otra recomendación es fortalecer la marca país Argentina para que quede asociada a los desarrollos tecnológicos nacionales, como el *software* de calidad (C. Palloti, comunicación personal, 27 de agosto de 2024), unicornios (A. Conconi, comunicación personal, 19 de febrero de 2025) o satélites (K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025). Esto facilitaría la internacionalización de estas empresas argentinas en China y otros países de Asia, donde suelen ser desconocidas. Adicionalmente, se podría asignar agregados especializados en temas de economía del conocimiento en las embajadas de mercados críticos (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; K. Pombo, comunicación personal, 8 de abril de 2025), como en China, que estén a cargo de informar sobre avances de científico-tecnológicos y de innovación de punta y de potenciales oportunidades para empresas argentinas. Por último, es importante continuar y actualizar los cursos sobre economía del conocimiento destinados a diplo-

máticos (M. A. Apolito, comunicación personal, 16 de diciembre de 2024; G. J. Sabaté, comunicación personal, 7 de febrero de 2025), para que puedan incorporar de forma más cabal estos temas en su labor en el exterior.

### ***Propuestas de política pública para la República Popular China***

Si bien el análisis estuvo focalizado en la diplomacia argentina, algunas de las limitaciones identificadas también podrían abordarse con acciones de la diplomacia china con Argentina. Por ejemplo, es crucial buscar y fortalecer mecanismos para institucionalizar la relación bilateral para que sea menos proclive a discontinuidades ante los cambios de gestión en Argentina (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025). En cuanto a formas de expandir la cooperación en temas de economía del conocimiento, el gobierno de la República Popular China podría organizar o coorganizar ferias comerciales en Argentina u otros países de América Latina, que faciliten la interacción entre empresarios y emprendedores de ambos países. También podría instrumentar políticas que fomenten la incorporación de empresas argentinas en las cadenas de valor de empresas de economía del conocimiento de China. A su vez, sería importante continuar y potenciar el desarrollo de centros binacionales en temas de economía del conocimiento con Argentina, que implementen proyectos con actores público y privados del sistema de ciencia, tecnología e innovación de ambos países que impliquen procesos de transferencia de tecnología (D. Hurtado, comunicación personal, 16 de febrero de 2025).

En conclusión, si bien la diplomacia económica y comercial argentina con China en temas de economía del conocimiento es un área incipiente, los resultados y las sugerencias de este estudio indican que hay diversas posibilidades para continuar con esta investigación. Por ejemplo, se podría indagar la dimensión subnacional de la diplomacia económica y comercial con China en economía del conocimiento, que no fue abordada por este estudio. De igual modo, se podría analizar cómo cambió la diplomacia económica y comercial con China en economía del conocimiento durante la gestión Milei. ☒

### **Referencias bibliográficos**

- AAICI & Cancillería. (2022). *Servicios basados en el conocimiento*. [https://www.inversionycomercio.ar/pdf/sectores/tecnologia/SEC\\_INVERSIÓN\\_SBC\\_2022.pdf](https://www.inversionycomercio.ar/pdf/sectores/tecnologia/SEC_INVERSIÓN_SBC_2022.pdf)
- Argentina. (2021, 12 de marzo). Kulfas: “Vamos a duplicar la cantidad de PyMEs argentinas que exporten a China” [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-vamos-duplicar-la-cantidad-de-pymes-argentinas-que-exporten-china>

Argentina. (2022, 9 de mayo). Se lanzó el Centro Chino-Argentino de Estudio de Políticas para la Innovación y la Tecnología. Argentina. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanzo-el-centro-chino-argentino-de-estudio-de-politicas-para-la-innovacion-y-la>

Argentina. (2023, 7 septiembre). Argentina y China acuerdan crear un centro de investigaciones en RRNN y transición energética. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-china-acuerdan-crear-un-centro-de-investigaciones-en-rrnn-y-transicion>

Badaró, M. (Ed.). (2022). *China in Argentina. Ethnographies of a global expansion*. Palgrave Macmillan Cham.

Blinder, D. y Vila Seoane, M. (2023). Presiones estadounidenses a la cooperación tecnológica con China: El caso del sector nuclear de Argentina. *Relaciones Internacionales*, (53), 91-110.

Busilli, V. S. (2019). La presencia china en el Cono Sur: Las relaciones estratégicas y los vínculos comerciales con Argentina y Brasil. *Studia Politicæ*, 49, 77-109.

Busilli, V. S. (2023). Argentina y los grandes emergentes asiáticos: Análisis de las relaciones políticas y comerciales con China e India. *Portes, Revista Mexicana de Estudios Sobre La Cuenca Del Pacífico*, 17(33), 7-33.

Cancillería. (2022a). Acuerdo con China: La Argentina obtiene financiamiento para obras de infraestructura estratégicas y se incorpora a la Franja y la Ruta de la Seda. [Comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/acuerdo-con-china-la-argentina-obtiene-financiamiento-para-obras-de-infraestructura>

Cancillería. (2022b, 23 de agosto). Argentina – China: Reunión de la comisión mixta económico comercial. [Comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-china-reunion-de-la-comision-mixta-economico-comercial>

Cancillería. (2023). Plan de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China para la promoción conjunta de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI. [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=kp6rmJw](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp6rmJw)

Centro de Economía Internacional CEI, Cancillería. (2024). Comercio de servicios de la Argentina en 2023 (p. 14). [https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2024-04\\_comercio\\_de\\_servicios\\_0.pdf](https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2024-04_comercio_de_servicios_0.pdf)

CGTN Español. (2022, 19 de agosto). Tianqi Lithium Corp y la empresa estatal argentina YPF firman memorándum de entendimiento para ampliar su cooperación en la industria del litio. <https://espanol.cgtn.com/n/2022-08-19/H1bJIA/Tianqi-Lithium-Corp-y-la-empresa-estatal-argentina-YPF-firman-memorandum-de-entendimiento-para-ampliar-su-cooperacion-en-la-industria-del-litio/index.html>

Choong, K. K. & Leung, P. W. (2022). A critical review of the precursors of the knowledge economy and their contemporary research: Implications for the computerized new economy. *Journal of the Knowledge Economy*, 13(2), 1573–1610. <https://doi.org/10.1007/s13132-021-00734-9>

- Chorev, N. & Ball, A. C. (2022). The Knowledge-based economy and the Global South. *Annual Review of Sociology*, 48(1), 171–191. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-080321-071214>
- Frenkel, A. y Blinder, D. (2020). Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafíos*, 32(1), 1. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7669>
- Gayá, R. E. (2017). Strengthening knowledge based services in Argentina. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 18(6), 96–123. <https://doi.org/10.1590/1678-69712017/administracao.v18n6p96-123>
- Georgiadou, E. (2018). Organising Greek commercial diplomacy: Oscillating between integrated and fragmented models of organisation. *International Journal of Diplomacy and Economy*, 4(1), 25. <https://doi.org/10.1504/IJDIPE.2018.091376>
- Godin, B. (2006). The Knowledge-based economy: Conceptual framework or buzzword? *The Journal of Technology Transfer*, 31(1), 17–30. <https://doi.org/10.1007/s10961-005-5010-x>
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-06154-6>
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>
- 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 M. Andrés (Ed.), *Argentina-China. 50 años de relaciones diplomáticas. Cooperación, desarrollo y futuro.* (pp. 9–25). Fundación Germán Abdala. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/c\\_2023-05-08-argentina-china.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/c_2023-05-08-argentina-china.pdf)
- Lachman, J. y López, A. (2022). *Los servicios basados en conocimiento en Argentina. Tendencias, oportunidades y desafíos*. (Argentina Productiva 2030, p. 77). Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina.
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos Del CEL*, IV(7), 74-108.
- Lee, D. & Ruél, H. (2012). Introduction: Commercial diplomacy and International Business: Merging International Business and International Relations. In H. Ruél (Ed.), *Advanced Series in Management* (pp. xiii–xix). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S1877-6361\(2012\)0000009004](https://doi.org/10.1108/S1877-6361(2012)0000009004)
- Lisińska, M. (2023). Economic diplomacy and Argentina's foreign debt during the last military dictatorship 1976–1983. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 15, 133–151. <https://doi.org/10.17951/al.2023.15.133-151>
- López, M. P. (2022). La cooperación científico-tecnológica entre Argentina y China: Un estudio sobre el centro argentino-chino en ciencia y tecnología de los alimentos (2008–2019). *Revista de Ciencias Sociales*, II(176), 169–188.

- Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (2022). Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento? *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, 3, 138-167.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2022, 6 de julio). Argentina y China acuerdan profundizar la cooperación en materia agrobioindustrial. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-china-acuerdan-profundizar-la-cooperacion-en-materia-agrobioindustrial>
- Ministerio de Desarrollo Productivo. (2021, 12 de arzo). Kulfas: “Vamos a duplicar la cantidad de PyMEs argentinas que exporten a China.” [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-vamos-duplicar-la-cantidad-de-pymes-argentinas-que-exporten-china>
- Ministerio de Economía. (2022, 1 de febrero). Atucha III: después de 41 años, se construirá una nueva central nuclear argentina. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/atucha-iii-despues-de-41-anos-se-construira-una-nueva-central-nuclear-argentina>
- Mora, S. (2022). Land grabbing, power configurations and trajectories of China’s investments in Argentina. *Globalizations*, 19(5), 696-710. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1920197>
- Naray, O. & Bezençon, V. (2017). Management and business research on commercial diplomacy: Examining trends and themes. *The International Trade Journal*, 31(4), 332-359. <https://doi.org/10.1080/08853908.2017.1291379>
- OECD. (1996). *The knowledge-based economy* (GD(96)102; p. 45).
- Okano-Heijmans. (2016). Economic diplomacy. In C. M. Constantinou, P. Kerr, & P. Sharp (Eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy* (pp. 552–563). SAGE.
- Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing economic diplomacy: The crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1–2), 7–36. <https://doi.org/10.1163/187119111X566742>
- Oviedo, E. D. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales*, 47(180). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>
- 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>
- Oviedo, E. D. (2023). *Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*. Areté Grupo Editor.
- Periferia. (2022a, 4 de enero). Argentina expande la exportación de imágenes satelitales al mercado asiático. <https://periferia.com.ar/innovacion/argentina-expande-la-exportacion-de-imagenes-satelitales-al-mercado-asiatico/>
- Periferia. (2022b, 12 de julio). INVAP avanzó en su acuerdo con empresas chinas para exportar reactores y producir radioisótopos. <https://periferia.com.ar/innovacion/in-vap-acuerdo-con-empresas-chinas-para-exportar-reactores-y-producir-radioisotopos/>

- Potter, E. H. (2004). Branding Canada: The renaissance of Canada's commercial diplomacy. *International Studies Perspectives*, 5(1), 55–60. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2004.00155.x>
- Rana, K. S. (2002). *Bilateral diplomacy*. DiploProject.
- Rana, K. S. (2013). Economic diplomacy: What might best serve a developing country? *International Journal of Diplomacy and Economy*, 1(3/4), 232. <https://doi.org/10.1504/IJDIPE.2013.057000>
- Rubiolo, F. y Busilli, V. S. (2021). Diplomacia económica: Aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global. *OASIS*, 34, 127–150. <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.08>
- The World Bank. (2007). *Building knowledge economies. Advanced strategies for development* (p. 191). The World Bank.
- Uriona Maldonado, M., Morero, H. A., y Borrastero, C. (2013). Catching up en servicios intensivos en conocimiento: El caso de la producción de software y servicios informáticos de Argentina y Brasil. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, 8(24), 115–144.
- Vila Seoane, M. F. (2023). Framing China: The Belt and Road Initiative in Argentine national media outlets. *Communication & Society*, 36(4), 155–174. <https://doi.org/10.15581/003.36.4.155-174>
- Vila Seoane, M. F. y Morena Álvarez Velasco, C. (2024). The Chinese surveillance state in Latin America? Evidence from Argentina and Ecuador. *The Information Society*, 40(2), 154–167. <https://doi.org/10.1080/01972243.2024.2317057>

## Anexo I: Guía de preguntas

### *Diplomacia con China*

- Durante la gestión Fernández (2019-2023), ¿cuáles han sido las prioridades en la diplomacia económica y comercial con China?
- ¿Cuáles han sido los principales instrumentos que usaron para promover el comercio exterior con China y la atracción de inversiones?
- ¿Qué factores ayudaron y/o limitaron la diplomacia económica y comercial con China? ¿Qué funcionó y qué no? ¿Por qué?
- ¿Cómo ha sido el trabajo de coordinación con otras áreas del Estado? ¿y con el sector privado?
- ¿Qué opina de la labor de los diplomáticos encargados de promover el comercio y las inversiones con China?

### *Empresas*

- En general, ¿Qué desafíos enfrentan las empresas argentinas que quieren vender en China?
- Y en el caso particular de las empresas de economía del conocimiento, ¿qué oportunidades y desafíos tienen las empresas de Argentina para exportar a China? ¿Conoce de algún caso de éxito a destacar?

### *Políticas Públicas*

- Desde el Estado, ¿qué se podría hacer para potenciar la diplomacia económica y comercial con China, en especial en sectores de economía del conocimiento, que aún no se haya hecho?

## Anexo II: Listado de entrevistados

| Código | Entrevistado                        | Cargo/función durante la gestión Fernández   | Fecha      | Formato/Lugar            |
|--------|-------------------------------------|--|------------|--------------------------|
| E1     | Lic. José Alberto Bekinschtein      | Director de Comercio Internacional, AAICI (2020-2023)  | 2024/07/09 | Presencial, Buenos Aires |
| E2     | Mgter. Gustavo Girado               | Consejero y cónsul general en Beijing (2022-2023)  | 2024/07/30 | Online                   |
| E3     | Dra. Carola Ramón                   | Subsecretaria de Negociaciones Multilaterales y Bilaterales de la Cancillería                  | 2024/08/05 | Online                   |
| E4     | Diplomático Pablo A. Obregón        | Cónsul General de Argentina en Shanghái (2018-2021)  | 2024/08/06 | Presencial, Buenos Aires |
| E5     | Lic. Pablo Bercovich                | Subsecretario de la Productividad y Desarrollo Regional Pyme de la Nación (2019-2023) del MDP. | 2024/08/10 | Online                   |
| E6     | Ing. Carlos Pallotti                | Especialista de la industria de software de Argentina, ex director de CESSI y ARGENCON.        | 2024/08/27 | Presencial, Buenos Aires |
| E7     | Mgter. Cecilia Todesca              | Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales (2021-2023) de la Cancillería.             | 2024/12/09 | Online                   |
| E8     | Mgter. María de los Ángeles Apolito | Subsecretaria de Economía del Conocimiento (2020-2022) del MDP.                                | 2024/12/16 | Online                   |

|     |                                   |  |            |                      |
|-----|-----------------------------------|--|------------|----------------------|
| E9  | Dr. Pablo Tettamanti              | Secretario de Relaciones Exteriores de la Cancillería  | 2024/12/18 | Online               |
| E10 | Diplomático Gonzalo Javier Sabaté | Cónsul General de Argentina en Hong Kong (2021-)   | 2025/02/07 | Online               |
| E11 | Dr. Diego Hurtado                 | Secretario de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación (2019-2023) del MINCYT. | 2025/02/16 | Online               |
| E12 | Mgr. Alejandra Conconi            | Directora ejecutiva de la Cámara Argentino-China la Producción, la Industria y el Comercio         | 2025/02/19 | Online               |
| E13 | Diplomático Luciano Tanto Clément | Cónsul General de Argentina en Shanghái (2021-)  | 2025/03/11 | Presencial, Shanghái |
| E14 | Diplomática Ana Baqueriza         | Cónsul General de Argentina en Guangzhou (2023-).  | 2025/04/08 | Online               |
| E15 | Lic. Karina Pombo                 | Directora nacional de Promoción de la Política Científica del MINCYT.                              | 2025/04/08 | Online               |

## Agradecimientos

Se le agradece a cada entrevistado la gentileza para conversar con el autor y responder a las preguntas del estudio. También se agradecen los comentarios constructivos de dos revisores anónimos que contribuyeron a fortalecer el artículo. Por último, se valora el financiamiento brindado por la Secretaría de Educación de Argentina y el Consejo de Becas de China para realizar una estadía en China en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Zhejiang (ZUST).

# “Impacto del Comercio Agrícola con el MERCOSUR en el Estado de Seguridad Alimentaria de China”

## *“Impact of Agricultural Trade with MERCOSUR on the State of Food Security in China”*

Guillermo Larre\*

Daniel Gallardo\*\*

---

### **Abstract**

This paper aims to show that the exports of agricultural commodities from MERCOSUR countries to China has a significant effect in the state of food security in China. MERCOSUR countries have become key suppliers of several agricultural commodities for China, especially soybeans and beef. This suggests that MERCOSUR countries may have an important role in

---

\* Guillermo Andrés Larre is a researcher in the Centre of Argentinian Studies in China (CEAC), from the University of International Business and Economics (UIBE), in the People's Republic of China, Beijing. His ORCID code is 0009-0003-3983-6219 and e-mail guillermolarre@outlook.com

\*\* Daniel Alberto Gallardo is a researcher in the Centre of Argentinian Studies in China (CEAC), from the University of International Business and Economics (UIBE), in the People's Republic of China, Beijing. His ORCID code is 0009-0009-4858-9938 and e-mail daniel.gallardo90@gmail.com

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.06>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 153-174

Recibido: 03/03/2025 | Aceptado: 30/05/2025

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

the provision of proteins to the Chinese population. We focus on two dimensions of food security in China: availability and access. We use lineal regression to show that the trade with MERCOSUR countries accounted for 8.2% of the total protein supply, or 10.42 grams per person per day, in mainland China, mainly due to trade in soybeans with Brazil. Then we use a cointegration model to prove that the international prices of soybeans are integrated across its main importers, China and the EU, and its main exporters, Brazil, the USA, and Argentina. This shows that there is stable connection between the international prices of this commodity, which has an effect on costs associated with food price stability policies in China. Finally, we use an IRF to find that Brazilian export prices of soybeans have a delayed and permanent effect on Chinese import prices of that commodity. A 1% increase in the soybeans exports price in Brazil can be expected to produce a 0.32% increase in the import price in China after one month and a 2.8% permanent rise after approximately 8 months. This findings will help inform policymakers and scholars in the field of food security and international trade in China and MERCOSUR.

**Keywords:** agricultural trade, food security, soybeans, horizontal price transmission, international passthrough

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo demostrar que las exportaciones de productos agrícolas desde los países del MERCOSUR hacia China tienen un efecto significativo en el estado de la seguridad alimentaria en China. Los países del MERCOSUR se han convertido en proveedores clave de varios productos agrícolas para China, especialmente soja y carne vacuna. Esto sugiere que los países del MERCOSUR podrían desempeñar un papel importante en el suministro de proteínas para la población china. Nos enfocamos en dos dimensiones de la seguridad alimentaria en China: disponibilidad y acceso. Utilizamos un modelo basado en regresión lineal para demostrar que el comercio con los países del MERCOSUR explica el 8,29% del suministro total de proteínas, o 10,42 gramos por persona al día, en China continental, explicado principalmente por el comercio de soja con Brasil. Luego, utilizamos un modelo de cointegración para demostrar que los precios internacionales de la soja están integrados entre sus principales importadores, China y la UE, y sus principales exportadores, Brasil, Estados Unidos y Argentina. Esto muestra que existe una conexión estable entre los precios internacionales de este producto, lo cual tiene un efecto en los costos asociados con las políticas de estabilidad de precios de los alimentos en China. Finalmente, utilizamos IRF para encontrar que los precios de exportación de soja de Brasil tienen un efecto retardado y permanente en los precios de importación de ese producto en China. Un aumento del 1% en el precio de exportación de soja en Brasil puede esperarse que produzca un aumento del 0,32% en el precio de importación en China después de un mes y un aumento permanente del 2,8% después de aproximadamente 8 meses.

Estos resultados ayudan a informar a las políticas y los estudios sobre seguridad alimentaria y comercio internacional en China y el MERCOSUR.

**Palabras clave:** comercio agrícola, seguridad alimentaria, soja, transmisión horizontal de precios, traspaso internacional de precios

## 1. Introduction

This paper seeks to explain the impact that trade with MERCOSUR countries has on the state of food security in the People's Republic of China, henceforth China. We will use descriptive statistics and analysis based on linear regression and cointegration in order to quantify the precise effect that trading agricultural commodities with MERCOSUR countries has had on food security in China. Our hypothesis is that agricultural trade between MERCOSUR and China has reached such volume that it has gained a significant role in the state of food security in China, that we seek to identify and measure. We expect to help inform policymakers and scholars in the fields of food security and international trade in both MERCOSUR countries and China.

China is one of the world's largest grain producers and is nearly self-sufficient in grain production. According to the OECD-FAO Agricultural Outlook report (2018), corn is the fastest-growing and most important cereal produced in China, followed by rice and wheat. However, the production of rice and wheat has shown slow growth in recent decades and is expected to remain relatively stable in the coming decade due to a variety of factors, while demand for animal feed is expected to continue growing. Thus, the proportion of cereals used in animal feed will decrease as more soybean meal is used, which relies on imports of raw soybeans. Between 2001 and 2018, soybeans accounted for 75.4% of China's total annual agricultural commodity imports, while rice and wheat together made up less than 6%.

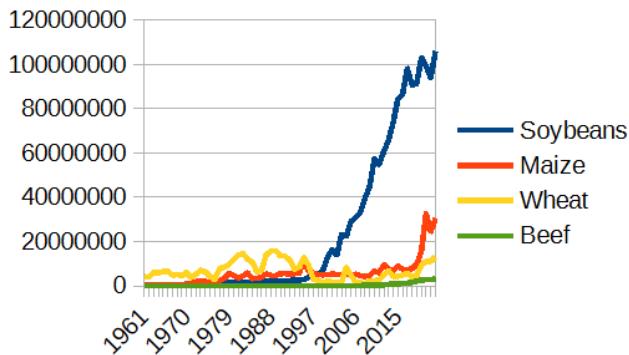
China faces significant challenges to its food security due to limited arable land and freshwater resources. Urbanization and industrialization have contributed to a steady decline in arable land, with China's per capita arable land in 2020 measured at just 0.09 hectares per person—0.17 hectares below the global average of 0.26 hectares. Similarly, China's per capita freshwater availability in 2020 was only 2,239.8 m<sup>3</sup>, about one-fourth of the world average. Despite these challenges, the country has managed to keep a high

level of food security and grain-sufficiency. Monitoring data from the National Health Commission in China show that the average daily energy intake per person in China has reached 2,172 kilocalories, comprising 65 grams of protein, 80 grams of fat, and 301 grams of carbohydrates. The 2021 China Agricultural Outlook Report (2022–2031) indicates that grain consumption was 31.617 million tons, while actual grain production reached 66.234 million tons, with a ration self-sufficiency rate of 197%. However, structural imbalances persist. While staples like rice, wheat, and corn are often oversupplied, high-quality wheat, specialty grains, and premium rice are undersupplied and require imports.

Also, in the last decades, urbanization has shifted dietary preferences from staple grains to protein-rich foods like meat, eggs, and dairy, creating a significant gap in the supply of protein feed grains. These imbalances between production, supply, and consumer demand present risks to future food security.

Over the past several years, maize and soybeans have played a crucial role in China's animal feed industry. Maize has been the dominant energy source for feed due to its high carbohydrate content, while soybeans have provided the essential protein necessary for poultry, pork, and dairy production. However, the balance between these two crops in feed formulation has been shifting due to changes in domestic supply, global trade relations, and government policies.

Maize has remained the backbone of China's feed sector. Historically, maize demand outpaced production, leading to substantial imports, particularly from the United States and Ukraine. However, since 2021, China has implemented policies to increase domestic maize cultivation and reduce dependency on foreign supply, leading to fluctuating import volumes. Soybeans have been heavily reliant on imports, such that the country has consistently accounted for over 60% of global soybean imports. The following graph 1 shows the trends in agricultural imports in China:

**Graph 1:** Agricultural imports in China, in tonnes, from 1961 to 2023

Source: FAOSTAT

We find that soybeans, and to a much lesser extent maize, have come to dominate Chinese imports of agricultural commodities. Because of competition over limited land, increasing demand for animal feed, and policies connected to food security, China has come to depend on foreign markets for their supply of soybeans. Furthermore, since 2018, trade tensions with the USA and concerns about food security have driven China to diversify its suppliers, relying more on Brazil while reducing purchases from the USA.

As mentioned, driven by rising consumption of meat, soybeans and maize are experiencing continuing growth. Per USDA, in 2023, China produced approximately 277.2 million metric tons (MMT) of maize. To meet its growing domestic demand, particularly for animal feed, China imported about 27.14 MMT of maize in 2023, an increase of over 30% from 2022. Notably, in 2023, China accounted for 18.2% of global maize imports, with significant purchases from Brazil and the United States.

Regarding soybeans, in 2023, China imported approximately 99.41 MMT, marking a 9% increase from 2022. Domestic production also increased moderately, up to 19.7 MMT. That year, Brazil was China's leading soybean supplier, accounting for an estimated 77.3 MMT, which represents 74% of China's total soybean imports. The United States follows, supplying 21 MMT and holding a 21% market share. The following graph 2 show the national sources for the main agricultural commodities imported in China:

**Graph 2:** Agricultural imports of soybeans, maize, and beef in China by origin country, in 2023.



Source: FAOSTAT

We can see that Brazil has become the biggest source of soybeans, maize, and beef in China. Other significant agricultural suppliers are the USA and Argentina, while others still are significant in individual items, like Ukraine in maize, and Uruguay, Australia, and New Zealand in beef.

To ensure food security, Chinese policies aim to maintain absolute grain self-sufficiency while expanding trade channels with diverse import sources. This strategy is particularly critical for soybeans and coarse grains, where domestic production lacks comparative advantages.

We find that today China has ensured its self-sufficiency in cereals such as wheat and rice. On the other hand, with respect to corn, it is beginning to have certain difficulties, which is why it is seeking to ensure supplies from foreign markets, as is the case of the Argentine market, which in 2024 China enabled imports from. A different case is in soybeans, a grain that is essential for the supply of protein, not only directly for human consumption (through industrial processes) but also increasingly essential for use as animal feed that is then consumed by Chinese consumers. For this particular case, China is heavily dependent on imports, especially from the United States, Brazil and Argentina. Initially, the United States was the main supplier of soybeans, however this changed radically, being surpassed by Brazil from the year 2013, a difference that was amplified after the so-called trade war between the USA and China.

The MERCOSUR countries, with Brazil at its head, strongly increased exports of other agricultural commodities to China. Currently, China is the main destination for exports of soybeans, beef, pork and other smaller agricultural commodities from MERCOSUR countries. The following table 1 shows recent volumes in agricultural trade between MERCOSUR and China:

**Table 1.** MERCOSUR countries' agricultural exports to China

| Country   | Soybeans<br>(MMT) | Maize<br>(MMT) | Beef (Metric<br>Tons) | Other Key Commodities     |
|-----------|-------------------|----------------|-----------------------|---------------------------|
| Brazil    | 60-70             | 4-5            | 1,000,000+            | Poultry, sugar, cotton    |
| Argentina | 6-8               | 1-2            | 500,000+              | Soybean meal, soybean oil |
| Paraguay  | 5-6               | 0.5-1          | 100,000+              | Wheat                     |
| Uruguay   | 2-3               | <0.5           | 300,000+              | Dairy, wool               |

Note: USDA estimates for the year 2021.

The trade volume of Brazilian exports to China is significantly larger than the other MERCOSUR countries. Their soybean exports to China have grown from approximately 5-10 MMT annually in the early 2000s to over 60 MMT in recent years, accounting for more than 70% of Brazil's total soybean exports; whereas their maize exports to China have surged in recent years, reaching over 4 MMT annually by 2022, as China diversified its import sources amid trade tensions with the United States. Brazil also exports significant quantities of beef, poultry, sugar, and cotton to China, with beef exports exceeding 1 million metric tons annually in recent years.

On the other hand, Argentina is also a major exporter of soybean products and maize, with a stronger focus on value-added products. Argentina is the world's largest exporter of soybean meal and oil, with China importing approximately 10-15 MMT of soybean meal annually. Raw soybean exports to China average 6-8 MMT per year; in addition, their maize exports to China have grown steadily, reaching 1-2 MMT annually in recent years; and it also exports beef, pork, and dairy products to China, though in smaller volumes compared to Brazil.

Next, Uruguayan soybean exports to China have grown significantly, reaching 2-3 MMT annually in recent years. China is Uruguay's largest beef market, with exports growing from around 50,000 metric tons annually in the early 2000s to over 300,000 metric tons in recent years. The country also exports dairy products and wool to China.

Finally, Paraguayan exports to China are routed through other countries, mainly Argentina, so there are no official precise numbers on them, however we may find approximate estimates in USDA and other sources. They estimate that Paraguay's soybean exports to China have grown from less than

1 MMT annually in the early 2000s to over 5 MMT in recent years; while their maize exports to China have increased to 0.5-1 MMT annually; and that Paraguay also exports beef and wheat to China, in modest volumes.

These increasing volumes of agricultural exports, mainly in soybeans, maize, and beef, from MERCOSUR countries to China lend support to our hypothesis that these trade links have a role in determining the state of food security in China, which we will elucidate with adequate empirical research.

## 2. Literature Review

Food security has had several contrasting definitions over time, but the most widely accepted definition today is the one produced in the 1996 World Food Summit that defined food security as a state “when all people at all times have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.” Thus, food insecurity exists when people do not have sufficient physical or economic access to food. In contrast, food self-sufficiency is defined as the ability to meet consumption needs, particularly for staple foods, from a country’s own domestic production rather than having to rely on importing or buying from non-domestic sources (minimizing dependence on international trade). Thus, food security exists irrespective of the domestic or international source of the available food, whereas self-sufficiency is centered on a country’s ability to provide food security for itself. The definition of food security emphasizes four essential dimensions: availability, access, utilization, and stability, which together form the foundation of food security. Each of these dimensions highlights a critical aspect of what it means for a population to be food secure. In this paper, we will focus on the effect that trade from MERCOSUR has on the availability of food and its access, represented by its price.

Our analysis of the effects of food trade on local prices is grounded in the theoretical principles of the Law of One Price (LOP), first introduced by Marshall (1890), which is a cornerstone of economic theory. The LOP posits that the price of a single product will be identical in two markets that engage in trade, assuming no barriers such as tariffs or trade restrictions. This price alignment occurs because market participants capitalize on any price discrepancies in different markets to generate profit through trade. While local supply and demand conditions may create temporary price differences between regions, these gaps are eventually closed by market participants.

Arbitrageurs purchase goods in lower-priced markets, reducing local supply, and sell them in higher-priced markets, increasing supply there. This adjustment process places upward and downward pressure on prices in the respective markets, ultimately driving them toward equality in the long run. For a comprehensive discussion of the LOP, refer to Fackler and Goodwin (2001).

When prices are internationally transmitted by the effect of the LOP, this is called price passthrough. Kenen and Pack (1980) provide an extensive analysis of the passthrough of global prices to domestic markets, focusing on imports. They attribute incomplete passthrough rates to demand elasticities, suggesting that unitary elasticity results in delayed, but full, price transmission in the long run. In contrast, Kirchgassner and Kubler (1991), also examining imports, argue that incomplete passthrough is influenced by market structure. This aligns with other studies that also link pricing power to incomplete price transmission (Guvheya et al., 1998; Taylor, 2000; Miller and Hayenga, 2001).

Liu et al. (2018) study price passthrough in China and find that China's Eastern regions, characterized by greater integration with international trade, are notably influenced by global market dynamics. The study reveals that price fluctuations in these areas are strongly shaped by trends in international markets. This heightened exposure to global trade contributes to increased price volatility in the Eastern provinces, resulting in less stable price levels and weaker convergence with those of other regions within China.

Focusing on soybeans, Coughlin and Sutton-Vermeulen (2020) use simple correlations to analyze the price passthrough of this commodity in China and other countries. Among other results, for the purpose of our study, they find that there is price transmission between Chinese and Brazilian soybean prices, which strengthens during Brazil's export season. The long-term connection between the Dalian Spot Cash price in China and a combined FOB U.S. Gulf/FOB Brazil price indicates that, under normal market conditions free of trade disruptions or supply/demand shocks, the Chinese benchmark closely tracks prices from the dominant export origins, ie. American and Brazilian prices during each of their harvest seasons. Over the past decade, the correlation between Chinese soybean prices and seasonally-adjusted export prices has averaged around 82%.

Other authors also provide evidence for a strong passthrough effect in soybeans prices in Brazil, the USA, and China. Machado and Margarido (2001) and Mafioletti (2001) provide further evidence of rapid or instantaneous pri-

ce transmission in the soybean market, indicating high market efficiency.

Finally, focusing on the price transmission dynamics in the global soybean market during the US-China trade war, Barboza Martignone, Behrendt and Paparasthe (2022) examined price relationships across key players in the soybean trade, including China, the USA, the European Union, Brazil, and Argentina. The authors apply various econometric methods, including co-integration analysis, to evaluate how the trade war influenced market integration and efficiency. Their findings reveal that the global soybean market remains highly efficient and cointegrated, with prices across regions moving together over time. Despite disruptions caused by the trade war, such as tariffs and subsidies, the market demonstrated a high degree of integration and price transmission, reaffirming the validity of the LOP in the long term. The study emphasizes the international soybean market's ability to adjust and realign prices and maintain market efficiency, even during periods of geopolitical instability.

We find that the literature lends support to our hypothesis that MERCOSUR countries may hold influence over the price of food commodities in China. We can expect Brazil to have a significant, measurable effect in the prices of soybeans in China.

### **3. Empirical Models**

We will approach the question of the effect of agricultural trade with MERCOSUR on Chinese food security from two different angles. On the one hand, we will attempt to quantify precisely how much of the protein intake of the Chinese population can be attributed to the agricultural trade with MERCOSUR. For this, we will use a linear regression model, which will consider the effect of the total supply of maize and soybeans on the protein supply in order to produce conversion rates of these commodities into the nutrition of the Chinese population. Then we will apply those conversion rates to the maize and soybeans quantities traded from MERCOSUR countries to China, in order to produce the amount of protein that MERCOSUR countries supply to the people of China, by way of trade of soybeans and maize.

Next, we will attempt to identify the influence that the agricultural trade with MERCOSUR countries has had on food prices in China. For this, we will use a cointegration model that puts together the international prices of the major exporters of soybeans, that is Brazil, the USA, and Argentina, with those

of the major importers, China and the EU. The purpose of this model is to identify price transmission between Brazil and Argentina on the one side and China on the other. One limitation of this model is that it does not connect the imports price in China to the local domestic price accessible to the Chinese population, which is a better measure to study food security. However, internal prices are heavily regulated in China, so it is likely such a model would yield little useful information. Instead, this model will help elucidate the connection between the international prices of soybeans in MERCOSUR and China, which has a role in the costs associated to Chinese policies on price regulation. This kind of cointegration model could be applied to maize and beef as well, not just soybeans, however these commodities are exported in relatively small quantities by MERCOSUR countries to China, and this precludes the possibility of a significant influence by way of trade.

The linear regression model will be used to quantify the effect that the availability of soybeans and maize in China has on the protein supply in that country. It is grounded on the fact that these two crops constitute the vast majority of animal feed used in China, which in turn is the main source of protein for the Chinese population. Once we quantify the effect of maize and soybeans in terms of protein supply, or the conversion rates for these crops into protein supply, we may estimate the effect of MERCOSUR exports of maize and soybeans to China by way of increased supply.

The first step is thus to outfit a model that may clarify the relation between total availability of these crops and protein supply in China. The dependent variable is protein supply as reported by FAO, available in series of 3-year moving averages centered in the years 2000 to 2022. For the independent variables, total availability of maize and soybeans will be calculated by adding the local Chinese production together with the imports of these crops in China and subtracting that country's exports.

Once the time series for total available maize and soybeans in China are produced, they can be tested for stationarity. We expect these series not to be stationary but to contain unit roots. If they do, the next step is to take the first difference of these series in order to make them suitable for incorporation in models of lineal regression analysis.

The last variable to include will be a control variable for the economic growth of China, which can also have an effect in protein supply by way of other imports and production of minor sources of protein. The control variable chosen for this purpose is GDP per capita of China.

It is important to note that the relatively low amount of observations (23) does not allow for the incorporation of more commodities or control variables that might make for a more refined model. Still, these variables suffice for our purpose. The model produced then takes the form:

$$\Delta \text{Protein Supply} = \beta_0 + \beta_1 \Delta \text{Soybeans} + \beta_2 \Delta \text{Maize} + \beta_3 \Delta \text{GDP per capita} + \varepsilon$$

The model will then tell us the effect that total available maize and soybeans in China have on the supply of proteins, measured in grams per person per day, in that country.  $\beta_1$  and  $\beta_2$  are thus the conversion rates between maize and soybeans to protein uptake in China. Once they have been calculated we may multiply  $\beta_1$  by the amount of soybeans exported from MERCOSUR countries to China in order to calculate the exact amount of protein supply in China that can be explained by the trade of soybeans with MERCOSUR. We may do similarly with  $\beta_2$  to calculate the same for maize. We may then add the results together to find the total amount of protein supply in China that is generated from trade in agricultural commodities with MERCOSUR countries. This is valuable input to inform our understanding of the effect of agricultural trade with MERCOSUR in the food security in China.

The results are likely to underestimate the true value, because they do not include the direct trade of beef and soybean meal from MERCOSUR countries to China, which are other, more direct, sources of protein. We will assume that this underestimation is not significant, owing to their low ratio to local production. We did not run this model on soybeans meal or beef because their traded amounts are not as significant, and because the effect of soybeans and maize into protein supply occurs partly through these other variables, such that their inclusion would yield misleading results for soybeans and maize. Furthermore the data set is relatively short, so it is preferable not to include too many variables.

The data set was obtained from FAOSTAT and it describes the production, imports and exports of soybeans and maize, in tonnes, in China from 1961 to 2023, as well as additional data for protein supply and GDP per capita.

The other model included in our empirical research is a cointegration model. The purpose of the cointegration model is to test the effect of the exports of agricultural goods from MERCOSUR countries into China in terms of the international price of soybeans in China. We will analyze the transmission of price information in soybeans from the MERCOSUR countries into China, which will reveal whether there is an influence of Brazilian and/or Argenti-

nian on Chinese soybeans prices. Per the LOP, we should expect this effect to be statistically significant and measurable.

For this purpose, we will fit a Vector Error Correction Model (VECM) model including the FOB prices of the major exporters of soybeans, Brazil, Argentina, and the USA, and the CFR prices of the major importers, China and the EU. Models of cointegration, like VECM, are extensions of VAR models that attempt to identify a long-run equilibrium connecting the variables under study, as well as short-term correlations between them. The long-run trend is represented by one or more cointegrating vectors, that are produced as the residuals of a lineal regression of the level form of the variables. Despite the variables being non-stationary in level form, the residual does not carry a unit root as long as the variables are cointegrated, or follow a similar long-term trend. The vector of residuals is then included into a VAR together with the variables in first difference form. By taking the first difference, the unit roots are removed from them. Thus, the cointegrating vectors and the variables in difference form are all made stationary, and they may be analyzed with standard lineal regression techniques. In this VAR model, the cointegrating vector informs about long-run connections while the differenced variables inform about short-run correlations among the variables included in the model.

Thus, for our purposes, the VECM would take the form:

$$\Delta \text{PRICE}_t = \Pi \cdot \text{ECT}_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_i \Delta \text{PRICE}_{t-i} + \epsilon_t$$

Since this is a VAR configuration, the variables in the formula are actually vectors of variables and the Greek letters stand for vectors or matrices of coefficients:

- PRICE is a vector of the five time-series of prices of soybeans employed: Chinese CFR prices, European CFR prices, Brazilian FOB prices, American FOB prices, and Argentinian FOB prices.
- ECT is the error correction term, or the cointegrating vector that captures the long-run equilibrium among the prices.
- $\Pi$  is a  $5 \times 1$  vector of coefficients of long-run adjustment, indicating how each price responds to deviations from equilibrium.
- $\Gamma$  is the matrix of short-run coefficients, measuring correlations between differenced price variables for a set number of lags.
- $\epsilon$  is the vector of error terms.

For the VECM model to be stable, or to represent a long-run relationship in equilibrium, the coefficients in the  $\Pi$  vector must be significant and have a negative sign, which represents that variables in the long-run tend to fall back into each other, or that they do not diverge permanently. This is because the ECT represents a fraction of their difference, thus the variables must behave in the opposite direction that the ECT is taking, in order for them to sustain a long-term equilibrium.

For this model, we will use the log form of the price variables. This is because it will allow us to read the resulting coefficients as elasticities. We must consider this when interpreting the results. The short-run coefficients in the  $\Gamma$  matrix will represent percentage changes, or the way price changes correlate with each other within the specified lag length.

The VECM will allow us to prove that there is price transmission in the long run, if all the prices included in the model have significant, negative  $\Pi$  coefficients; and furthermore, it will reveal whether there is any short-term transmission occurring between Brazil and Argentina on the one side and China on the other. The USA and EU prices have to be included in the model or we would incur a high chance of missing-variable bias. On the other hand, Uruguay and Paraguay were not included in the model because their relatively small traded quantities preclude the possibility of a price transmission effect.

One following step can be undertaken to further clarify the relation between the variables under study. An Impulse Response Function (IRF) can follow a VECM. It is a tool used to analyze how a shock to one variable affects the other variables over time. When a change, or shock, occurs in one variable, the IRF traces the impact of that shock on all other variables in the system across multiple time periods. This allows us to understand the transmission of shocks and how long it takes for variables to stabilize.

The IRF is calculated by recursive substitution of a reduced-VAR form of the VECM equation to produce an MA representation:

$$PRICE_t = \sum_{j=0}^{\infty} \Psi_j \epsilon_{t-j}$$

Where  $\Psi_j$  is a matrix representing the effect of a shock in one price at time  $t$  into all other prices at an arbitrarily selected number of lags, represented by  $j$ . The width of this matrix is given by the length of the vectors of variables, in this case 5, and its length is given by  $j$ . From this  $\Psi_j$  matrix we may obtain the response of one price variable to a shock originating in another price, called the impulse.

The interpretation of an IRF depends on both the magnitude and the direction of the response. If a shock in one variable leads to a temporary change in another that gradually fades, this suggests a short-term effect without long-term consequences. Conversely, if the response persists, it may indicate a more fundamental relationship between the variables. In a VECM framework, this distinction is particularly important because the model accounts for long-run equilibrium relationships, meaning that some shocks may cause permanent shifts, while others may be corrected over time. Finally, we may produce an IRF graph which visually represents this dynamic adjustment process, showing how the variables react period by period until stability is restored.

For the cointegration and IRF, we used international prices obtained from USDA publications. All the models described will be resolved by use of STATA 11.

#### 4. Results

The ADF test for stationarity results show that all the variables to be used in both models contain a unit root. We considered this when fitting the models for empirical analysis.

The results of the linear regression model are summarized in the following table 2:

**Table 2.** *Linear regression results*

|                     | Coef.            | Std.<br>Error    | t    | P>z      | 95% Confidence Interval |                 |
|---------------------|------------------|------------------|------|----------|-------------------------|-----------------|
| <b>ΔMaize</b>       | 0.00000<br>00740 | 0.00000<br>00353 | 2.09 | 0.050*   | 0.00000000<br>00650     | 0.000000<br>148 |
| <b>ΔSoy-beans</b>   | 0.00000<br>0142  | 0.00000<br>00676 | 2.10 | 0.050*   | 0.00000000<br>0143      | 0.000000<br>284 |
| <b>ΔGDP_per_cap</b> | 0.00347<br>66    | 0.00113<br>75    | 3.06 | 0.007*** | 0.0010868               | 0.0058664       |
| <b>P&gt;F</b>       | 0.0001           |                  |      |          |                         |                 |
| <b>Adj. R2</b>      | 0.6162           |                  |      |          |                         |                 |

Note: The dependent variable is ΔProtein\_Supply. Stars for level of significance.

The results tell us that for every tonne of available maize in mainland China during the period 2000 to 2022, protein supply increased by 0.000000740 grams per person per day, whereas soybeans available in mainland China in this period increased protein supply by 0.000000142 g/cap/d.

We may use these numbers multiplied by the quantities of imported soybeans from MERCOSUR to obtain the amount of protein supply in mainland China that can be attributed to the trade of maize and soybeans with these countries. These results are summarized in the following table 3:

**Table 3. Protein supply**

| Source Country         | Crop     | Imports Quantity<br>(tonnes) | Protein Supply<br>(g/cap/d) |
|------------------------|----------|------------------------------|-----------------------------|
| Brazil                 | Soybeans | 64277600                     | 9.127                       |
|                        | Maize    | 71.98                        | 0.000005                    |
| <b>Brazil total</b>    |          |                              | <b>9.127</b>                |
| Argentina              | Soybeans | 7455650                      | 1.058                       |
|                        | Maize    | 0.3                          | 0.00000002                  |
| <b>Argentina total</b> |          |                              | 1.058                       |
| Uruguay                | Soybeans | 1656570                      | 0.235                       |
|                        | Maize    | -                            | -                           |
| <b>Uruguay total</b>   |          |                              | 0.235                       |
|                        |          |                              |                             |
| Soybeans total         |          |                              | 73389820.08                 |
| Maize total            |          |                              | 72.28                       |
| MERCOSUR total         |          |                              | 10.421                      |

Note: Maize and soybeans imports quantities, protein supply levels, and percentage over total protein supply. Year 2020.

We may additionally use those results to consequently calculate the percentage over total protein supply that these amounts represented for the year 2020. The results show that:

- The trade of soybeans and maize with MERCOSUR countries explains 8.29% of the total protein supply, or 10.42 grams per person per day, in mainland China in the year 2020.
- These results are almost exclusively in the trade of soybeans, whereas the trade of maize has a negligible effect.
- The main contributor is Brazil, with 9.12 g/cap/d or 7.26% of total protein supply; followed by Argentina with 1.05 g/cap/d or 0.84% of the total; and finally Uruguay with 0.23 g/cap/d or 0.18% of the total.
- Paraguay does not officially trade with China directly, its harvest is routed mainly through Argentina, so some of the results attributed to Argentina in the model must actually come from Paraguay, but there is no reliable way to make that distinction.

The following model, a VECM, connects the exports prices of Brazil, Argentina, and the USA to the imports prices of China and the EU. It was ran at 4 lags as per the results of an AIC test. The results for China are in the following table 4:

**Table 4. VECM results for China.**

|                         | Coef.  | St. Err. | z     | P>z      | 95% Confidence Interval |        |
|-------------------------|--------|----------|-------|----------|-------------------------|--------|
| Coint. vector           | -0.025 | 0.015    | -1.70 | 0.088*   | -0.055                  | 0.003  |
| $\Delta$ USA - lag 1    | 0.204  | 0.038    | 5.30  | 0.000*** | 0.128                   | 0.28   |
| $\Delta$ USA - lag 2    | 0.058  | 0.041    | 1.39  | 0.165    | -0.023                  | 0.14   |
| $\Delta$ USA - lag 3    | -0.085 | 0.040    | -2.10 | 0.036**  | -0.166                  | -0.005 |
| $\Delta$ Brazil - lag 1 | 0.048  | 0.044    | 1.09  | 0.274    | -0.038                  | 0.134  |
| $\Delta$ Brazil - lag 2 | 0.066  | 0.042    | 1.57  | 0.116    | -0.016                  | 0.15   |
| $\Delta$ Brazil - lag 3 | 0.136  | 0.043    | 3.15  | 0.002*** | 0.051                   | 0.221  |
| $\Delta$ Argentina - I1 | -0.006 | 0.049    | -0.13 | 0.893    | -0.104                  | 0.091  |
| $\Delta$ Argentina - I2 | -0.034 | 0.049    | -0.70 | 0.484    | -0.13                   | 0.061  |
| $\Delta$ Argentina - I3 | -0.073 | 0.051    | -1.44 | 0.151    | -0.174                  | 0.026  |

|                |        |       |       |          |        |       |
|----------------|--------|-------|-------|----------|--------|-------|
| ΔEU - lag 1    | 0.04   | 0.043 | 0.94  | 0.347    | -0.044 | 0.125 |
| ΔEU - lag 2    | 0.193  | 0.042 | 4.50  | 0.000*** | 0.109  | 0.277 |
| ΔEU - lag 3    | 0.073  | 0.044 | 1.66  | 0.097*   | -0.013 | 0.16  |
| ΔChina - lag 1 | 0.166  | 0.059 | 2.78  | 0.005*** | 0.049  | 0.283 |
| ΔChina - lag 2 | 0.172  | 0.055 | 3.13  | 0.002*** | 0.064  | 0.28  |
| ΔChina - lag 3 | -0.013 | 0.042 | -0.32 | 0.747    | -0.097 | 0.069 |

Note: Dependent variable is difference in logs of Chinese CIF price of soybeans. Stars for level of significance.

The results show that:

- Chinese prices are integrated with those of the rest of the world, specifically the USA, the EU, Brazil, and Argentina, which means that there is a long-run balance that keeps these prices close to each other without major permanent deviations. This is shown by the statistical significance and negative sign of the coefficient for the cointegrating vector for Chinese prices as well as for the other prices in the model, not shown here.
- We find that the influence of Brazilian prices is not as strong as that of American and European prices. Whereas these two regions are significant in two out of the three lags considered, Brazil is only significant in one, and further their coefficients are higher than the Brazilian one. This is surprising given the fact Brazil has become the largest exporter of soybeans to China since 2013. It shows that American prices are still used as reference prices by Brazilian and Chinese traders. On the other hand, the connection with European prices makes sense, since the EU and China compete directly for imports of soybeans, so the LOP is in full effect between them.
- Furthermore, Argentinian export prices do not directly affect Chinese prices. This can be explained by the relatively low quantities of Argentinian exports of this product compared to Brazil and the USA. It could also be explained by the high degree of collinearity between Argentina and Brazil, since their seasonal patterns are closely aligned, however removing Brazil from the model does not affect these results.

Since we have established that Brazilian exports prices of soybeans do have an effect over Chinese imports prices of this commodity, we may outfit an

Impulse Response Function (IRF) to gauge this influence over time. Doing so yields the results summarized in the following table 5:

**Table 5.** *IRF results.*

| lags | IRF     | Lower     | Upper   |
|------|---------|-----------|---------|
| 0    | 0.00161 | -0.000349 | 0.00357 |
| 1    | 0.00329 | 0.000469  | 0.00612 |
| 2    | 0.00765 | 0.00366   | 0.0116  |
| 3    | 0.0147  | 0.00862   | 0.0207  |
| 4    | 0.0222  | 0.0137    | 0.0307  |
| 5    | 0.025   | 0.0143    | 0.0358  |
| 6    | 0.0265  | 0.0135    | 0.0394  |
| 7    | 0.0271  | 0.0123    | 0.0419  |
| 8    | 0.0279  | 0.0114    | 0.0443  |
| 9    | 0.0284  | 0.0104    | 0.0463  |
| 10   | 0.0286  | 0.0095    | 0.0478  |

Note: Impulse is changes to Brazilian FOB prices of soybeans, response is Chinese imports prices.

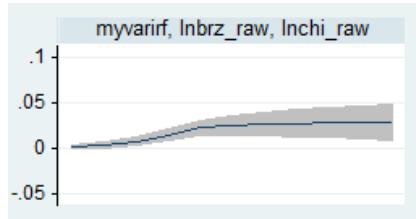
The results show that:

- The immediate effect of changes in Brazilian prices is not significant. We see this because lag 0, representing immediate transmission, is not statistically significant since its 95% confidence interval includes the value 0.
- The effect is significant starting with one lag, that is a one month difference, where a 1% increase in Brazilian prices can be expected to produce a 0.32% rise in Chinese imports prices.
- The effect grows exponentially through lags 2 and 3, then begins to taper off and stabilizes after approximately 8 lags at a 2.8% rise in Chinese prices. This tells us that a 1% increase in Brazilian exports prices of soybeans can be expected to produce a permanent increase in Chinese imports prices of this commodity of approximately 2.8% after 8 months.

This suggests a strong and persistent price transmission effect from Brazil to China.

These results are visible in the following IRF plot:

**Graph 3.** *IRF graph. Impulse is Brazilian prices and response is Chinese prices*



## 5. Conclusions

We have shown that Brazil has become a key supplier of every major agricultural commodity imported by China. This includes soybeans, maize, and beef. Argentina is also an important supplier of soybeans and beef, and Uruguay is significant in beef.

Furthermore, by use of descriptive statistics and empirical research based on lineal regression and cointegration, we find support for our hypothesis that trade with MERCOSUR countries has a significant role in the state of food security in China. To be precise, our research shows that by the year 2020, the trade with MERCOSUR countries explained 8.29% of the total protein supply, or 10.42 grams per person per day, in mainland China, explained mostly by the trade of soybeans. Trade with Brazil explains the majority of this effect, or around 87% of the available proteins in China that can be attributed to agricultural trade with MERCOSUR countries.

Finally, Brazilian exports prices of soybeans have a direct impact on Chinese imports prices of that commodity. This impact on prices is delayed, not immediate, but it is permanent, starting at one month with a 0.32% rise in Chinese imports prices after a 1% change in Brazil, and growing exponentially until it stabilizes after approximately 8 months at a 2.8% rise in Chinese prices for a 1% change in Brazil.

Our research is based on official data and robust econometric techniques. It

is possible though that it underestimates the true amounts of protein available in China owing to trade with MERCOSUR because it does not consider direct imports of beef and soybeans meal. Also, it does not consider the domestic passthrough on food prices, but rather imports prices which only have an effect on the costs associated with price stabilization policies, but not on food security per se. These are limitations owing to the structure and size of the data employed for the research. As agricultural trade continues and the data set expands, we may address some of these limitations. Others will require an expanded set of variables and a different approach to answer the question. ☒

## References

- Barboza Martignone, G., Behrendt, K., & Paparas, D. (2022). Price transmission analysis of the international soybean market in a trade war context. *Economies*, 10(8), 203.
- Coughlin, A., & Sutton-Vermeulen, D. (2020). *The relationship between global soybean prices and local markets*. CME Group. <https://www.cmegroup.com/education/articles-and-reports/relationship-between-global-soybean-prices.html>
- Fackler, P. L., & Goodwin, B. K. (2001). *Spatial price analysis*. In B. L. Gardner & G. C. Rausser (Eds.), *Handbook of agricultural economics* (Vol. 1, pp. 971–1024). Elsevier.
- Guvheyia, G., Mabaya, E. T., & Christy, R. D. (1998). *Horticultural marketing in Zimbabwe: Margins, price transmission, and spatial market integration* (Staff Paper No. SP 98-02). Cornell University.
- Kenen, P. B., & Pack, C. (2008). *Exchange rates, domestic prices and the adjustment process: A survey of recent evidence* (Occasional Paper No. 1). Group of Thirty.
- Kirchgässner, G., & Kübler, K. (1992). Symmetric or asymmetric price adjustments in the oil market: an empirical analysis of the relations between international and domestic prices in the Federal Republic of Germany, 1972-1989. *Energy Economics*, 14(3), 171–185.
- Liu, T. Y., Su, C. W., Chang, H. L., & Xiong, D. P. (2018). Does the law of one price hold? A cross-regional study of China. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 31(1), 592–606.
- Machado, E. L., & Margarido, M. A. (2000). Seasonal price transmission in soybean international market: The case of Brazil and Argentina. *Pesquisa & Debate*, 12, 92–106.
- Mafioletti, R. L. (2001). Formação de preços na cadeia agroindustrial da soja na década de 90. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 39, 9–26.
- Marshall, A. (1890). *Principles of economics* (8th ed.). Macmillan.
- Miller, D. J., & Hayenga, M. L. (2001). Price cycles and asymmetric price transmission in the US pork market. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(3), 551-562.

- Taylor, J. B. (2000). Low inflation, pass-through, and the pricing power of firms. *European Economic Review*, 44(7), 1389-1408.

# China y el giro hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina. Su rol en la industria de los NEVs y el desafío de la electromovilidad en Argentina

*China and the shift towards ‘new infrastructure’ in Latin America.*

*China’s role in the NEV industry and the challenge of electromobility in Argentina*

Agustina Marchetti\*

---

\* Becaria posdoctoral de CONICET (2023-2026). Docente de Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Diploma Superior en Estudios sobre América Latina y China – FLACSO Argentina. Integrante del “Programa CHINA-CONICET” para el fortalecimiento de la investigación y la cooperación con China y Asia en Ciencias Sociales y Humanidades. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7358-7357> - agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.07>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 175-197

Recibido: 22/03/2025 | Aceptado: 30/05/2025

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

## Resumen

Desde la primera década del siglo XXI se vienen dando cambios en el (des) orden internacional, evidenciando la (re)emergencia de actores entre los que se destaca China. Si bien los países de América Latina y el Caribe (ALC) no fueron, ni son, determinantes en su estrategia de expansión han ido ganado protagonismo en el diseño de su política exterior, en sus iniciativas de gran escala regionales en el marco de la transición energética global. China tiene una gran responsabilidad en la reconfiguración energética mundial, la cual está condicionada por la desaceleración de su economía y el crecimiento del consumo y la producción de energías limpias. En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar la inclinación de China hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina en el marco de la Revolución 4.0 y de la transición energética global en el siglo XXI. Asimismo, se hace foco en la industria de vehículos eléctricos (*New Energy Vehicles - NEVs* por sus siglas en inglés) y los desafíos de su desembarco en Argentina. El estudio de la electromovilidad en el marco de la transición energética ha adquirido gran relevancia para los diversos actores internacionales ya que genera beneficios ambientales y desacelera el calentamiento global, el cual se ha constituido como uno de los grandes desafíos en el siglo XXI. Se recurre a una metodología de investigación interpretativa basada en un alto contenido descriptivo y analítico, y se utilizan fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis de contenido cualitativo de documentos lo cual implicó una revisión exhaustiva de literatura especializada en este tema, documentos y discursos oficiales de altos mandatarios y artículos de la prensa internacional.

**Palabras clave:** China – nuevas infraestructuras – tres nuevas industrias – vehículos eléctricos – Argentina.

## Abstract

Since the first decade of the 21st century, changes have been taking place in the international (dis)order, evidencing the (re)emergence of actors among which China stands out. Although the countries of Latin America and the Caribbean (LAC) were not and are not decisive in its expansion strategy, they have been gaining prominence in the design of its foreign policy and in its mega-regional initiatives within the framework of the global energy transition. China has a great responsibility in the global energy reconfiguration, which is conditioned by the slowdown of its economy and the growth of consumption and production of clean energies. In this sense, this article aims to analyze China's inclination towards “new infrastructures” in Latin America within the framework of the 4.0 Revolution and the global energy transition in the 21st century. It also focuses on the electric vehicle industry (*New Energy Vehicles - NEVs*) and the challenges of its landing in Argentina. The study of electromobility within the framework of the energy transition has acquired great relevance for the various international actors as it

generates environmental benefits and slows down global warming, which has become one of the great challenges of the 21st century. An interpretative research methodology based on a high descriptive and analytical content and using primary and secondary sources is used. As for the data production techniques, a qualitative content analysis of documents was carried out, which implied an exhaustive review of specialized literature on this topic, documents and official speeches of high-ranking officials and articles from the international press.

**Keywords:** China – “new infrastructure” – “three new” industries – NEVs – Argentina.

## Introducción

**D**esde la segunda década del siglo XXI, la Revolución 4.0 orientó en múltiples dimensiones las políticas asociadas a la industria, la ciencia y la tecnología de los estados en el sistema internacional. Esto se observó principalmente entre las grandes potencias, pero también entre las potencias emergentes. China no escapó a esta dinámica y tuvo que apelar al diseño de una serie de programas y políticas para poder embarcarse en esta carrera por la modernización, sin dejar de lado el proceso de transición energética global en el que China es protagonista.

El presente artículo se propone analizar la inclinación de China hacia las “nuevas infraestructuras” y en América Latina en el marco de la Revolución 4.0 y de la transición energética global en el siglo XXI. Asimismo, se hace foco en la industria de vehículos eléctricos denominados *New Energy Vehicles* (NEVs por sus siglas en inglés) y los desafíos de su desembarco en Argentina. Los NEVs son vehículos propulsados por electricidad u otras fuentes de energía alternativas. Entre ellos se encuentran los vehículos eléctricos híbridos (VEH), los vehículos eléctricos de batería (VEB) y los vehículos eléctricos de pila de combustible (VEFC) (Xueliang, Xin & Jian, 2015).

La hipótesis propuesta en el presente artículo sostiene que China, en el marco de la transición energética global, redirigió sus inversiones hacia las llamadas “nuevas infraestructuras” fronteras afuera, con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia energética en función de su interés nacional. En línea con ello alcanzó un desarrollo exponencial sin precedentes en la industria de los NEVs y lo expandió no solo entre sus socios tradicionales, sino también en países del sur global; sin embargo, en el caso de Argentina se topó con

más desafíos que oportunidades tales como la falta de infraestructura para el desarrollo de la industria, sumado a altas barreras arancelarias que impactan directamente en el precio de los NEVs.

En términos sistémicos, tanto la Revolución 4.0 como la transición energética global condicionaron, en alguna medida, el accionar de China. Por ello, se considera relevante comprender a qué refieren. Al hablar de la Revolución 4.0 se hace referencia a la nueva manera de producir mediante la adopción de tecnologías, es decir, de soluciones enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real (Ministerio de Economía Argentina, 2022). Asimismo, y de manera articulada por transición energética global, se entiende a la transformación de la producción, distribución y consumo de energía basado en combustibles fósiles en un sistema energético con fuentes renovables (Ministerio de Economía de Argentina, 2025). Ambos pueden considerarse como condicionantes sistémicos ya que tienen grandes beneficios ambientales y desaceleran el calentamiento global.

China tiene un rol protagónico en el mercado energético global dado que en el presente siglo se consolidó como el mayor consumidor y productor de energía del mundo (IEA, 2024). A pesar de la fuerte demanda de combustibles fósiles en los últimos años, hay señales de un cambio de dirección. En este sentido, el país asiático tiene una gran responsabilidad en la reconfiguración energética mundial, la cual está condicionada por la desaceleración de su economía, el crecimiento del consumo y la producción de energías limpias (IEA, 2023). Si bien la intensidad energética fue alta durante la primera década del siglo XXI, en 2014 comenzó a decrecer por el impacto de la modernización en los procesos productivos (Dussort, 2023).

Para mayor precisión, las inversiones chinas en energía se mantuvieron extremadamente fuertes ya que representaron un tercio de las inversiones en energía limpia en todo el mundo (IEA, 2024). Para ello, China anunció objetivos duales de carbono –alcanzar el pico de emisiones de carbono antes de 2030 y lograr la neutralidad de carbono antes de 2060 (Mars y Planelles, 2020). En 2023, China puso en servicio tanta energía solar fotovoltaica como el resto del mundo en 2022, mientras que sus incorporaciones de energía eólica también crecieron un 66% interanual (IEA, 2024). En línea con ello, cabe resaltar que, en tanto potencia de energía limpia, China fue responsable de más de la mitad de las ventas mundiales de NEVs en 2022 (IEA, 2023).

En términos teóricos conceptuales, tanto “nuevas infraestructuras” como las “tres nuevas” industrias, también conocidas como “Xin San Yang”, son pro-

tagonistas para el desarrollo del presente trabajo. Este artículo se recurre a una metodología de investigación interpretativa basada en un alto contenido descriptivo y analítico. En cuanto a las técnicas para la producción de datos, se realizó un análisis de contenido cualitativo de documentos lo cual implicó una revisión exhaustiva de literatura especializada en este tema, documentos y discursos oficiales de altos mandatarios y artículos de la prensa internacional. Motiva la elección de Argentina y las inversiones de China en las llamadas “nuevas infraestructuras”, dado que luego se pretende atender a la industria de los NEVs ya que se trata de un sector representativo que está tomando gran protagonismo en nuestro país por múltiples factores.

De este modo, surgen los siguientes interrogantes ¿cómo fue el proceso de inclinación de China hacia las “nuevas infraestructuras” en América Latina en el siglo XXI? ¿Cuál es el rol del país asiático en la industria de vehículos eléctricos en el marco de las “nuevas tres” industrias? y ¿cuáles son los principales desafíos en su desembarco en Argentina? En este sentido, el presente artículo está estructurado en los siguientes apartados: primero, se describen las inversiones chinas en “nueva infraestructura” en América Latina en el marco del *green shift* de la Franja y la Ruta en el siglo XXI. Segundo, se abordan las “nuevas tres” industrias chinas con hincapié en la industria de los NEVs. En tercer lugar, se establecen algunas apreciaciones sobre cuáles son los principales desafíos que enfrenta China para el desembarco de los NEVs en Argentina. Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales.

## **1. Las inversiones chinas en infraestructura en América Latina en las primeras décadas del siglo XXI y el giro hacia las “nuevas infraestructuras”**

En primer lugar, es importante tener en consideración que el posicionamiento de China como jugador sistémico se da por múltiples cuestiones, entre ellas un importante activismo internacional que combinó por un lado la participación y el liderazgo en instituciones existentes y por otro lado la creación de instituciones e iniciativas a su medida. Este accionar internacional, se tradujo en nuestra región en una intensificación de relaciones bilaterales con los países latinoamericanos. En términos de Quiliconi y Vergera Toro (2025, p. 3) “el posicionamiento de China como un actor global se empieza a gestar principalmente a través de la cooperación internacional, las inversiones en el extranjero y un rol más protagónico en los organismos internacionales”.

Sumado a ello, el lanzamiento de la BRI por parte de China en el 2013 se consolidó como una iniciativa de gran escala regional con el foco puesto en la infraestructura que se fue expandiendo a nivel global. Cabe destacar que, para los países sudamericanos para quienes el comercio y las relaciones diplomáticas bilaterales fueron la puerta de entrada de China a la región, la BRI funcionó como amalgama de una serie de ambiciosos proyectos que ya se venían gestando desde años anteriores con países de la región (Quilicomi y Vergara Toro, 2025), en el marco de una estrategia de diversificación de fuentes de aprovisionamiento de recursos estratégicos.

La Ruta de la Sede Verde fue uno de los ejes de la Franja y la Ruta, que tiene sus primeros antecedentes en 2012 cuando el Congreso del PCCh agregó como una de sus tareas la de crear una “civilización ecológica”. Años más tarde en el 2015 se dictó una Ley Nacional de Protección Ambiental y en 2016 China firmó el Acuerdo de París (Xinhua, 2016).

En la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2020, que se realizó de manera virtual por la pandemia, Xi Jinping propuso un plan para que su país alcance la neutralidad de carbono en 2060 y se comprometió con una “revolución verde” (Mars y Planelles, 2020). En términos de Schulz “Xi Jinping señaló también el compromiso de China de alcanzar el máximo de emisiones de carbono para “antes de 2030” (2024, p. 27) y efectivamente ya en el segundo trimestre de 2024 las emisiones de CO<sub>2</sub> de China en el disminuyeron por primera vez desde que el país reanudó su cierre «cero-Covid» en diciembre de 2022 (Climate Action Tracker, 2024).

Esto fue debido principalmente a un aumento de las incorporaciones de energías limpias, que invirtió el crecimiento de la energía procedente de combustibles fósiles. A pesar de las reacciones cautelosas y conservadoras del gobierno, sugiere que las emisiones de CO<sub>2</sub> de China pueden haber alcanzado ya su punto máximo en 2023 y, en caso de no ser así, es probable que alcancen su punto máximo mucho antes de 2025, cinco años antes del objetivo de 2030 (Climate Action Tracker, 2024).

En este sentido, debe reconocerse que China viene impulsando una transición acelerada al desarrollo ecológico. El país asiático se propuso generar una red de cooperación en protección ambiental y tomó una posición de liderazgo dando un importante impulso al desarrollo de tecnologías propias vinculadas a la transición energética y la competencia estratégica global. Estas iniciativas tuvieron su correlato en nuestra región y se pudo ver en el redireccionalismo de las inversiones respecto de los sectores tradicionales en ALC. Si bien la minería y la energía siguen siendo sectores prioritarios para los

inversores chinos, los intereses han cambiado en función de la evolución de las prioridades políticas de China, lo cual es una constante en el diseño de su política exterior. Asimismo, la energía limpia aportó un récord de alrededor de 11,4 billones de yuanes (1,59 billones de dólares) a la economía de China en 2023, es decir, un 30% más interanual, mientras que la inversión en energía limpia aumentó un 40% interanual hasta los 6,3 billones de yuanes (Chu, 2024). Crecimiento meritorio para China.

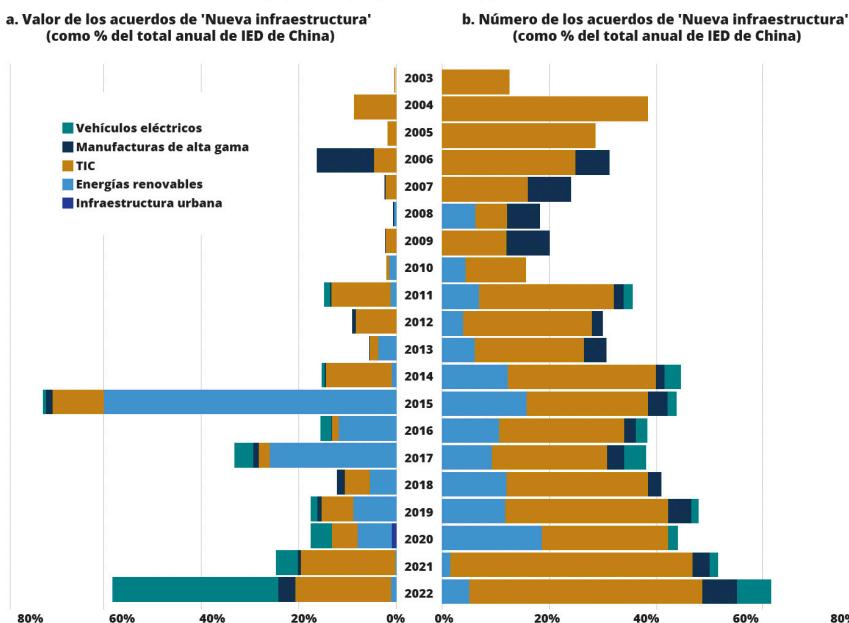
En relación con la dimensión de las infraestructuras en la región latinoamericana en particular, los proyectos en los que se concentra China corresponden a aquellos sectores prioritarios asociados a los intereses del país asiático y, en consecuencia, hacia los cuales se dirigen sus inversiones.

En términos generales, en materia de infraestructura se observa que, según datos del Monitor de la OFDI china en ALC, entre 2005 y 2023 China participó en 268 proyectos de infraestructura en América Latina con un monto de \$112.817 millones de dólares (Dussel Peters, 2024b). En relación con la cantidad de proyectos de infraestructura en función de los países destinatarios, en los 5 países en los que más cantidad de proyectos se llevaron a cabo entre 2005 y 2023 fueron: Brasil con 37 proyectos, México con 36, Argentina con 34, Ecuador con 30 y Bolivia con 23 (Dussel Peters, 2024a). En términos históricos, el sector energético generó casi el 80% del monto de los proyectos de China en ALC. Entre 2005 y 2009 se confirmó dicha tendencia, sin embargo, entre 2020 y 2023 se registró un rápido descenso hasta llegar al 24,40% del monto en ese período (Dussel Peters, 2024a). Motivó dicho descenso la transición acelerada al desarrollo ecológico y una fuerte inclinación de las inversiones chinas hacia las llamadas “nuevas infraestructuras” que surgió como concepto en 2018, figura en el XIV Plan Quinquenal de China (2021-2025) y está relacionado con la modernización. Si bien, tal como plantean Myers, Melguizo y Wang (2024:6), la definición de “nueva infraestructura” sigue siendo bastante vaga, se ha referido de forma bastante sistemática a la 5G, los centros de datos, la inteligencia artificial, el internet industrial, la transmisión de electricidad de ultra alta tensión, los vehículos eléctricos, las energías renovables y el transporte ferroviario urbano, entre otros.

En términos de Gonzales Jauregui desde 2021 en adelante “se registró un creciente interés en sectores vinculados a la innovación, entre ellos, las energías renovables, las cadenas de suministro de movilidad eléctrica, y las tecnologías de información y telecomunicaciones; la denominada “nueva infraestructura”, en conjunto, representó el 58% del valor de las inversiones chinas” (2024, p. 104).

**Figura 1.** IED china en industrias de “nueva infraestructura”, 2003-2022**GRÁFICO 4: IED CHINA EN INDUSTRIAS DE “NUEVA INFRAESTRUCTURA”, 2003-2022**

Fuente: Cálculos del autor utilizando datos de Dealogic y FdI Markets; incluye inversiones F&amp;A y greenfield.



Fuente: Myers, M. y Wang Y. (2024). El 3er plenario de China: tres lecciones para América Latina. The Dialogue, Leadership for the Americas.

Además, los autores Myers, Melguizo y Wang (2024) afirman que el uso del término “nuevas infraestructuras” coincide con un creciente interés en el marco de la BRI por los proyectos “pequeños y bellos” (小而) caracterizados por inversiones globales más pequeñas y de menor duración<sup>1</sup>.

En suma, la inclinación hacia las “nuevas infraestructuras” y la nueva filosofía del gobierno chino para el fomento de los proyectos “pequeños y bellos” sumado al desarrollo acelerado de las “tres nuevas” industrias son una muestra de la búsqueda de una mayor sostenibilidad medioambiental y financiera de los proyectos por parte del país asiático en la región.

<sup>1</sup> En América Latina, los proyectos verdes, de menor escala y a menudo modulables en su ejecución, encajan con la nueva filosofía del Gobierno chino. Estos destinan presupuestos más acotados, plazos de amortización más cortos y el uso de la financiación mixta público-privada (Myers, Melguizo y Wang, 2024).

## 2. El desarrollo de las “tres nuevas” industrias y el papel de China en el mercado de los *New Energy Vehicles*

En el año 2020, la Agencia Internacional de la Energía (IEA) publicó el informe titulado *Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector* en el que se señala que para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas para 2050 se requiere una transformación total de los sistemas energéticos con un despliegue inmediato y masivo de tecnologías de energía limpia. Para ello propone un plan que prevé un rápido aumento de la energía solar y eólica en esta década, hasta alcanzar 630 gigavatios (GW) de energía solar fotovoltaica y 390 GW de energía eólica en 2030 (IEA, 2021). A medida que el sector eléctrico se vuelva más limpio, la electrificación emerge como una herramienta crucial de toda la economía para reducir las emisiones.

En línea con ello, China desde comienzos del siglo XXI, viene trabajando en el desarrollo de las “tres nuevas” industrias, también conocidas como “Xin San Yang” (新三样) a saber: las células solares, las baterías de litio y los NEVs, las cuales han sustituido al “viejo trío” formado por la industria textil, los muebles y los electrodomésticos. Estas nuevas industrias se han convertido en los motores clave del crecimiento económico de China y han ido acompañando su transición hacia el anhelado desarrollo ecológico y sostenible. En los últimos años, las tres nuevas industrias chinas se han convertido en un pivote de la economía china. En 2023, las exportaciones combinadas de estos tres productos alcanzaron la asombrosa cifra de 1,06 billones de yuanes (147.000 millones de dólares), lo que supuso un aumento del 29,9% respecto al año anterior. Este aumento indica un papel cada vez más relevante de estas nuevas industrias en el contexto del comercio chino (IEA, 2024).

La industria automotriz era un gran desafío para el país asiático. Inicialmente la fabricación de coches tradicionales de combustión interna y luego la fabricación de vehículos híbridos, ya estaban siendo lideradas por países como Japón, Estados Unidos y Alemania lo que significaba que China no podía competir realmente con ellos (Yang, 2023). Fue entonces que China se volcó a la industria de coches impulsados totalmente por baterías, lo que dio origen a la industria de los NEVs (Yang, 2023). A partir de entonces China puso en marcha un plan de desarrollo de la industria automovilística moderna, que llevó a cabo las investigaciones pertinentes y la producción experimental de vehículos eléctricos y sentó las bases tecnológicas.

Para China, los vehículos eléctricos podían resolver otros problemas importantes, como frenar la grave contaminación atmosférica, reducir su depen-

dencia del petróleo importado y ayudar a reconstruir la economía tras la crisis financiera de 2008. China ya contaba con algunas ventajas estructurales. Sin embargo, la fabricación de vehículos eléctricos implica una tecnología diferente y sigue dependiendo de la cooperación de la cadena de suministro de automóviles existente –y China tenía una relativamente buena–. Las capacidades de fabricación y las materias primas baratas que sostenían sus fábricas de coches de gas también podían utilizarse para apoyar una industria naciente de NEVs. Así que el gobierno chino tomó medidas para invertir en tecnologías relacionadas. En 2001 la tecnología de NEV se introdujo como proyecto prioritario de investigación científica en el Plan Quinquenal de China, el plan económico de más alto nivel del país.

En marzo de 2009, la Oficina General del Consejo de Estado de China publicó un plan para el ajuste y la revitalización de la industria del automóvil, en el que se señalaba que la estrategia se haría efectiva mediante la aplicación de políticas de consumo activas, la expansión de los mercados urbanos y rurales, la estabilización y la expansión de la demanda de consumo de automóviles (General Office of the State Council of China, 2009).

Fue en la segunda década del siglo XXI cuando comenzó una proliferación de programas y políticas por parte del gobierno para el fomento de dicha industria con objetivos muy claros. En 2012, con el Programa de Desarrollo de la Industria Automotriz de Ahorro de Energía y Nuevas Energías (2012-2020), el Consejo de Estado (2012) creó una política nacional que se convirtió en la base para la “demostración y promoción” de los NEVs e incluyó políticas de apoyo tales como subsidios a la compra, normas cada vez más estrictas de ahorro de combustible y emisiones para los vehículos con motor de combustión interna, y directivas para la promoción de la infraestructura de recarga necesaria (Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, 2015). Con estas políticas, el Gobierno chino fijó un objetivo acumulativo de producción y ventas de cinco millones de NEV para 2020, fecha en la que se esperaba que la tecnología fuera competitiva en el mercado (Central Committee of the Communist Party of China, 2016). Con 4.92 millones de NEV en circulación a finales de 2020, los analistas del sector consideran que el objetivo se ha alcanzado (He y Jin, 2021).

En 2017, el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, la Comisión de Desarrollo y Reforma y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de China publicaron una nota sobre el Plan de Desarrollo a Medio y Largo Plazo para la Industria del Automóvil. El documento hacía hincapié en el desarrollo vigoroso de la tecnología avanzada de automoción, la formación de un

patrón industrial razonable y un sistema de apoyo completo para la industria NEV (Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China, National Development and Reform Commission, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, 2017).

En 2020, el Consejo de Estado publicó el Plan de Desarrollo de la Industria de Vehículos de Nuevas Energías (2021-2035), que se centraba en profundizar en la reforma estructural de la oferta, adherirse a la dirección de desarrollo de la electrificación, las redes y la inteligencia, avanzar en tecnologías clave, mejorar las capacidades industriales básicas, construir un nuevo ecosistema industrial y mejorar el sistema de infraestructuras (International Council on Clean Transportation, 2021). Para ello propuso establecer cinco tareas estratégicas para la industria china de NEV durante los próximos 15 años: a) mejorar la capacidad de innovación tecnológica; b) construir un ecosistema industrial de NEV; c) avanzar en la integración y el desarrollo industrial; d) construir un sistema de infraestructuras sólido y, por último, e) aumentar la apertura y profundizar en la cooperación internacional. En ello trabaja China desde entonces y los logros parciales obtenidos son prometedores.

El sector de los NEVs y el de las nuevas energías en general son los actuales pilares de la estrategia económica y la competitividad mundial de China, y presentan importantes oportunidades para los inversores en los años venideros. Como el mayor mercado de NEVs del mundo, China contaba con una flota de más de 13.1 millones de NEV en 2022, con los vehículos eléctricos que comprenden casi el 80% del total (Kaidong, F. y Junting, C. 2024). En 2023 las ventas de VNE de China representaron el 66% del total mundial. Ese mismo año, China superó a Japón y se convirtió en el mayor exportador de automóviles del mundo, dada la rápida expansión en el extranjero de su industria de NEVs. Según datos de la Asociación China de Vehículos de Pasajeros, China exportó 1.730.000 VNE en 2023, lo que representa más del 30% del total de sus exportaciones de automóviles en ese año (Kaidong, F. y Junting, C. 2024). Los vehículos eléctricos pasarán de representar alrededor del 5% de las ventas mundiales de automóviles a más del 60% en 2030 (Yongmei, 2024).

En un primer momento el desarrollo fue hacia adentro, para rápidamente expandirse fronteras afuera. El dominio de China se extiende a la cadena mundial de suministro de vehículos eléctricos, ya que controla más de tres cuartas partes de la capacidad mundial de producción de baterías y cuotas significativas de procesamiento de litio, cobalto y grafito (Interesse, 2024). ALC como uno de los escenarios que adquirieron protagonismo en los últimos años,

también empezó a sentir la llegada de vehículos eléctricos provenientes de las industrias chinas. Empresas como BYD, BAIC, CHERY, DFM, GEERY, NIO y Xpeng<sup>2</sup> están a la vanguardia de este movimiento, en tanto impulsan la innovación y amplían el mercado tanto a escala nacional como internacional.

### **3. Argentina frente a la transición energética global y su correlato en la movilidad urbana.**

Desde la década del 90 tras la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático mediante la Ley N° 24.295, Argentina viene mostrando interés por las cuestiones vinculadas al cambio climático. La firma del Protocolo de Kyoto<sup>3</sup> en 1998, su posterior ratificación en 2001 (en el marco de la Convención) y la promulgación de la Ley N° 25.438 (Ministerio de Justicia de la Nación, 2001), mostraron un compromiso aun mayor asumido por nuestro país relativo al tema.

Ya en el siglo XXI, se firmó y ratificó el Acuerdo De París sobre el Cambio Climático (United Nations Climate Change, 2015) y se aprobó mediante la Ley N° 27.270 en el 2016 (Ministerio de Justicia de la Nación, 2016). En función de dichos instrumentos, Argentina mostró un claro interés por las disposiciones en ellos establecidas y se comprometió, entre otras cosas, con la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero<sup>4</sup> (GEI).

Es cierto también que, en el contexto de transición energética mundial, Argentina publicó una serie de documentos en el ámbito doméstico en los que hace una radiografía y una proyección para lograr una mayor eficiencia energética. En 2007 Argentina instrumentó el Programa Nacional de uso racional y eficiente de la Energía (PRONUREE)<sup>5</sup>, que se condice con la utilización eficiente y racional tanto de combustibles fósiles como de energía eléctrica.

---

<sup>2</sup> Esta lista no es exhaustiva, sino solo enunciativa dado que en China al 2025 hay más de 100 empresas fabricantes de autos eléctricos.

<sup>3</sup> Para más información sobre el “Protocolo de Kyoto” visitar: [https://unfccc.int/es/kyoto\\_protocol](https://unfccc.int/es/kyoto_protocol)

<sup>4</sup> Los gases de efecto invernadero son aquellos gases que atrapan el calor como una manta que envuelve a la Tierra, y mantiene al planeta más cálido de lo que sería sin ella. Los gases de efecto invernadero incluyen dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos y vapor de agua (NASA, Online)

<sup>5</sup> La aprobación del PRONUREE se hizo por el Decreto N° 140 de fecha 21 de diciembre del 2007.

Por carácter transitivo, surgió la necesidad de promover políticas de descarbonización del transporte automotor y desde entonces se implementaron diversos planes y políticas asociados a la movilidad urbana en esa línea.

Sin embargo, el desembarco de los NEVs en Argentina tiene múltiples desafíos, considerando que el territorio nacional no está aún preparado para la incorporación y correcto funcionamiento de los NEVs. Los obstáculos para el crecimiento exponencial esperado de los vehículos eléctricos chinos están principalmente asociados a la casi inexistente infraestructura de carga de ese tipo de vehículos y a las protecciones fiscales que impactan directamente en el precio de los NEVs.

Pese a eso, Argentina siguió trabajando en el tema y en el 2020 se instrumentó la Ley N° 27.520 Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global con el objetivo de garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en todo el territorio nacional. Se creó el Gabinete Nacional de Cambio Climático con el objetivo de garantizar la transversalidad de la temática en las políticas de Estado y con la intención de institucionalizar el tema de agenda internacional (Gabinete nacional de Cambio Climático, 2020).

En el mes de abril del 2023 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, aprobó el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y se establecieron medidas concretas de adaptación y mitigación entre las que se destacan seis líneas estratégicas de trabajo. Entre ellas encontramos a la “transición energética” hacia una matriz más limpia y resiliente y a la “movilidad sostenible” donde se plantearon medidas para adaptar la infraestructura y la operación del transporte ante el cambio climático con un uso eficiente de la energía y con el objetivo último contribuir al reemplazo progresivo de los combustibles fósiles (Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030, 2023) por energías más limpias.

Ese mismo año, en el mes de mayo, se publicó el Plan Nacional de Transición Energética en el cual se expusieron una serie de lineamientos y proyecciones para alcanzar los objetivos planteados para nuestro país. En dicho plan una de las cosas que se explicitan es que en el caso argentino “si se analiza el total desagregado por subsector, las emisiones del sector energético provienen principalmente del sector transporte que explican el 13,9% de las emisiones totales (Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030, 2023, p. 5). Asimismo, el Plan argumenta que transitar el sendero de la descarbonización de la movilidad es fundamental para alcanzar estos ob-

jetivos, y la movilidad eléctrica forma parte de ese camino de la mitigación de las emisiones de GEI (Ministerio de Economía - Registro Nacional de Infraestructura de Carga de Vehículos Eléctricos y Vehículos Híbridos Eléctricos- Online). Ahora bien, a la hora de analizar incorporación de movilidad electrificada en Argentina nos encontramos con mayores desafíos que oportunidades.

*a. El desembarco de los NEVs en Argentina: mayor el desafío que la oportunidad*

Desde 2016, China ocupa constantemente el primer lugar en el mundo en ventas anuales y propiedad de NEVs. En China las ventas de NEVs sobre el total de autos conformaban menos del 6% en 2018 y pasaron a representar el 16% en 2021 y el 29% en 2022 (Revista Más Industrias, 2024). En 2023 el sector de los NEVs de China experimentó un crecimiento explosivo, con una producción y ventas que alcanzaron las 9.587.000 y 9.495.000 unidades, respectivamente. Las ventas de NEVs de China representaron el 66% del total mundial (Kaidong y Junting, 2024).

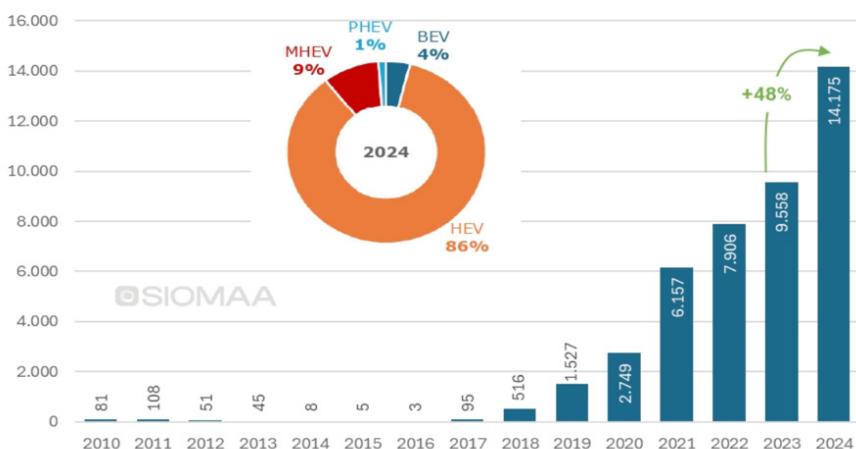
Si bien la expansión de la industria de los NEVs a los países del sur global es un objetivo del país asiático, Argentina por el momento presenta una serie de barreras que la marginan de las prioridades de las empresas chinas.

En términos comparativos, la realidad de Argentina en relación a los NEVs, es menos representativa que en China, pero no por eso menos interesante. El país se propuso en el Plan Nacional de Transición Energética conformar apenas el 2 % en 2030, para lo cual hará falta invertir en infraestructura para la instalación de una red de cargadores en todo el territorio nacional. Una de las primeras medidas en esa línea fue la creación del Registro de Instaladores Idóneos en Electromovilidad, que tiene por objeto promover la capacitación de los trabajadores del sector.

Tal como se puede ver en la Figura 2, el crecimiento desde 2018 es evidente y coincide con el año en que se comenzó a comercializar el primer auto 100% eléctrico, el BAIC EX260 de origen chino (BAIC, Online). En función de la evolución histórica de patentamientos de NEVs en Argentina entre 2010 y 2024 se pueden hacer algunas reflexiones.

**Figura 2.** Evolución histórica de los patentamientos de vehículos híbridos y eléctricos en Argentina (en unidades)

**GRAFICO 1. Evolución histórica de los patentamientos de vehículos híbridos y eléctricos en Argentina. (en unidades)**



Fuente: Informe del sector automotor argentino elaborado por Siomaa y publicado por Acara.

En función de las cifras arrojadas por la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (Acara) se puede afirmar que durante 2021 se vendieron en Argentina 6.157 vehículos híbridos y eléctricos, es decir 3.408 autos más que en 2020 lo que equivale a un alza de alrededor del 148% (Lendoiro, 2022). En 2023 se comercializaron 9.552 unidades electrificadas y en 2024 fueron 14.173 unidades electrificadas, lo que indica un crecimiento interanual de 48,4% (Cutuli, 2025). Esto muestra los NEVs en Argentina siguen en ascenso. A pesar de dicho incremento en términos porcentuales, la suma de híbridos y eléctricos representaron apenas el 3,4% de los patentamientos totales en Argentina en 2024, lo cual muestra una relevancia relativa.

Tal como se mencionó, las principales barreras para los NEVs en Argentina, están principalmente asociadas a la casi inexistente infraestructura de carga de ese tipo de vehículos, a las regulaciones y la falta de armonización de normas existentes que favorezca el desarrollo del sector en el país (Baruj et al., 2022).

Sin embargo, ya son más de 10 las marcas de autos chinos que están disponibles en nuestros país, a saber: BAIC, Chery, DFSK, DFM, Foton, Geely, Great Wall y Haval, Jac, JMC, Lifan, Shineray y Skywell (Revista Más Industrias, 2024). Todas estas marcas ingresan al país de la mano de grupos empresarios argentinos como el Grupo Belcastro, el Grupo Socma<sup>6</sup>, el Grupo Corven<sup>7</sup> y Ralitor S.A.<sup>8</sup>.

BAIC fue quien tomó la iniciativa en 2018 de traer el primer vehículo 100% eléctrico a través del Grupo Belcastro, el cual sumó en 2024 a Skywell (del Grupo Skyworth) con su modelo ET5 también 100% eléctrico. Por ser ambos 100% eléctricos tras el anuncio de Skywell, el socio gerente Diego Sánchez Navarro anunció, frente a la falta de infraestructura, una gama de opciones para ofrecer a quienes busquen instalar un cargador doméstico para su vehículo, no solo en términos de la característica del equipo en particular (7kWh, 11kWh, 22kWh, monofásico o trifásico), sino también la coordinación y asesoramiento con respecto al personal técnico que vaya a realizar dicha instalación. Además, ofrecen un período bonificado en la red *ChargeboxNet* con puntos de carga a lo largo y ancho de la Argentina<sup>9</sup>.

*Chery Automobile* es una marca importada por el Grupo Socma, que apareció por primera vez en Argentina en 2007 y en febrero de 2024 anunció que invertirá US\$ 400 millones de dólares en la construcción de una planta en Argentina, con planes para producir 100.000 vehículos al año (Wang, 2024). También de la mano del Grupo Socma DFSK vende en el país desde 2017,

<sup>6</sup> El Grupo Socma (Grupo Sociedades Macri) es uno de los grupos empresariales más importantes de la Argentina, fundado por el magnate ítalo-argentino Franco Macri, padre del expresidente argentino Mauricio Macri. El grupo posee empresas en Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay. Las empresas que lo integran están relacionadas principalmente con las actividades de construcción, industria automotriz, correo, recolección de residuos e industria alimentaria.

<sup>7</sup> Para más información del grupo Corven visitar: <https://corven.com.ar/negocios/#automotriz>

<sup>8</sup> Para más información de Ralitor S.A visitar: <https://jmcargentina.com.ar>

<sup>9</sup> Chargebox NET, la empresa con la mayor red de cargadores para autos eléctricos de la Argentina. La red de Chargebox NET ya tiene más de 62 puntos de carga en la Argentina y planea instalar este año los primeros cargadores rápidos Supernova (cargadores rápidos de corriente continua que permiten cargas en pocos minutos) Los primeros Supernova en Argentina se instalarán en la ciudad de Buenos Aires y rutas cercanas. Hoy la red ChargeBox Net está presente en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Neuquén, Río Negro y Mendoza. Este año se sumarán cargadores en Entre Ríos, Corrientes, Formosa y Misiones (Cristófalo, 2024).

pero desde mayo de 2024 empezó a hacerlo también a través del Grupo Corven, quien además importa los vehículos de la empresa china Foton.

Por su parte Dongfeng Motors (DFM) produce integralmente vehículos comerciales, personales, híbridos, autopartes y motores, y su importador y representante en Argentina es Ralitor S.A., que trae los modelos DFM T01, 1064 y 1216, además de las marcas Shineray y JMC.

Tras una visita en el mes de octubre de 2024, en febrero del 2025 se anunció que la empresa china líder en vehículos eléctricos BYD (*Believe Your Dreams*) desembarcaría en Argentina bajo un modelo importador y con un red de concesionarios exclusivos (Urgente24, 2025). Tal como se mencionó anteriormente las barreras arancelarias que obstaculizan la llegada de modelos BYD en nuestro país podrían verse aligeradas en cuanto la planta BYD Brasil comience a entregar unidades. He aquí una oportunidad para que los BYD de fabricación regional comiencen a llegar a la Argentina con los aranceles acordados en el marco del acuerdo automotriz firmado con Brasil en 2019. Dicho acuerdo apunta a la liberalización total para 2029. Es en este sentido, se puede afirmar que a nivel regional la empresa líder en vehículos eléctricos hizo apuestas en países como México, Chile, Uruguay y Brasil, con proyectos de producción local. Por el momento Argentina permanece relegada.

En la visita de bajo perfil de BYD a nuestro país en octubre del 2024, se estuvieron analizando posibilidades de inversión en Argentina, donde el litio<sup>10</sup> y la energía solar fueron protagonistas (Ámbito, 2025). La importancia de dichos sectores radica en la relevancia estratégica de esos recursos para la elaboración de las baterías de los NEVs ya que se considera que la batería representa entre el 25 y el 50% del costo total de un vehículo eléctrico (Nykvist, Sprei y Nilsson, 2019). En este sentido, en tanto mayor productor de vehículos eléctricos del mundo, China quiere ampliar la importación de carbonato de litio dado que se trata de un insumo crucial para la producción de las baterías de iones de litio utilizadas en los vehículos eléctricos (Wang, 2024).

Tras la visita de Karina Milei a China y el encuentro del presidente Javier Milei y Xi Jinping en la pasada Cumbre del G20, el líder comunista asumió las dificultades económicas y financieras del país; no obstante, para su pro-

---

<sup>10</sup> El llamado Triángulo del Litio, situado en las tierras altas andinas y formado por Argentina, Bolivia y Chile, abarca el mayor porcentaje de las reservas mundiales de litio. China espera contar con las reservas de litio de la región para satisfacer su demanda de producción. Varias empresas chinas han realizado o anunciado inversiones para explotarlo y desarrollarlo en Argentina, Chile y Bolivia (Wang, 2024).

yecto geopolítico, China necesita litio y cobre en cantidades infinitas, un recurso natural que Argentina puede entregar a cambio de inversiones chinas a mediano plazo (Lejtman, 2024). ¿Se aproxima una nueva etapa de préstamos con garantía de recursos?

A los efectos de avanzar en la transición hacia nuevas tecnologías de movilidad, con un recambio de motorizaciones mediante la incorporación de los motores híbridos y los motores eléctricos y las celdas de combustible, el gobierno argentino publicó el Decreto 49/2025<sup>11</sup> en el que se permite la importación de 50.000 unidades sin el pago del Derecho de Importación Extrazona –anteriormente del 35%–, en la búsqueda de fomentar la competencia en el sector automotor y reducir los precios al consumidor. Esta medida tendrá seguramente consecuencias, dado que alivia uno de los principales obstáculos de la entrada de los NEVs en nuestro país, las altas barreras arancelarias. Esto debería traer aparejada una baja en los precios, una mayor competitividad y una eventual inclinación hacia vehículos con energías limpias, lo que le permitiría a Argentina acercarse a sus objetivos de mayor eficiencia energética en el marco de la transición energética global.

### Reflexiones finales

Tal como fue mencionado a lo largo del trabajo, la inclinación hacia las “nuevas infraestructuras” por parte de China en América Latina, sumado a la nueva filosofía del gobierno chino para el fomento de los proyectos “pequeños y bellos” y el desarrollo acelerado de las “tres nuevas” industrias son el reflejo de la búsqueda de una mayor sostenibilidad medioambiental y una mayor eficiencia energética por parte del gigante asiático.

Desde comienzos del siglo XXI, China viene trabajando en el desarrollo de las “tres nuevas” industrias, también conocidas como “Xin San Yang” (新三样) a saber: las células solares, las baterías de litio y los NEVs, objeto de análisis en el presente artículo. En la tercera década del presente siglo, nos

<sup>11</sup> Dicho decreto (49/2025, 2025) en su primer artículo establece: “ARTÍCULO 1º.- Fíjase en CERO POR CIENTO (0 %) la alícuota correspondiente al Derecho de Importación Extrazona (D.I.E.) para las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la NOMENCLATURA COMÚN DEL MERCOSUR (N.C.M.) y sus respectivas referencias que se consignan en el ANEXO I (IF-2025-07971408-APN-SSPI#MEC), que forma parte integrante del presente decreto, cuyo valor FOB no exceda los DÓLARES ESTADOUNIDENSES DIECISÉIS MIL (USD 16.000)”.

encontramos frente a una etapa condicionada por la Revolución 5.0, la transición energética global y la mudanza hacia las energías limpias en donde la sostenibilidad medioambiental y financiera son claves. En este sentido, la movilidad eléctrica, más precisamente en el sector automotriz (NEVs) es clave en el presente análisis. A su vez, es interesante destacar que la movilidad eléctrica también está estrechamente vinculada con los ODS, puntualmente con el ODS7: “Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna” que pretende aumentar el uso de energías renovables en detrimento de los combustibles fósiles (Naciones Unidas, 2023).

En el caso argentino, la llegada de autos eléctricos chinos ha dinamizado el mercado automotriz y podría marcar el inicio de una nueva era de movilidad sostenible, sin embargo, podría implicar una amenaza para la industria local que hasta el momento estaba “protegida” por las barreras fiscales.

Sin sobredimensionar el rol de los NEVs en parque automotor nacional y con el entendimiento de que, por el momento, la proporción de NEVs en Argentina es muy baja, se espera que en línea con los objetivos nacionales en materia medioambiental y la creciente expansión de los NEVs chinos en el sur global, la presencia de NEVs crezca exponencialmente en las próximas décadas.

La dinámica de crecimiento de oriente en detrimento de occidente predominante, en la industria de los NEVs, refleja un cambio profundo respecto al patrón tradicional de desarrollo industrial. Sin embargo, los mercados en desarrollo del sur global, en general y Argentina en particular, presentan nuevos desafíos para la industria automotriz china, como las normativas obligatorias del sector de los NEVs en ámbitos como la infraestructura, la protección del medio ambiente, la seguridad y las protecciones fiscales que impactan directamente en los precios de las unidades. Argentina no escapa a esta dinámica y deberá trabajar arduamente si una de sus prioridades es alcanzar la eficiencia energética en el sector de los transportes, especialmente si se espera que el uso de los NEVs contribuya a tal fin en materia de movilidad urbana en el territorio nacional. ☰

## Referencias bibliográficas

Axel Kicillof quiere que la automotriz china BYD se instale en Buenos Aires (28 de enero 2025). *Ambito*. <https://www.ambito.com/autos/axel-kicillof-quiere-que-la-automotriz-china-byd-se-instale-buenos-aires-n6107577>

- BAIC Online: <https://baic.com.ar/category/novedades/>
- Baruj, G., Bril Mascarenhas, T., Gottig, A., Gutman, M., Porta, F., Rubio, J., Ubogui, M. y Vázquez, D. (2022). *Informe sobre Electromovilidad en la Argentina Oportunidades y barreras para su desarrollo*. CIECTI [https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/12/Fundar\\_Electromovilidad\\_en\\_Argentina-1.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/12/Fundar_Electromovilidad_en_Argentina-1.pdf)
- Chu, D. (15 de agosto de 2024). China has world's largest, most complete new-energy industry chain. *Global Times* [https://www-globaltimes-cn.translate.goog/page/202408/1318082.shtml?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=t](https://www-globaltimes-cn.translate.goog/page/202408/1318082.shtml?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=t)
- Climate Action Tracker (2024). *China Profile* <https://climateactiontracker.org/countries/china/>
- Central Committee of the Communist Party of China (2016). *Notice of the State Council on issuing the national strategic emerging industry development plan for the 13th five-year plan*. <https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/P020210527785800103339.pdf>
- Cristófalo, C. (2024). *Supernova: los cargadores rápidos se suman a la red de ChargeBox Net en Argentina*. Inside EVs. <https://insideevs.com.ar/news/713134/supernova-chargebox-anuncio-argentina/>
- Cuáles son las marcas chinas de autos eléctricos que están en Argentina. (19 de abril de 2024). *Revista Más Industrias* <https://masindustrias.com.ar/cuales-son-las-marcas-chinas-de-autos-electricos-que-estan-en-el-pais/>
- Cutuli, S. (30 de enero de 2025). ¿Cuántos autos electrificados se venden en Argentina? *El Economista* <https://eleconomista.com.ar/autos/cuantos-autos-electrificados-venden-argentina-n81587#:~:text=El%20reporte%20indica%20que%20el,recordemos%2D%20ascendieron%20a%20414.041%20unidades.>
- Dussel Peters, E. (2024a). *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2024*, 13 de mayo, Red América Latina y el Caribe-China. [https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters\\_MonitorOFDI\\_2024\\_Esp.pdf](https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_MonitorOFDI_2024_Esp.pdf)
- Dussel Peters, E. (2024b). *Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2024*, Julio 22, Academic Network of Latin America and the Caribbean on China (Red ALC-China). [https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/Dussel\\_Peters\\_Monitor\\_Infraestructura\\_2024\\_ESP.pdf](https://docs.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/Dussel_Peters_Monitor_Infraestructura_2024_ESP.pdf)
- Dussort, M. N. (2023). La transición energética en el marco de la (des)integración energética regional. Estudio de casos seleccionados de América del Sur y África Subsahariana en el siglo XXI en Política sanitaria, ambiental y tecnológica para la integración latinoamericana. En A. J. Hurtado Briceño y E. Vieira Posada, E. (Eds.). *Política sanitaria, ambiental y tecnológica para la integración latinoamericana* (pp. 69-102). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587604450>
- Fórmula china: BYD prepara desembarco importador en Argentina (25 de febrero de 2025). *Urgente24*. <https://urgente24.com/zona-/formula-china-byd-prepara-desembarco-importador-argentina-n596518>

- Gabinete Nacional de Cambio Climático (2020). *Ley 27.520 “Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global”* <https://www.argentina.gob.ar/nORMATIVA/nACIONAL/ley-27520-333515/texto>
- General Office of the State Council of China (2009). *Adjustment and revitalization plan for the automobile industry.* [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2009-03/20/content\\_8121.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2009-03/20/content_8121.htm)
- Gonzales Jáuregui, J. (2024). *Inversiones y financiamiento oficial chino para el desarrollo en proyectos energéticos: desafíos de cara al futuro.* China y América Latina y el Caribe: relaciones multidimensionales y multinivel. FLACSO Secretaría General, Cátedra China Contemporánea Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Coordinadores Sergio Rivero Soto Priscilla Villegas Arce. Págs. 99-120. [https://www.chinacontemporanea.org/\\_files/ugd/a864f5\\_549935df0b7d46168f0adf3ce5bca5d2.pdf](https://www.chinacontemporanea.org/_files/ugd/a864f5_549935df0b7d46168f0adf3ce5bca5d2.pdf)
- He, H. y Jin, L. (2021). *How China put nearly 5 million New Energy Vehicles on the road in one decade.* International Council on Clean Transportation. <https://theicct.org/how-china-put-nearly-5-million-new-energy-vehicles-on-the-road-in-one-decade/>
- Interesse, G. (2024). *China Industries to Watch in 2025.* China Briefing, diciembre. <https://www.china-briefing.com/news/china-industries-to-watch-in-2025/>
- International Council on Clean Transportation (2021). *China’s New Energy Vehicle Industrial Development Plan for 2021 to 2035.* Policy update, junio. <https://theicct.org/sites/default/files/publications/China-new-vehicle-industrial-dev-plan-jun2021.pdf>
- International Energy Agency (2021). *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector.* [https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector\\_CORR.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf)
- International Energy Agency (2024). *World Energy Investment Report 2024.* <https://iea.blob.core.windows.net/assets/60fc1dd-d112-469b-87de-20d39227df3d/WorldEnergyInvestment2024.pdf>
- International Energy Agency (2023). *World Energy Outlook 2023.* Prospectivas de la energía en el mundo. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023?language=es>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2023). *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030 “Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación”.* <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/plan-nacional>
- Kaidong F. y Junting C. (2024). ¿Un motor de cambio global? El auge de la industria china de vehículos de nueva energía y sus implicancias mundiales. *WENHUA ZONGHENG Revista de pensamiento chino contemporáneo, La transición ecológica de China*, 2(2). Págs. 30-54.
- Lejtman, R. (29 de septiembre de 2024). El giro diplomático de Milei para obtener inversiones de China alertó a la Casa Blanca. *Infobae.* <https://www.infobae.com/estados-unidos/2024/09/29/el-giro-diplomatico-de-milei-para-obtener-inversiones-de-china-alerto-a-la-casa-blanca/>

Lendoiro, F. (18 de enero de 2022). Autos eléctricos e híbridos: las ventas crecieron 148%, cuáles se consiguen hoy en Argentina. *El economista* <https://www.cronista.com/pay-wall-intermedio/?continue=https%3A%2F%2Fwww.cronista.com%2Fnegocios%2Fautos-electricos-hibridos-que-se-consigue-hoy-en-argentina-ventas-crecieron-148%2F>

Mars y Planelles (22 de septiembre de 2020). China promete en la ONU un plan para alcanzar la neutralidad de carbono en 2060. *El País*.

Ministerio de Economía (2023). *Registro Nacional de Infraestructura de Carga de Vehículos Eléctricos y Vehículos Híbridos Eléctricos*. <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/registro-nacional-de-infraestructura-de-carga-de-vehiculos-electricos-y-vehiculos>

Ministerio de Economía de la República Argentina (2025). *En camino a la transición energética* <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/permeter/en-camino-la-transicion-energetica>

Ministerio de Justicia de la Nación (2001). *Ley 25.438 - Apruébase el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm>

Ministerio de Justicia de la Nación (2016). *Ley 27270 - Apruébase el Acuerdo de París*. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265554/ley27270.pdf>

Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China, National Development and Reform Commission, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China (2017). *Medium - and long-term development plan for the automobile industry*. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5230289.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5230289.htm)

Myers, M. y Wang Y. (2024). *El 3er plenario de China: tres lecciones para América Latina*. The Dialogue, Leadership for the Americas.

Myers, M., Melguizo, A. y Wang, Y. (2024). “*NUEVA INFRAESTRUCTURA*” Tendencias emergentes de la inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe. Reporte REPORTE CHINA-ALC. ENERO 2024.

Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Edición especial*. [https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023\\_Spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf)

NASA (2025) ¿*Qué es el efecto invernadero?* <https://ciencia.nasa.gov/cambio-climatico/preguntas-frecuentes/que-es-el-efecto-invernadero/>

Nykqvist, B., Sprei, F. y Nilsson, M. (2019). Assessing the progress toward lower priced long range battery electric vehicles. *Energy Policy*, (124), 144-155. 10.1016/j.enpol.2018.09.035

Quiliconi, C. y Vergara, M. (2025). El despliegue de China en América Latina: debates desde la Economía Política Internacional Latinoamericana. *Desafíos*, 37(1), 1-34. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14503>

Schulz, J. (2024). *Evolución de la estrategia ambiental y climática de China para la Nueva Era Global : neutralidad de carbono para 2060*. CONFines de ciencia política y relaciones internacionales 20(38), 26-42. DOI: <http://dx.doi.org/10.46530/cf.vi38/cnfns.n38.p26-42>

United Nations Climate Change (2015). *Acuerdo de París* [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

Wang, P. (2024) *China y América Latina y el Caribe: Asimetría, Interdependencia y Asociación Estratégica*. China y América Latina y el Caribe: relaciones multidimensionales y multinivel. FLACSO Secretaría General, Cátedra China Contemporánea Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Coordinadores Sergio Rivero Soto Priscilla Villegas Arce. Págs. 20-39. [https://www.chinacontemporanea.org/\\_files/ugd/a864f5\\_549935df0b7d446168f0adf3ce5bca5d2.pdf](https://www.chinacontemporanea.org/_files/ugd/a864f5_549935df0b7d446168f0adf3ce5bca5d2.pdf)

*China firma Acuerdo de París sobre cambio climático* (22 de abril 2016). Spanish Xinhuanet. [https://spanish.xinhuanet.com/2016-04/23/c\\_135304761.htm](https://spanish.xinhuanet.com/2016-04/23/c_135304761.htm)

Xueliang Y., Xin L. & Jian, Z. (2015). The development of new energy vehicles for a sustainable future: A review. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 42, February 2015, 298-305. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.016>

Yang, Z. (2023). How did China come to dominate the world of electric cars? *MIT Technology Review*. <https://www.technologyreview.com/2023/02/21/1068880/how-did-china-dominate-electric-cars-policy/>

Yongmei, L. (26 de abril de 2024). Las “tres nuevas” industrias de China: impulsan la recuperación económica mundial. *CGTN*. <https://news.cgtn.com/news/2024-04-26/China-s-new-three-industries-Powering-global-economic-recovery-1t74Cl2iTVO/p.html>

# Análisis del desarrollo sostenible de las Inversiones de las empresas mineras chinas en Argentina desde la perspectiva ESG

*Analysis of the Sustainable Development of Chinese Mining Companies' Investments in Argentina from an ESG Perspective*

Ning Xixuan\*

Zheng Haoyu\*\*

---

## Resumen

Con la creciente atención mundial al desarrollo sostenible y la responsabilidad social corporativa, las prácticas ESG<sup>1</sup> –environmental, social and gover-

---

\* Facultad de Lenguas Extranjeras, Universidad de Economía y Comercio Internacional. Beijing, China. 202410751668@uibe.edu.cn / 0009-0002-1681-3340

\*\* Facultad de Lenguas Extranjeras, Universidad de Economía y Comercio Internacional. Beijing, China. marisa\_zheng@126.com / 0000-0003-0363-1118

<sup>1</sup> ESG es una abreviatura en inglés que significa Environmental, Social, Governance. Abarca a los criterios medioambientales, sociales y de gobierno corporativo que deben observarse antes de tomar una decisión económica. En español, es común encontrar la abreviatura “ASG”, que significa Ambiental, Social y Gobernanza. Ambos términos tienen el mismo significado.

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.08>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 198-224

Recibido: 30/03/2025 | Aceptado: 21/05/2025

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

*nance factors*, por sus siglas en inglés— se están convirtiendo en un factor clave para el éxito de las inversiones corporativas en el extranjero. Este trabajo se centra en los riesgos a los que se enfrentan las empresas mineras chinas en sus inversiones en Argentina, incluyendo las cuatro dimensiones de entorno ecológico, capital humano, relaciones sociales y gobernanza corporativa, y explora las vías a través de las cuales las prácticas ESG influyen en el desarrollo sostenible de las inversiones de las empresas mineras en el extranjero. El estudio analiza la inversión y las operaciones de Ganfeng Lithium Group Co., Ltd. (en adelante, Ganfeng Lithium) en Argentina desde la perspectiva de la gestión de riesgos ESG a través del método de estudio de casos. El estudio concluye que Ganfeng Lithium mejoró eficazmente los beneficios de su inversión en Argentina a través de medidas ecológicas como la extracción de litio con energía solar, la gestión de recursos hídricos refinados y la protección de la biodiversidad, medidas de capital humano como la formación en salud y seguridad en el trabajo y la igualdad en el empleo, medidas de relaciones sociales como el empoderamiento y la co-construcción de la comunidad, y medidas de gobierno corporativo como la optimización de la gestión de la cadena de suministro y la lucha contra la corrupción. Por ello, tuvo un impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente locales y proporcionó un buen ejemplo a seguir por otras empresas chinas.

**Palabras clave:** Ganfeng Lithium – prácticas ESG – inversión minera en el extranjero – Argentina

## Abstract

With the increasing global focus on sustainable development and corporate social responsibility, ESG practices have become a key factor in the success of corporate overseas investments. This paper focuses on the risks faced by Chinese mining companies in their investments in Argentina, including the four dimensions of ecological environment, human capital, social relations, and corporate governance, and explores how ESG practices influence the sustainable development of mining companies' overseas investments. Through a case study approach, the study analyzes Ganfeng Lithium's investment and operations in Argentina from the perspective of ESG risk management. The study concludes that Ganfeng Lithium has effectively improved the benefits of its investment in Argentina through ecological measures such as solar-powered lithium extraction, refined water resource management, and biodiversity protection; human capital measures such as occupational health and safety training and employment equality; social relations measures such as community empowerment and co-construction; and corporate governance measures such as supply chain management optimization and anti-corruption efforts. These initiatives have positively impacted local society and the environment, providing a commendable example for other Chinese companies to follow.

**Keywords:** Ganfeng Lithium – ESG practices – overseas mining investment – Argentina

## Introducción

**L**a industria minera, como una industria básica fundamental para el desarrollo de la economía nacional, desempeña un papel importante en la estabilidad de la economía nacional y el proceso de industrialización del país. En el contexto de una competencia global cada vez más feroz por los recursos, la demanda de recursos minerales de China sigue aumentando, lo que hace que las empresas nacionales asuman un papel cada vez más importante en la estrategia de “ir al exterior”, no solo para garantizar el suministro estable de recursos minerales estratégicos para China, sino también porque es el camino ineludible para el desarrollo de alta calidad de las propias empresas chinas (Zhao, G. D., 2024). Argentina tiene abundantes recursos minerales, incluidos oro, plata, cobre, hierro, zinc y litio, pero su desarrollo es relativamente bajo, con un enorme potencial de mercado. Después de la asunción de Milei a la presidencia, se brindaron una serie de amplias medidas fiscales, monetarias, de facilitación aduanera y preferencias para impulsar las grandes inversiones, incluida la minería (Ámbito, 2024). Empresas mineras chinas como Ganfeng Lithium, Tibet Summit y Zijin Mining desplegaron rápidamente sus inversiones en los salares de litio de Argentina. A través de estas inversiones, las empresas chinas pueden obtener una mayor participación en los recursos minerales globales, lo que sienta una base sólida para la expansión del mercado mundial y, al mismo tiempo, pueden ayudar a Argentina a transformar las ventajas de recursos en ventajas económicas, a la vez que consolidar la relación estratégica entre los dos países y crear más oportunidades de beneficio mutuo. Sin embargo, las empresas mineras se enfrentaron a muchos problemas durante sus inversiones en el extranjero, como contaminación medioambiental, conflictos por el agua y protestas comunitarias, que provocaron pérdidas de beneficios y tensiones en la cooperación, lo que pone de relieve la urgencia de investigar mecanismos de afrontamiento del riesgo para las empresas que salen al extranjero.

El concepto de ESG –medioambiental, social y de gobernanza– es una herramienta de evaluación de desarrollo sostenible compuesta por tres dimensiones: responsabilidad ambiental, responsabilidad social y gobierno corporativo. En la actualidad, el concepto de ESG se convirtió en un criterio reconocido a nivel internacional, al igual que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, e influye profundamente en la forma de interacción entre las empresas y el entorno externo, lo que indirectamente promueve un ajuste profundo de las relaciones de producción (Lei, X. N., 2024). El sistema de calificación ESG se utiliza para que las institucio-

nes financieras y los inversores individuales evalúen a las empresas, y se desarrolló como un criterio importante para que los inversores elijan sus objetivos de inversión e identifiquen los riesgos potenciales (Zhang, Y. J., 2023). Si la calificación ESG no es lo suficientemente buena, las empresas mineras chinas en el extranjero pueden enfrentar problemas como no poder obtener permisos de minería y una serie de problemas de financiamiento y legales, lo que sin duda aumenta el riesgo de la inversión. Integrar el sistema de gestión ESG en los enlaces de análisis, decisiones e implementación de inversión de las empresas mineras, es beneficioso para mejorar sus capacidades generales de gestión, ganar la confianza de los socios y fortalecer la reputación internacional (Li, P., Shu, B. & Xi, W. T, 2023).

Este trabajo toma a Ganfeng Lithium como empresa de caso de estudio, cuyo proyecto de inversión en Argentina es representativo y fue eficaz en la práctica ESG. En primer lugar, este trabajo examina las cuestiones relacionadas con ESG y el sistema de calificación de la industria minera, con el fin de establecer la perspectiva de evaluación ESG y analizar la exposición al riesgo de la inversión en el extranjero de las empresas mineras. Con este análisis como base, se analizan las prácticas ESG de Ganfeng Lithium en Argentina desde la perspectiva de la gestión de riesgos ESG. A través de estos análisis, este trabajo trata de explorar cómo las empresas mineras chinas pueden mejorar los beneficios de sus inversiones en el extranjero a través de prácticas ESG, al tiempo que generan un impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente locales.

## 1. Cuestiones relacionadas de ESG en la industria minera

### a. Análisis de las cuestiones clave

Actualmente, el sistema de gobernanza ESG de las empresas mineras chinas se está construyendo y aún no existe un sistema de indicadores de calificación ESG minera autorizado y completo a nivel nacional. A nivel global, hay varios institutos que realizan calificaciones ESG para la industria minera; entre los más conocidos se encuentran MSCI, Dow Jones, FTSE Russell, S&P Global. Entre ellos, MSCI es el mayor proveedor de índices ESG del mundo. Como se muestra en la Tabla 1, el método de ponderación específica de la industria utilizado por MSCI para la calificación ESG presta especial atención a los siguientes cinco tipos de cuestiones relacionadas con la industria de metales y minería: primero, las emisiones de carbono relacionadas con el

cambio climático; segundo, los temas relacionados con el uso de recursos y el control de la contaminación, como la presión de los recursos hídricos, la biodiversidad y el uso de la tierra y las emisiones y desechos tóxicos; tercero, las cuestiones relacionadas con el capital humano, como la gestión de la fuerza laboral y la salud y seguridad; cuarto, las relaciones comunitarias; y quinto, todos los subtemas bajo la dimensión de gobernanza.

**Tabla 1.** Temas relacionados con la industria de metales y minería de MSCI

| Cuestiones de primer nivel                                     | Cuestiones de segundo nivel | Cuestiones de tercer Nivel                          |
|--|-----------------------------|---|
| Medioambiental   | Cambio climático            | <b>Emisiones de carbono</b>                         |
|  |                             | Huella de carbono del producto                      |
|  |                             | Finanzas verdes                                     |
|  |                             | Vulnerabilidad debido al cambio climático           |
|  | Recursos naturales          | <b>Presión hídrica</b>                              |
|  |                             | <b>Biodiversidad y uso de la tierra</b>             |
|  |                             | Adquisición de materias primas                      |
| Contaminación y residuos                                       |                             | <b>Emisiones y desechos tóxicos</b>                 |
|  |                             | Materiales de embalaje y residuos                   |
|  |                             | Residuos electrónicos                               |
| Oportunidades de desarrollo relacionadas con el medio ambiente |                             | Oportunidades de desarrollo de tecnologías limpias  |
|  |                             | Oportunidades de desarrollo de edificios ecológicos |
|  |                             | Oportunidades de desarrollo de energías renovables  |

|            |  |   |
|------------|--|---|
| Social     | Capital humano   | <b>Gestión de la fuerza</b>                     |
|            |  | <b>Salud y seguridad</b>                        |
|            |  | Desarrollo del capital humano                   |
|            |  | Normas laborales de la cadena de suministro     |
|            | Responsabilidad del producto                             | Seguridad y calidad del producto                |
|            |  | Seguridad química                               |
|            |  | Protección financiera del consumidor            |
|            |  | Privacidad y seguridad de datos                 |
|            |  | Inversión responsable                           |
|            |  | Seguro contra riesgos sanitarios y demográficos |
|            | Conflicto de intereses                                   | Adquisición controvertida                       |
|            |  | <b>Relaciones comunitarias</b>                  |
|            | Oportunidades de Desarrollo relacionados con la sociedad | Servicios de comunicación                       |
|            |  | Servicios financieros                           |
|            |  | Atención sanitaria                              |
|            |  | Nutrición y Salud                               |
| Gobernanza | <b>Gobernanza corporativa</b>                            | <b>Propiedad y control</b>                      |
|            |  | <b>La Junta Directiva</b>                       |
|            |  | <b>Incentivos de alto nivel</b>                 |
|            |  | <b>Auditoría</b>                                |
|            | <b>Conducta de la empresa</b>                            | <b>Ética empresarial</b>                        |
|            |  | <b>Transparencia fiscal</b>                     |

Fuente: MSCI

*La negrita indica que el tema está ponderado en la calificación de ESG de MSCI para la industria de metales y minería.*

La guía de reportes ESG proporcionada por SASB (Sustainability Accounting Standards Board) tiene una mayor operatividad ya que, si bien se traslapa en gran medida con MSCI, profundiza aún más en las diferentes dimensiones e incluye el importante tema de anti-corrupción. Los indicadores específicos se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Temas relacionados con la industria de metales y minería de SASB

| Temas                                       | Indicadores de representatividad   |
|---|--|
| Emisiones de gases de efecto                | Emisiones de carbono, objetivos y medidas de reducción   |
| Calidad del aire                            | Emisiones de CO  |
| Gestión energética                          | Consumo total de energía, proporción de energía renovable, proporción de red eléctrica   |
| Gestión del agua                            | Consumo de agua dulce, proporción del consumo de agua dulce en áreas con suministro de agua insuficiente, sanciones relacionadas   |
| Gestión de residuos y materiales peligrosos | Cantidad total de residuos de relaves y proporción de reciclaje, cantidad total de residuos de procesamiento de mineral y proporción de reciclaje, número de estanques de relaves cerrados por las autoridades competentes |
| Biodiversidad                               | Medidas de gestión relevantes, proporción de áreas mineras sospechosas de drenaje ácido de minas, proporción de áreas mineras adyacentes a áreas protegidas  |
| Derechos indígenas                          | Medidas de gestión relevantes, proporción de reservas de mineral adyacentes a zonas de conflicto o tierras indígenas   |
| Relaciones comunitarias                     | Medidas de gestión relevantes, número y duración de retrasos no técnicos   |
| Relaciones laborales                        | Porcentaje de empleados cubiertos por convenios colectivos, número y duración de huelgas   |
| Salud y seguridad laborales                 | Tasa de accidentes, mortalidad, horas de capacitación en seguridad para empleados a tiempo completo y externalizados   |

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Anticorrupción</b>               | Medidas de gestión relevantes, producción en los 20 países con el índice internacional de percepción de la corrupción más bajo |
| Almacenamiento y gestión de relaves | Inventario de estanques de relaves, medidas de gestión diaria, medidas de gestión de emergencia                                |

Fuente: SASB

Si se toman como ejemplo las cuestiones ESG de los institutos de clasificación MSCI y SASB, y se los combina con otros sistemas de calificación ASG representativos de la industria minera, se concluye que las cuestiones ESG clave para la industria minera pueden resumirse en cuatro categorías, que corresponden a las prácticas específicas de las empresas extranjeras: ecología y medio ambiente, capital humano, relaciones con la comunidad y gobierno corporativo. Estas cuestiones miden el nivel de rendimiento de las empresas a la hora de identificar y gestionar riesgos específicos desde las dimensiones de exposición al riesgo y gestión del riesgo.

### ***b. Análisis de la exposición al riesgo***

En lo que respecta a la dimensión ambiental, a medida que se acelera la transición mundial hacia las energías renovables, se prevé que la demanda de minerales como el litio crecerá exponencialmente en los próximos años, dada la demanda de vehículos eléctricos y baterías lo que representa aproximadamente el 50% de este crecimiento. Actualmente, América Latina produce el 40% del cobre y el 35% del litio a nivel global, y la gran cantidad de actividades mineras causaron un impacto grave en el medio ambiente de la región. Algunos procesos de extracción implican un uso masivo de aguas subterráneas, lo que provocó daños irreversibles a los ecosistemas de humedales de gran altitud, como la desecación y la pérdida de biodiversidad de la vera del Río Trapiche por la extracción de litio en Hombre Muerto por parte de Livent –ahora Arcadium– en la región de Antofagasta de la Sierra; o los casi 500 terremotos ocurridos entre finales de 2018 y julio de 2024 en la provincia de Neuquén, Patagonia Argentina, durante la extracción de gas natural por fracturación hidráulica de Tecpetrol en Vaca Muerta (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2024). Desde el punto de vista financiero, los cambios en las características ambientales pueden exponer a las empresas a multas, cierre de operaciones, daño reputacional, escasez de agua y aumento de los costos de extracción.

En relación al capital humano, la industria de metales y minería es intensiva en mano de obra y de alto riesgo, por lo que un manejo inadecuado de las relaciones laborales o la ocurrencia de accidentes de trabajo pueden afectar gravemente el normal desarrollo de la producción. Por ejemplo, el 16 de julio de 2022 estalló un conflicto laboral en la mina Cerro Moro en la provincia de Santa Cruz, Argentina, operada por Yamana Gold de Canadá, ocasión en la que los trabajadores se declararon en huelga por la inestabilidad laboral a largo plazo, bajos salarios y falta de garantías de seguridad (Ernesto, Z., 2022).

Respecto a las relaciones comunitarias, las empresas mineras dependen del apoyo de las comunidades locales para obtener permisos y concesiones. Si las comunidades interfieren o fuerzan la intervención gubernamental en los derechos de desarrollo y producción de las empresas mineras, estas pueden sufrir impactos financieros adversos. En Argentina, si bien el nuevo gobierno de Milei implementó una serie de medidas de incentivo para la industria minera –debido a que las leyes y regulaciones básicas de minería son nacionales mientras que los entornos sociales y los reglamentos procesales son locales– existen asimetrías en el tratamiento de ciertos temas en diferentes jurisdicciones. Además, la existencia de actividades mineras también puede generar problemas socioeconómicos relacionados con la educación, la salud, los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de las comunidades. Las empresas metalúrgicas y mineras que simplemente extraen recursos sin ofrecer ningún beneficio socioeconómico a cambio pueden enfrentar el riesgo del nacionalismo de los recursos. Desde 2015, aproximadamente 38 comunidades en la región andina del norte de Argentina se unieron para presentar el *Kachi Yupi* o “Huella de la Sal”, el primer acuerdo biocultural de Argentina que enfatiza los derechos históricos, el estilo de vida y los derechos sobre los recursos hídricos de los pueblos indígenas, que exige la participación, la consulta previa y el consentimiento libre e informado de estos sobre las actividades económicas en sus territorios ancestrales. Esto refleja la firme defensa de las comunidades indígenas ante las presiones externas del desarrollo minero sobre su entorno de supervivencia y formas de vida tradicionales (Emilia, D. & David, C., 2024). Por lo tanto, las empresas deben manejar adecuadamente las relaciones con las comunidades locales y el gobierno, y generar beneficios socioeconómicos clave para la localidad, al mismo tiempo que obtienen sus propias ganancias, a fin de reducir los riesgos relacionados con interrupciones de la producción, aumento de impuestos y restricciones a las exportaciones.

En lo que refiere al corporativo, en el caso de las inversiones mineras, que conllevan montos elevados, ciclos largos y altas barreras de entrada, el entorno de inversión en el país anfitrión es una variable crítica. Según el Índice de Percepción de Corrupción 2023 de Transparencia Internacional, Argentina obtiene una puntuación de 37 (el índice varía entre 0 que equivale a altamente corrupto y 100 que significa muy transparente), con una tendencia a la baja desde 2019, lo que la posiciona en el puesto 98 de 180 países (Transparency International, 2024). Mientras más presencia tenga una empresa en países con alta propensión a la corrupción, mayor será su exposición a riesgos, ya que la presión por adaptarse al entorno local, acceder a recursos y expandir el mercado, puede exacerbar los problemas de agencia y los comportamientos oportunistas entre los directivos, incentivándolos a utilizar medios no lícitos de mercado como el soborno (Bo, S. Y. & Wu, C., 2023). De hecho, el grado de corrupción empresarial en las inversiones chinas en el extranjero también es bastante alto. Según las estadísticas, desde 2011 hasta la actualidad, más de 300 empresas chinas han sido incluidas en la lista negra del Banco Mundial por presuntas conductas irregulares como fraude y soborno, lo que les implicó prohibiciones temporales para participar en proyectos financiados por el Banco Mundial. Aquellos casos más graves recibieron sanciones adicionales del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo (World Bank Group, 2024). Por lo tanto, para garantizar un desarrollo sostenible, las empresas chinas que invierten en el extranjero deben reforzar sus mecanismos de control interno, innovar en la gobernanza corporativa, establecer sistemas anti-corrupción y realizar la debida diligencia, a fin de proteger su reputación comercial y la imagen internacional de las empresas chinas, y promover el concepto de competencia justa.

Cabe señalar que los riesgos de la inversión minera en el extranjero van más allá de los temas ESG ya que abarcan, también, riesgos políticos, regulatorios, geopolíticos, cambiarios e infraestructurales (Song, X.T., 2023), los cuales no se abordan en detalle en este artículo, que se enfoca en explorar cómo las empresas pueden fortalecer su sostenibilidad operativa en el proceso de internacionalización.

## 2. Análisis del impacto de las prácticas ESG en la inversión en el extranjero de Ganfeng Lithium

### *a. Descripción general de las prácticas ESG de Ganfeng Lithium*

Ganfeng Lithium se fundó en febrero de 2000 en Xinyu, provincia de Jiangxi, y se cotizó en la Bolsa de Shanghái en agosto de 2010 y en la Bolsa de Hong Kong en octubre de 2018, convirtiéndose así en la primera empresa china del sector del litio cotizada en ambas plataformas. Ganfeng Lithium es un líder mundial en el ecosistema del litio, con negocios que abarcan el procesamiento de compuestos de litio, la fabricación de baterías de litio y el reciclaje. También es el mayor productor mundial de productos de litio, con más de 40 tipos diferentes, que incluyen litio básico, litio orgánico y nuevos materiales para baterías de litio. En términos de reservas de recursos, Ganfeng Lithium ha invertido en un total de 17 recursos en Argentina, Australia, México, Irlanda, Malí, China y otros países. Los tipos de recursos incluyen espodumena, lagos salados de litio, arcilla de litio, etc. A finales de 2024, Ganfeng Lithium es una de las empresas con las mayores reservas de recursos de mineral de litio en la industria mundial del litio (Cai, J. Z., 2024).

Como empresa de litio líder en el mundo, los atributos industriales de Ganfeng Lithium están naturalmente en línea con la dirección del desarrollo sostenible. A nivel ESG, Ganfeng toma una serie de medidas para garantizar que se realicen valores ambientales y sociales durante la producción y operación de la empresa. Ganfeng Lithium publica informes de responsabilidad social o informes de sostenibilidad cada año desde 2016 y estableció un comité de sostenibilidad a nivel de junta directiva en 2019. Ganfeng Lithium se unió oficialmente a la Organización de Líderes ESG de China en mayo de 2020, convirtiéndose en el miembro número 29 de la organización y la primera empresa seleccionada en la industria de metales no ferrosos. En 2023, la calificación MSCI ESG de Ganfeng Lithium se elevó a nivel A y ganó premios como Fortune China ESG Influential Enterprise y Forbes China ESG Innovation Enterprise. Hoy continúa liderando a sus pares en diversos desempeños de calificación ESG.

Para garantizar el desarrollo sostenible de la empresa, Ganfeng Lithium continúa explorando recursos de litio de alta calidad, en el país y en el extranjero, y lleva a cabo múltiples fusiones y adquisiciones, en vistas a resolver el

problema de las materias primas para el desarrollo a largo plazo. Argentina es uno de los países con las mayores reservas de recursos de litio del mundo y cuenta con enormes recursos de lagos salados. Ganfeng se ha convertido en uno de los principales inversores en proyectos de producción de litio en Argentina. Actualmente la empresa ha invertido en cinco proyectos en salares de Argentina, como se muestra en la Tabla 3: el más importante es el proyecto del salar de Cauchari-Olaroz, ubicado en la provincia de Jujuy al norte de Argentina, que es operado por la empresa Minera Exar de Argentina, con inversiones de Ganfeng Lithium y la empresa Lithium Americas, y una participación minoritaria de la empresa estatal JEMSE de la provincia de Jujuy. Los demás proyectos de inversión incluyen el proyecto del salar de litio Mariana, ubicado en la provincia de Salta al norte, que es gestionado por su subsidiaria local Litio Minera Argentina; el proyecto Pozuelos-Pastos Grandes, gestionado por la empresa Lithea; el proyecto Incahuasi, a cargo de la subsidiaria Ganfeng Litio Argentina; y el proyecto Sal de la Puna, que es gestionado por la empresa Arena Minerals, socio del proyecto.

**Tabla 3.** Los proyectos de salares invertidos por Ganfeng Lithium en Argentina

| Nombre del proyecto           | Proporción de participación | Ubicación          | Estado                |
|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------|
| Cauchari-Olaroz               | 46.67%                      | Provincia de Jujuy | Entrado en producción |
| Mariana                       | 100%                        | Provincia de Salta | En construcción       |
| PPG (Pozuelos-Pastos Grandes) | 100%                        | Provincia de Salta | En construcción       |
| Incahuasi                     | -                           | Provincia de Salta | Bajo exploración      |
| Sal de la Puna                | -                           | Provincia de Salta | Bajo exploración      |

Fuente: Ganfeng Lithium

En la construcción y operación de los proyectos en Argentina, Ganfeng Lithium implementó una explotación sostenible de los recursos, en procura de preservar y restaurar el ecosistema alrededor de los yacimientos de litio. También utilizó activamente energías limpias para hacer frente al cambio climático e impulsar, así, el desarrollo verde de la cadena de valor. Además, mantuvo una estrecha comunicación y colaboración con las diversas partes interesadas al compartir los logros del desarrollo con la sociedad. Ganfeng Lithium promovió activamente las prácticas ESG y realizó importantes contribuciones en áreas como la erradicación de la pobreza, la mejora de la infraestructura, la equidad social, la igualdad de género, la paz y la justicia, así como la protección de los recursos hídricos y el medio ambiente, y logró una colaboración estratégica y una relación de ganar-ganar con los gobiernos y comunidades locales.

El modelo de proyectos de Ganfeng Lithium recibió el apoyo y el reconocimiento de los departamentos gubernamentales nacionales pertinentes y de los gobiernos locales de Argentina. En mayo de 2021, el Ministro de Desarrollo Productivo de Argentina, Matías Kulfas, el Gobernador de la Provincia de Jujuy, Gerardo Morales, y el vicepresidente de Ganfeng Lithium, Wang Xiaoshen, firmaron un memorando de entendimiento sobre la inversión y cooperación en proyectos de litio. En abril de 2024, la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Diana Mondino, visitó Shanghái y expresó la bienvenida de Argentina a las empresas chinas para invertir en el país, a la vez que prometió crear un mejor entorno de inversión y negocios. El Gobernador de la Provincia de Jujuy, Gerardo Morales, elogió el modelo operativo de Ganfeng Lithium por no perturbar la vida y producción de las comunidades indígenas locales, mientras que el Gobernador de la Provincia de Salta, Gustavo Sáenz, señaló que el proyecto Mariana es un hito para la minería de Salta y Argentina, con la gran contribución de Ganfeng en términos de tecnología y desarrollo sostenible.

### ***b. Prácticas de gestión del riesgo en categoría de ecología y medio ambiente***

#### ***Extracción de litio impulsada por energía solar para contribuir al ahorro de energía y la reducción de emisiones***

En el lago salino de Cauchari-Olaroz en la provincia de Jujuy el litio se deposita en yacimientos poco profundos, por lo que el proceso de extracción no requiere de técnicas de calcinación de alto consumo energético. En su lugar, el proyecto utiliza, principalmente, la energía solar como fuente primaria.

El proyecto está ubicado cerca de la planta fotovoltaica inteligente de 300 MW de CAUCHARI, la más grande de América del Sur, lo que permite aprovechar la energía solar generada para la extracción del recurso mediante evaporación solar. De manera similar, en el proyecto de extracción de litio en el lago Mariana, Ganfeng construyó una planta fotovoltaica de 120 MW –aprovechó la ubicación en la meseta– para completar todo el proceso de extracción con la utilización exclusiva de energías renovables, lo que se traduce en una reducción anual de 199,800 toneladas de emisiones de gases de efecto invernadero. Al utilizar la energía solar para impulsar la extracción de litio, Ganfeng Lithium no solo consigue ahorrar energía y reducir las emisiones, sino que también proporciona un modelo de minería ecológica del que pueden aprender otras empresas mineras.

#### *Gestión del agua refinada para garantizar el desarrollo sostenible*

Los proyectos de Cauchari-Olaroz y Mariana se ubican en regiones de alta montaña con escasez de recursos hídricos. En cuanto a la gestión del agua, Ganfeng realiza al menos 4 inspecciones anuales de los cuerpos de agua e involucra a representantes de las comunidades locales en la supervisión. El 100% del agua utilizada en la producción proviene de fuentes no aptas para consumo humano y se promueve su reutilización. Los proyectos adoptaron un proceso de evaporación de triple efecto para reducir el consumo de agua y mejorar la eficiencia. Además, Ganfeng organiza reuniones de comunicación sobre el uso y la protección de los recursos hídricos para informar a las comunidades y las instituciones pertinentes. La refinada gestión del agua de Ganfeng Lithium no solo garantiza el desarrollo sostenible del proyecto, sino que también refuerza la confianza y la cooperación con la comunidad local.

#### *Prioridad a la protección de la biodiversidad para mantener el equilibrio ecológico*

Alrededor del lago Mariana, Ganfeng estableció áreas de protección ecológica natural, con estrictas restricciones espaciales y temporales a las actividades humanas, para proteger la reproducción y el descanso de flamencos andinos y otras especies. Además, se realizan monitoreos ambientales periódicos en las zonas circundantes a los proyectos, con muestreos y análisis de la vegetación, la fauna, los lagos, la calidad del aire, el ruido, el suelo y el agua, con el fin de mantener un buen estado del medio ambiente. Mediante el establecimiento de reservas ecológicas naturales y la vigilancia periódica del medio ambiente, Ganfeng Lithium protege eficazmente la biodiversidad local y mantiene el equilibrio ecológico.

### **c. Prácticas de gestión del riesgo en categoría de capital humano**

#### *Fortalecimiento de la capacitación en seguridad y salud ocupacional para construir un entorno de trabajo seguro*

En las bases de proyectos internacionales, Ganfeng Lithium implementó una gestión rigurosa de la seguridad y salud ocupacional, centrándose en la capacitación de los empleados para minimizar los riesgos profesionales. En los cuatro sitios de producción de los proyectos en Argentina (incluidos los proyectos Incahuasi, Pozuelos Pastos Grandes, la planta Mariana y la planta Güemes), la empresa implementa medidas de gestión basadas en su “Plan de gestión de seguridad y salud ocupacional 2023”, realiza inspecciones de seguridad periódicas en todas las áreas operativas y de construcción, actualiza y mejora las evaluaciones de riesgos, imparte capacitación de seguridad a los empleados y lleva a cabo simulacros y planes de evacuación de emergencia, todo lo cual permitió mantener un récord de 3,166,568 horas de trabajo sin accidentes. Al reforzar la formación en salud y seguridad laboral, Ganfeng Lithium proporciona un entorno de trabajo seguro a sus empleados y mejora la eficacia de la gestión de la organización.

#### *Protección de la igualdad de empleo y promoción de un entorno de desarrollo equitativo*

Proteger los derechos de las mujeres y crear un entorno laboral justo y ordenado siempre ha sido una prioridad para Ganfeng Lithium. La empresa ha organizado durante mucho tiempo diversos tipos de actividades de intercambio, capacitación y cuidado de las mujeres en el lugar de trabajo, y ha ayudado a las empleadas locales a mejorar sus habilidades profesionales y obtener mejores oportunidades de desarrollo. En 2024, las mujeres empleadas por Ganfeng en Argentina representaron aproximadamente el 18,5% del personal, superior al promedio de la industria minera argentina. Ganfeng ha establecido organizaciones sindicales en sus subsidiarias extranjeras y en todos los proyectos locales, y las condiciones de trabajo y los beneficios cumplen estrictamente con la Ley de Contratos Laborales, los Convenios Colectivos y otras leyes laborales locales, nacionales e internacionales vigentes. Además, la empresa ha adoptado diversas medidas para apoyar el ejercicio de la libertad de asociación y la negociación colectiva, como participar en las reuniones de la asociación de trabajadores mineros, las negociaciones de los acuerdos laborales y la divulgación de información en el sitio web, con el fin de mantener la equidad y la justicia y salvaguardar los derechos legítimos de

los empleados. En términos de incentivos al talento, desde 2021, Ganfeng ha otorgado opciones sobre acciones a más nuevos empleados y ha lanzado un plan de incentivos accionarios en Hong Kong para sus empleados en el extranjero. Al defender la igualdad en el empleo y ofrecer diversos incentivos, Ganfeng Lithium promueve el desarrollo profesional de sus empleados y la creación de un entorno justo en la organización.

#### *d. Prácticas de gestión del riesgo en categoría de relaciones con la comunidad*

La comunidad es un pilar fundamental para la construcción de los proyectos. Ganfeng sigue los principios de “Consentimiento libre, previo e informado” (FPIC) y los principios del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha desarrollado e implementado planes de relaciones comunitarias para el fomento del intercambio, el empleo local, la educación y capacitación, la promoción cultural y la atención médica.

En términos de comunicación, los proyectos de lagos salinos de Ganfeng han identificado el alcance de impacto de sus operaciones y a los principales grupos de interés, y han organizado reuniones conjuntas con los gobiernos locales y las comunidades para compartir los estudios de impacto ambiental y social, y para comunicar el progreso actual y las previsiones del proyecto. La empresa ha designado personal responsable específicamente para recibir quejas y sugerencias de la comunidad, y mantiene una comunicación estrecha con las autoridades locales. Cuando surgen quejas o reclamos, la empresa los trata como prioridad y realiza investigaciones internas para determinar responsabilidades. De esta manera, la empresa ha establecido canales de diálogo estables y fluidos con las diferentes partes interesadas, lo que asegura una comunicación oportuna sobre los temas de interés mutuo. Por ejemplo, en el proyecto del lago Mariana, se convocó a una reunión de comunicación temática con los residentes de la comunidad y otras partes interesadas sobre la construcción de la planta fotovoltaica, ocasión en la que se transmitieron los principios de desarrollo y construcción de la empresa, y se formuló el compromiso de reducir activamente los impactos ambientales, para obtener el conocimiento y consentimiento de los residentes de la comunidad. Con respecto al uso de los recursos hídricos, el departamento de hidrogeología de la empresa actualiza proactivamente a la comunidad cada 6 meses sobre la información de los puntos de extracción de agua aprobados y en proceso

de aprobación, el consumo de agua en los campamentos del proyecto y las capacitaciones de la empresa sobre el uso racional del agua, lo cual ha sido bien recibido por la comunidad local.

En términos de empleo y capacitación, Ganfeng se ha comprometido activamente con el empoderamiento de la comunidad, al punto de expandir sus negocios y crear empleos para los residentes locales, a la vez que proveyéndoles ayuda para mejorar sus capacidades de empleo y priorizar la contratación de personal local. Hasta finales de diciembre de 2023, Ganfeng ha invertido cerca de 2 mil millones de dólares estadounidenses en Argentina, a través del desarrollo de proyectos de lagos salinos como Cauchari-Olaroz, Mariana y PPG, lo que ha generado más oportunidades de empleo y mejorado el nivel de vida de la comunidad. Por ejemplo, en la región de altiplano de la provincia de Jujuy donde se ubica el proyecto Cauchari-Olaroz, la industria ganadera y agrícola tienen un desarrollo limitado debido a la escasez de pastizales, por lo que la minería y los servicios conexos (restauración, transporte, alojamiento, etc.) se han convertido en una importante fuente económica para la comunidad local. En 2020, Minera Exar donó 350 millones de pesos a las comunidades aledañas para la construcción de infraestructura básica, como la ampliación de la red eléctrica para mejorar las condiciones de vida, la construcción de instituciones de educación secundaria, instalaciones deportivas y la renovación de edificios antiguos, lo que ha generado más de 2.000 empleos directos e indirectos. Además, Ganfeng también ofrece capacitaciones laborales periódicas, como charlas en las escuelas técnicas Juana Azurduy y Nikola Tesla de la provincia de Salta, un curso de asistente de perforación para la comunidad de Santa Rosa de Pastos Grandes, y oportunidades de pasantías en el proyecto Mariana para estudiantes de la escuela técnica de San Antonio de los Cobres.

En términos de promoción cultural, Ganfeng respeta las costumbres y tradiciones locales, y se integra en los hábitos culturales. Los empleados de Ganfeng en Argentina participan anualmente en las ceremonias de celebración de Pachamama junto con los residentes locales, para expresar su agradecimiento a la naturaleza y promover los conceptos de protección ambiental y desarrollo sostenible.

En términos de salud y bienestar, Ganfeng colabora con hospitales locales para desarrollar actividades de prevención de enfermedades y promoción de la salud. Por ejemplo, Minera Exar ha cooperado con el Ministerio de Salud de Jujuy y el Hospital de Susques para realizar exámenes de salud preven-

tivos en la región de Puna, donde los servicios médicos son escasos, y ha donado alimentos, bebidas y premios a los residentes locales. Cada octubre, Ganfeng organiza una campaña de concientización sobre el cáncer de mama en Salta y brinda a las mujeres locales una guía integral sobre cómo realizar autoexámenes y acceder a recursos educativos.

Además, Ganfeng participa activamente en diversas actividades de responsabilidad social para establecer relaciones de confianza con la comunidad local. En septiembre de 2022, la empresa creó la Fundación de Responsabilidad Social de Ganfeng Argentina, a través de la cual ha implementado programas de donaciones a las comunidades donde opera. Asimismo, Ganfeng organizó una campaña de limpieza de basura en San Antonio de Los Cobres, Salta; y donó dos niveladoras automáticas a la comunidad de Tolar Grande, Salta, para mejorar las condiciones de las carreteras cercanas, lo que permitió facilitar el transporte de la comunidad y de la empresa.

Mediante el empoderamiento y la colaboración de la comunidad, Ganfeng Lithium no solo promueve el desarrollo de la comunidad, sino que refuerza la asociación entre la empresa y la comunidad que redunda en una situación beneficiosa para todas las partes.

#### *e. Prácticas de gestión del riesgo en categoría de gobierno corporativo*

##### *Optimizar la estructura de gobernanza y mejorar la eficacia de la gestión en el extranjero*

El año 2019 fue un período clave para el desarrollo de Ganfeng Lithium; los ingresos por ventas de la empresa aumentaron de varios cientos de millones a más de 50 mil millones. Al respecto, Li Liangbin, el presidente de Ganfeng Lithium, comentó: “Si la gestión no se mantiene al día, incluso las ganancias más altas no podrán resistir el derroche y la corrupción”(ganfenglithium, 2019). Por lo tanto, definió 2019 como el “año de la gestión”. A medida que el despliegue global de la empresa se expandía y aumentaban las inversiones en el extranjero, ajustar oportunamente la estructura organizativa y mejorar la gestión de control interno se volvió más importante para garantizar el desarrollo de la empresa. Las características del trabajo en el extranjero difieren de las del país de origen, como el idioma de trabajo, la calidad del personal y los salarios, así como las diferencias culturales. Además, hay muchos problemas legales que deben resolverse. Para abordar esto, Ganfeng Lithium estableció un Departamento de Negocios Internacionales encargado de gestionar las minas y las bases de producción en el extranjero.

Para mejorar los beneficios ESG de la empresa y sus subsidiarias, Ganfeng perfeccionó aún más su estructura de gestión ESG y en 2019 estableció un Comité de Desarrollo Sostenible a nivel del Consejo de Administración, integrado por tres directores. Las principales responsabilidades del Comité de Desarrollo Sostenible incluyen: formular los objetivos y planes de desarrollo sostenible de la empresa, supervisar el funcionamiento de los sistemas de desarrollo sostenible en los diferentes segmentos de negocio y proponer recomendaciones y soluciones para mejorar el desempeño de sostenibilidad de la empresa. El Comité Ejecutivo de Desarrollo Sostenible realiza regularmente encuestas a las partes interesadas y el Consejo de Administración revisa los temas ESG materiales. Sobre la base de los resultados de la investigación, se determinan los riesgos y oportunidades ESG de la empresa y se establecen los principales trabajos ESG anuales para satisfacer de manera específica las demandas de las partes interesadas.

Mediante la optimización de su estructura de gobierno y la creación de una división de negocios en el extranjero, Ganfeng Lithium ha mejorado la eficacia de su gestión en el extranjero y ha asegurado el progreso fluido de su plan de globalización.

*Fortalecer la gestión de la cadena de suministro y cumplir con la responsabilidad corporativa*

En cuanto a la gestión de la cadena de suministro, Ganfeng reconoce plenamente que participar en la extracción, comercio, procesamiento y exportación de minerales en áreas de alto riesgo puede generar impactos negativos significativos y que la empresa tiene la obligación de respetar los derechos humanos y mitigar los impactos negativos en el medio ambiente y la sociedad. Todas las materias primas de Ganfeng Lithium se adquieren directamente de las minas en las que la empresa tiene participación accionaria, sin involucrar la minería artesanal o la compra a través de intermediarios. A través de acuerdos de participación accionaria y contratos de compra, se asegura la claridad del origen de los minerales, las rutas de transporte definidas, los riesgos controlados y la trazabilidad, todo lo cual reduce el riesgo de minerales en conflicto.

En el ámbito normativo, Ganfeng cumple con lineamientos como la “Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales procedentes de zonas en conflicto o de alto riesgo (Tercera Edición)”, la “Guía de Responsabilidad Social Empresarial para la Industria de Inversión Minera en el Extranjero de China” y la “Guía de Gestión de Debida

Diligencia de la Cadena de Suministro de Minerales de China (Segunda Edición)”. En 2020, la empresa estableció el primer sistema de gestión de debida diligencia de la cadena de suministro de litio, el que incluye el “Código de Conducta para Proveedores de Ganfeng Lithium” y los “Procedimientos de Gestión de Debida Diligencia de la Cadena de Suministro Responsable de Minerales”. Además, la empresa ha desarrollado internamente políticas, regulaciones y procedimientos relacionados para reducir los riesgos de la cadena de suministro de minerales y mejorar la gestión integral de la cadena de suministro.

En términos operativos, la empresa ha designado a un gerente de plan de diligencia debida para coordinar el trabajo de los departamentos relevantes (como marketing, importación y exportación, gestión de calidad, ESG de negocios internacionales, etc.), quien tiene la función de asegurar que cada departamento cumpla con sus responsabilidades, implemente el plan de diligencia debida y reporte cualquier señal de alerta o riesgo potencial. Además, la empresa brinda al menos una capacitación anual sobre el sistema de gestión de diligencia debida al personal clave de todos los departamentos relevantes. También se ha establecido un mecanismo de reclamaciones para recopilar información de las partes interesadas.

Al reforzar la gestión de la cadena de suministro, Ganfeng Lithium practica la responsabilidad corporativa y garantiza la transparencia y la trazabilidad en la cadena de suministro de minerales.

#### *Promover la lucha anticorrupción y establecer un mecanismo de supervisión*

Con respecto al problema de la corrupción, en 2021 Ganfeng Lithium lanzó una campaña integral de lucha anticorrupción y emitió regulaciones como “Regulaciones de Gestión de Antisoborno, Anticorrupción, Antifraude y Denuncias”, “Métodos de Gestión de Licitaciones, Negociaciones de Ofertas y Revisión de Contratos”, “Regulaciones de Gestión Antilavado de Dinero y Antifinanciación del Terrorismo” y “Regulaciones de Gestión de Integridad y Autocontrol de los Empleados”. Además, la empresa ha abierto canales internos de denuncias, y las compañías en el extranjero adoptan procesos de recepción de denuncias similares a los de la matriz. El departamento de auditoría de la filial en Argentina recopila información de denuncias a través de múltiples vías, realiza el registro de casos y los resume para enviarlos al gerente general de operaciones en el extranjero. Los departamentos correspondientes determinan el plan de investigación y toman medidas. Luego, el departamento de auditoría de Argentina elabora un informe de revisión e

investigación, lo discute en una reunión y emite la decisión de disposición, a la vez que informa al denunciante sobre el resultado final, antes de archivar el caso. Al promover la lucha contra la corrupción y establecer un mecanismo de control, Ganfeng Lithium ha prevenido eficazmente el riesgo de corrupción y ha reforzado la transparencia y la credibilidad de la empresa.

## Conclusión

Con el ingreso de la economía china en una fase de desarrollo de alta calidad, el desarrollo sostenible se ha convertido en una prioridad. Las inversiones en el extranjero de las empresas mineras chinas están experimentando una transformación del modelo de “búsqueda de recursos” al impulsado por la “responsabilidad”. En sus inversiones internacionales, Ganfeng Lithium ha prestado atención a la práctica de ESG –medio ambiente, sociales y de gobernanza– y no solo ha logrado valor económico, sino que también ha protegido el medio ambiente, asumido responsabilidades sociales y optimizado la gestión corporativa, lo que pone en evidencia su imagen como empresa responsable (Pan, H. X., 2023). A través de un mecanismo dual de “conocimiento estratégico y ejecución multidimensional”, ESG no solo se ha convertido en una herramienta de mitigación de riesgos, sino que también ha evolucionado en una competencia clave para el desarrollo global de las empresas. A continuación, se presentan algunas sugerencias para las empresas mineras chinas que operan en Argentina:

En el ámbito de la comunicación, es necesario establecer un modelo de divulgación de información ESG a través de un despliegue estratégico y una guía normativa.

En primer lugar, la empresa debe integrar ESG en su diseño institucional y clarificar la posición estratégica de la divulgación de información: por ejemplo, mediante la creación de un comité ESG o un mecanismo de colaboración transversal a los diferentes departamentos, se pueden vincular los objetivos de ESG con los objetivos a largo plazo de la empresa y formar un ciclo cerrado de gestión que incluye la identificación de riesgos, la recolección de datos y la evaluación del rendimiento. Temas clave como las emisiones de carbono, el uso de agua y las relaciones comunitarias pueden ser cuantificados y desglosados e incorporados al plan anual de operaciones, para asegurar que la práctica de ESG avance en coordinación con el crecimiento empresarial.

En cuanto a los estándares de divulgación, es necesario acelerar la armoni-

zación de los estándares sectoriales con las normas internacionales. Dado que el sistema de calificación ESG para la industria minera en China aún se encuentra fragmentado, las empresas pueden alinearse activamente con marcos internacionales reconocidos como MSCI y SASB, así como con los requisitos específicos locales de Argentina, para construir un sistema de indicadores locales. Por ejemplo, con la consideración de que la minería es una industria intensiva en agua y contaminante, se pueden agregar indicadores específicos como gestión de seguridad de represas de relaves y prevención de drenaje ácido en la dimensión ambiental; en la dimensión social, se pueden reforzar temas como la protección de los derechos de los pueblos indígenas y el mecanismo de resolución de conflictos comunitarios. Asimismo, las asociaciones profesionales deberían encabezar la formulación de una guía de divulgación de información ESG para la minería, de forma de impulsar la transición de la información divulgada de descripciones cualitativas a datos cuantitativos, con el fin de mejorar la comparabilidad y credibilidad de la información.

En cuanto a los canales de divulgación, las empresas deben establecer vías de comunicación diversas para mejorar la transparencia en la divulgación de información. Además de publicar informes anuales de ESG, pueden organizar audiencias públicas en la comunidad, obtener certificaciones por terceros y utilizar plataformas digitales para divulgar dinámicamente el progreso del proyecto a inversionistas, gobiernos locales y comunidades. Por ejemplo, se puede desarrollar una plataforma de visualización de datos ESG para mostrar en tiempo real datos clave como el monitoreo ambiental en la mina, la cobertura de capacitación en seguridad para los empleados y las inversiones en donaciones a la comunidad, con el fin de despejar mediante una operación transparente la etiqueta negativa de “saqueo de recursos”.

En el **ámbito de la implementación**, es necesario identificar y gestionar los riesgos multidimensionales de manera conjunta para poner en práctica el concepto de ESG. Dadas las vulnerabilidades ambientales, la complejidad de los recursos humanos, la sensibilidad de las relaciones comunitarias y los desafíos de cumplimiento normativo que enfrentan las empresas mineras chinas en sus inversiones en Argentina, se sugiere construir soluciones sistemáticas desde las siguientes cuatro dimensiones:

1. En la dimensión ambiental, se debe dar prioridad tanto a la innovación tecnológica como a la restauración ecológica. Se recomienda que las empresas mineras utilicen energías renovables para impulsar la producción, como instalar sistemas de generación solar en minas de alta montaña,

con instalaciones de almacenamiento de energía para garantizar un suministro de energía estable y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Además, se deben implementar medidas de gestión precisa del agua, incluidas pruebas periódicas de cuerpos de agua, reutilización de agua y procesos de evaporación eficientes, para garantizar el desarrollo sostenible del proyecto y fortalecer la confianza y la cooperación con las comunidades locales. También se puede delimitar una zona de amortiguamiento ecológico y colaborar con instituciones de investigación para establecer una base de datos de biodiversidad, implementar la restauración de hábitats para especies en peligro de extinción, incorporar la compensación ecológica en el presupuesto del proyecto y publicar periódicamente informes de evaluación ambiental por terceros.

2. En la dimensión de recursos humanos, se deben promover tanto la gestión de la seguridad como el desarrollo inclusivo. Las empresas mineras deben mejorar la gestión de la salud y la seguridad ocupacional, lo que incluye intensificar la capacitación de los empleados, realizar inspecciones de seguridad periódicas e implementar sistemas de alerta inteligentes para proporcionar un entorno de trabajo seguro y elevar la eficacia de la gestión empresarial. En cuanto a la equidad en el empleo, se sugiere que las empresas establezcan planes para aumentar la proporción de empleados locales, en colaboración con institutos vocacionales para ofrecer cursos de capacitación en minería. También se puede crear un fondo especial para la igualdad de género, perfeccionar las instalaciones de apoyo para el cuidado de los hijos de las empleadas y realizar periódicamente capacitaciones contra la discriminación y proyectos de desarrollo de liderazgo.
3. En la dimensión de las relaciones comunitarias, se debe avanzar en la participación y el respeto cultural. En países latinoamericanos como Argentina, las relaciones comunitarias y los derechos de los pueblos indígenas son un umbral invisible para el funcionamiento de los proyectos. Las empresas mineras deben participar activamente en el empoderamiento y la colaboración comunitaria, a la vez que promover el desarrollo de la comunidad y fortalecer las relaciones entre la empresa y la comunidad para lograr un resultado beneficioso para todas las partes. Se recomienda que las empresas sigan criterios internacionales y principios, y formulen e implementen planes de gestión de relaciones comunitarias, como contratar prioritariamente a residentes locales y destinar una parte de las ganancias para el desarrollo de la infraestructura comunitaria.

También se pueden organizar actividades de integración cultural, como celebraciones conjuntas de festividades tradicionales, para reducir conflictos culturales. Además, durante la implementación del proyecto, se debe establecer una plataforma de comunicación regular para informar trimestralmente a la comunidad sobre el avance del proyecto y atender quejas, y otorgar a los representantes comunitarios el derecho de voto en decisiones importantes.

4. En la dimensión de la gobernanza corporativa, es necesario optimizar el sistema y establecer un control a largo plazo. Las empresas mineras deben perfeccionar su estructura de gobierno y crear una división especializada para operaciones en el extranjero para mejorar la eficacia de la gestión internacional y garantizar un desarrollo global ordenado. Por un lado, se debe fortalecer la gestión de la cadena de suministro, establecer un sistema de rastreo de minerales y exigir a los proveedores revelar información sobre riesgos ambientales y sociales, con investigaciones de diligencia debida en todas las áreas de alto riesgo. Por otro lado, se debe implementar un mecanismo a largo plazo contra la corrupción, crear una plataforma de denuncia independiente con canales de recepción anónimos y adoptar un mecanismo de trazabilidad con tolerancia cero para actos corruptos. El compromiso de integridad debe ser incorporado en la evaluación del desempeño y el salario de la alta dirección debe estar directamente vinculado a los indicadores de cumplimiento normativo, para garantizar la transparencia y el rastreo de la cadena de suministro de minerales y cumplir con las responsabilidades empresariales. ☰

## Referencias bibliográficas

- Zhao, G. D. (2024). Exploración de la solución a los problemas comunitarios de los proyectos mineros grandes en América Latina: Un caso de estudio de la mina de oro Veladero en Argentina. *China Mining Magazine* (S2), 63-67. (赵国栋, 《破解拉丁美洲大型矿业项目社区问题探索:以阿根廷贝拉德罗金矿为例》, 载《中国矿业》2024年S2期, 第63-67页)
- Lei, X. N. (2024-10-22). ESG se convertirá en la estrategia de desarrollo sostenible de la minería global. *China Gold News*, 004. (雷雪男, 《ESG 将成为全球矿业持续发展战略》, 载《中国黄金报》2024年10月22日, 第004版)
- Zhang, Y. J. (2023). Estudio sobre el mecanismo de influencia de la actualización inteligente de las empresas en el contexto de ESG: Análisis basado en el caso longitudinal de Goldwind Science & Technology. *National Circulation Economy* (11), 73-76. <https://doi.org/10.16834/j.cnki.issn1009-5292.2023.11.031> (张雨佳, 《ESG 背

- 景下企业智能化升级的影响机理研究 —— 基于金风科技纵向案例分析》，载《全国流通经济》2023年第11期，第73-76页，doi:10.16834/j.cnki.issn1009-5292.2023.11.031）
- Li, P., Shu, B. & Xi, W. T. (2023-01-20). Formar la imagen de empresas chinas con confianza y responsabilidad. *China Mining News*, 002. (李平、舒勃、郗婉婷，《塑造自信和负责的中资企业形象》，载《中国矿业报》2023年1月20日，第002版)
- Li, H. Y., Qiang, H. Y., Liu, D. D. & Chen, L. X. (2024). Estudio sobre el sistema de indicadores de evaluación ESG de la minería china. *Industrial Minerals & Processing* (05), 42-51. <https://doi.org/10.16283/j.cnki.hgkwyjg.2024.05.006> (李宏毅、强海洋、刘栋栋、陈丽新，《中国矿业ESG评价指标体系研究》，载《化工矿物与加工》2024年第05期，第42-51页)
- Bo, S. Y. & Wu, C. (2023). Influencia de la incentivación a los altos directivos en el rendimiento innovador de las empresas manufactureras con inversión extranjera directa (OFDI): Perspectiva de la regulación del entorno de gobernanza de la corrupción en el país anfitrión. *Management and Operation* (01), 12-19. <https://doi.org/10.16517/j.cnki.cn12-1034/f.2023.01.002> (薄思怡、吴崇，《高管激励对OFDI制造企业创新绩效的影响——东道国腐败治理环境调节的视角》，载《经营与管理》2023年第01期，第12-19页)
- Song, X. T. (2023). Tianfeng • Macroeconomía | ¿Qué indicadores se centran en la evaluación ESG de la industria? — Metalurgia y minería. Instituto de Investigación de Valores Tianfeng. (宋雪涛，《天风|宏观|行业ESG评价关注什么指标？——金属与采矿》，天风证券研究所，2023年)
- Cai, J. Z. (2024). Estudio sobre la ruta y el efecto de la creación de valor por las fusiones y adquisiciones continuas de las empresas en el contexto de "doble carbono" (Tesis de Máster, Universidad de Guangzhou). <https://link.cnki.net/doi/10.27040/d.cnki.ggzdu.2024.001689> (蔡佳泽，《“双碳”背景下企业连续并购的价值创造路径及效果研究》，硕士学位论文，广州大学，2024年，<https://link.cnki.net/doi/10.27040/d.cnki.ggzdu.2024.001689>)
- Pan, H. X. (2023). Estudio de caso sobre la creación de valor por las fusiones y adquisiciones continuas de Ganfeng Lithium desde la perspectiva ESG, *Universidad de Lanzhou*. <https://link.cnki.net/doi/10.27204/d.cnki.glzhu.2023.003248> (潘慧雪，《ESG视角下赣锋锂业连续并购的价值创造案例研究》，硕士学位论文，兰州大学，2023年，<https://link.cnki.net/doi/10.27204/d.cnki.glzhu.2023.003248>)
- Yan, L. F. (2024-09-26). ESG impulsa a las empresas chinas a avanzar valientemente en el mercado internacional. *International Business Daily*, 003. (晏澜菲，《ESG赋能中国企业海外破浪前行》，载《国际商报》2024年9月26日，第003版)
- Qi, Z. T. (2023). Estudio sobre la evaluación del rendimiento de Zijin Mining desde la perspectiva ESG, *Universidad de Finanzas y Economía de Lanzhou*. <https://link.cnki.net/doi/10.27732/d.cnki.gnzsx.2023.000473> (齐作桐，《ESG视域下的紫金矿业绩效评价研究》，硕士学位论文，兰州财经大学，2023年，<https://link.cnki.net/doi/10.27732/d.cnki.gnzsx.2023.000473>)

- Tian, H. (2022). Estudio sobre la prevención y control de la corrupción en las inversiones extranjeras de las empresas estatales chinas. *Special Zone Economy* (09), 43-46. (田海, 《中国国有企业海外投资中腐败防控问题研究》, 载《特区经济》2022年第09期, 第43-46页)
- Huang, B. (2024-04-29). Acelerar la construcción del estándar ESG para la minería metálica en China. Instituto de Investigación ESG de Beijing. (黄勃, 《加快构建我国金属矿业 ESG 标准》, 北京 ESG 研究院, 2024 年 4 月 29 日)
- Chang, C., Zhang, F. L., Sun, R. B., Song, C. Y., Li, X. Y. & Wang, C. H. (2025). Experiencias y revelaciones de la práctica ESG de las 40 principales empresas mineras del mundo. *China Mining Magazine*, (5). (常畅、张福良、孙仁斌、宋崇宇、李晓宇、王春辉, 《全球 40 强矿业企业 ESG 实践经验与启示》, 载《中国矿业》2025 年第 5 期)
- Kuangye Hui (2022-06-02). No hay vuelta atrás una vez que se inicia el movimiento: El proyecto de lago salado extranjero con propiedad del 100% de empresas chinas comienza la construcción. Baijiahao. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734502040219820064&wfr=spider&for=pc> (矿业汇, 《开弓没有回头箭! 中企 100% 持股的海外盐湖项目动工!》, 载百家号, 2022 年 6 月 2 日<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734502040219820064&wfr=spider&for=pc>)
- Delfino, E. y Correa, D. (2024, noviembre 18). Tecpetrol: gigante petrolero enciende conflicto en comunidades de Jujuy para incursionar en el negocio del litio. MONGABAY. <https://es.mongabay.com/2024/11/tecpetrol-gigante-petrolero-enciende-conflicto-en-comunidades-de-jujuy-para-incursionar-en-el-negocio-del-litio>.
- El gobierno de Javier Milei acelera el RIGI: desde hoy, las empresas podrán aplicar al régimen* (2024, octubre 22). Ámbito. <https://www.ambito.com/economia/el-gobierno-javier-milei-acelera-el-rigi-hoy-las-empresas-podran-aplicar-al-regimen-n6073055>.
- Fu, C., Yu, C., Guo, M. & Zhang, L. (2024). ESG rating and financial risk of mining industry companies. *Resources Policy*, 88, <https://jjxy.hznu.edu.cn/upload/resources/file/2025/06/26/7891538.pdf>.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (2024, noviembre 21). Organizaciones y comunidades piden intervención de la CIDH ante impactos a los derechos humanos de la minería para la transición energética. <https://farn.org.ar/organizaciones-y-comunidades-piden-intervencion-de-la-cidh-anteimpactos-a-los-derechos-humanos-de-la-mineria-para-la-transicion-energetica/>.
- Ganfeng Lithium. <https://www.ganfenglithium.com/esg.html>
- Gullo, E. y Bravo, E. (2020, 20 de mayo). Oro blanco: la violenta disputa por el agua en Argentina. *Dialogue Earth*. <https://dialogue.earth/es/energia/35354-litio-la-violenta-disputa-por-el-agua-argentina/>.

The Argentine mining sector's reasons to be cheerful. (2024, 11 de marzo). *Banamericas*. <https://www.bnamericas.com/en/interviews/the-argentine-mining-sectors-reasons-to-be-cheerful>.

Transparency International. (2024) Corruption perceptions index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/arg>

World Bank Group. (2024) World Bank Listing of Ineligible Firms and Individuals. <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms>.

Zippo, E. (2022, julio 20). Santa Cruz: el conflicto minero en Cerro Moro desnuda la precariedad de las y los trabajadores. *La Izquierda Diario*. <https://www.laizquierdadiario.com/Santa-Cruz-el-conflicto-minero-en-Cerro-Moro-desnuda-la-precariedad-de-las-y-los-trabajadores>.

# China y Argentina en la Transición Energética: comercio, política y diplomacia Económica en Energías Renovables (2011-2023)

*China and Argentina in the Energetic Transition: trade, politic and economic diplomacy in Renewable Energies (2011-2023)*

Virginia Soledad Busilli\*

Maitén de los Milagros Fuma\*\*

---

\* Universidad Católica de Córdoba, Argentina, Córdoba. Doctora en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba (2021). Magíster en Economía, Cultura y Sociedad China, Universidad Alcalá de Henares (2016). Investigadora y Docente, UCC. Directora del Equipo de Investigación: Análisis de las relaciones económicas y políticas entre América del Sur y Asia-Pacífico [...] (2012 - presente), UCC- Unidad Asociada CONICET. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2457-7395> | Correo electrónico: virginia.busilli@gmail.com

\*\* Universidad Católica de Córdoba, Argentina, Córdoba. Licenciada en Relaciones Internacionales, UCC (2022). Doctoranda en Relaciones Internacionales, UCC. Consultora en cooperación internacional. Adscripta en equipo de investigación: Análisis de las relaciones económicas y políticas entre América del Sur y Asia-Pacífico [...] (2012 - presente), UCC- Unidad Asociada CONICET. Docente en la Universidad Blas Pascal. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8637-5983> | Correo electrónico: 1805554@ucc.edu.ar

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.09>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 225-258

Recibido: Recibido: 18/03/2025 | Aceptado: 22/05/2025

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

## Resumen

En el contexto de la consolidación de China como una gran potencia global, su política exterior se ha vuelto más activa y assertiva con el uso de la diplomacia económica como una de las herramientas centrales en su estrategia de inserción internacional. En este contexto, la transición energética global es considerada una prioridad en el proceso de modernización de Beijing, lo que impulsa el despliegue de inversiones en infraestructura y energías renovables del gigante asiático a nivel global y posicionándolo como un actor clave en la reconfiguración del mercado energético. América Latina, caracterizada por su abundancia en recursos naturales y energéticos, ha surgido como un socio estratégico en la agenda de Beijing, y ha establecido una relación de complementariedad asimétrica basada en la provisión de materias primas y minerales críticos, esenciales para el desarrollo industrial chino. El presente artículo analiza el rol de China en la transición energética de Argentina entre 2011 y 2023, considerando las dinámicas de comercio, financiamiento e inversión en energías renovables y minería de litio, y examinando la evolución de las relaciones bilaterales bajo los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. Se argumenta que, a pesar de los cambios de orientación ideológica entre gobiernos, se ha consolidado una política de Estado hacia China, reflejada en la profundización de la Asociación Estratégica Integral y la adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Asimismo, se destaca el rol creciente de los gobiernos provinciales como actores clave en la articulación de agendas energéticas con China, aunque su capacidad de negociación continúa condicionada por el contexto geopolítico y la orientación de la política exterior nacional. Finalmente, se plantea un interrogante sobre el futuro de estos vínculos en el nuevo escenario político abierto tras la elección de Javier Milei, cuya estrategia de alineamiento con Estados Unidos podría alterar el curso de la cooperación energética sino-argentina.

**Palabras Clave:** transición energética – China – Argentina – diplomacia económica – energías renovables.

## Abstract

In the context of China's consolidation as a major global power, its foreign policy has become more active and assertive, using economic diplomacy as one of the central tools in its international integration strategy. Within this framework, the global energy transition is considered a priority in Beijing's modernization process, driving the expansion of Chinese investments in infrastructure and renewable energy worldwide and positioning China as a key player in the reconfiguration of the energy market. Latin America, characterized by its abundance of natural and energy resources, has emerged as a strategic partner in Beijing's agenda, establishing an asymmetrical relationship of complementarity based on the supply of raw materials and critical minerals essential for China's industrial development.

This article analyzes China's role in Argentina's energy transition between 2011 and 2023, considering the dynamics of trade, financing and investment in renewable energy and lithium mining, and examining the evolution of bilateral relations under the governments of Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri and Alberto Fernández. It is argued that, despite the changes in ideological orientation between governments, a State policy towards China has been consolidated, reflected in the deepening of the Comprehensive Strategic Partnership and the adherence to the Belt and Road Initiative. It also highlights the growing role of provincial governments as key actors in the articulation of energy agendas with China, although their negotiating capacity continues to be conditioned by the geopolitical context and the orientation of national foreign policy. Finally, a question is raised about the future of these links in the new political scenario opened after the election of Javier Milei, whose strategy of alignment with the United States could alter the course of Sino-Argentine energy cooperation.

**Keywords:** Energy transition – China – Argentina – economic diplomacy – renewable energy.

## Introducción

Através de una política exterior assertiva, China reemergió como una de las grandes potencias del siglo XXI. La quinta generación de líderes chinos, bajo la dirección de Xi Jinping, da cuenta de la continuidad de un proyecto nacional que consolida el rol de Beijing en la gobernanza global, en pos de alcanzar el “sueño chino de revitalización de la gran nación china” (2019; Delage, 2015). Bajo el actual mandatario, la política exterior del gigante asiático se distanció del bajo perfil de sus predecesores e imprió una faceta más activa a través de una política de logros concretos, tanto a escala regional como global (Nie, 2016; Zhang, 2015).

En medio de crecientes debates académicos en torno a si sus ambiciones son hegemónicas o sus intenciones revisionistas, su estatus de potencia global se consolida. Pero este proceso no es nuevo: con más de cuatro décadas de modernización económica en marcha, China se ha convertido en una de las economías más importantes del planeta, una de las principales fuentes de IED (Inversión Extranjera Directa) y financiación más atractiva para el mundo en desarrollo desde comienzos de siglo (Li, 2017, FMPRC, 2024). Esta modernización, articulada con el proceso de globalización ha incrementado la presencia de Beijing en diferentes regiones del globo a través del comercio y financiamiento a países en desarrollo (Kong, 2019).

Su creciente compromiso en la gobernanza global enmarcado en su tradicional concepto de “ascenso pacífico” como potencia responsable, ha conducido a Beijing a un creciente liderazgo frente a transiciones globales. La transición energética es una de ellas. Desde el inicio del siglo XXI, las acciones implementadas por China para abordar el cambio climático no solo reflejan objetivos nacionales, sino que también están alineadas con metas de alcance global (Rivero Soto y Villegas Arce, 2024)

China ha intensificado notablemente su financiamiento global destinado al sector energético, una tendencia que se ha acelerado significativamente tras la crisis financiera global de 2007-2008. Esta iniciativa constituye un componente central de la estrategia de desarrollo integral de China, la cual abarca tanto sus políticas internas como su proyección exterior (Jauregui, 2023). Respecto a las primeras, su objetivo consistió en diversificar su matriz energética, mientras que, en su proyección global, en el marco de la *Going out strategy*, ha buscado consagrarse como un jugador cada vez más influyente en el mercado de energías renovables

Durante el período bajo estudio, los tres últimos Planes Quinquenales (2011-2015, 2016-2020 y 2021-2025), así como la estrategia *Made in China 2025* y los Objetivos a Largo Plazo para 2035, contemplan la implementación de una serie de reformas graduales dirigidas a asegurar el abastecimiento de energía y avanzar en la descarbonización de la matriz nacional, especialmente en materia de eficiencia energética (Campanella y Barberón, 2023). De este modo, se estimula el diseño de nuevas tecnologías y la internacionalización de las empresas chinas con socios proveedores externos que aseguren el suministro de recursos para sus industrias (Gélvez Rubio y González Jauregui, 2022).

América Latina, en su tradicional modelo de intercambios de tipo centro-periferia, encontró en Beijing un nuevo socio estratégico a comienzos del siglo XXI, con quien experimenta una complementariedad asimétrica, posicionándose como proveedora de materias primas y recursos energéticos, que complementan su estrategia de inserción internacional y, al mismo tiempo, se convierte en un atractivo mercado para las exportaciones chinas de manufacturas (Li, 2017; Oviedo, 2023). Estos han sido factores clave que explican el progresivo acercamiento de Beijing a las economías latinoamericanas, y el despliegue de una diplomacia económica centrada en la seguridad alimentaria y energética del gigante asiático (Medeiros, 2009; Busilli, 2020).

De este modo, China se convirtió en uno de los principales socios comerciales de América del Sur y uno de los principales prestamistas e inversores de la región (Seshasayee, 2022). En este sentido, China afronta un triple objetivo: garantizar su seguridad energética, mejorar su eficiencia energética y evolucionar hacia la sostenibilidad de su sistema energético (Ball, 2020). La cuestión energética resulta, entonces, transversal a su crecimiento económico y proceso de modernización: China es el mayor productor y consumidor mundial de carbón (energía altamente contaminante) y al mismo tiempo, el mayor productor y mercado de energías renovables y de tecnologías asociadas a las renovables (Busilli, Aguirre y Fuma, 2024). América Latina, rica en alimentos, energía y minerales críticos se vuelve entonces cada vez más relevante en los cálculos estratégicos de Beijing (Santibañes, 2025). En un contexto de asimetrías, este escenario ofrece oportunidades y desafíos para los países latinoamericanos, que intentan aprovechar la vinculación con Beijing para favorecer su propio desarrollo, y procuran dirigir parte de los recursos financieros y económicos para impulsar sectores estratégicos (González Jáuregui, 2022).

Argentina se inscribe en esta dinámica, experimentando una profundización de los vínculos bilaterales durante las últimas dos décadas, tanto en materia de comercio como de préstamos e inversión, que se materializaron en una Asociación Estratégica Integral y se tradujeron a una política de Estado por parte de Argentina, conservando la jerarquía de los vínculos y los compromisos de largo plazo, en períodos de cooperación y de tensiones (Oviedo, 2023). Es por esto que, el presente trabajo de investigación se propone realizar un breve recorrido por la política exterior china a partir de la segunda década del siglo XXI, desde la llegada de Xi Jinping a la presidencia (2012-presente) y analizar los factores que explican la profundización de los vínculos de Beijing con América Latina en el marco de la transición energética de China, especialmente en sus vínculos con Argentina con foco en el comercio y proyectos de inversión en energías renovables entre 2011 y 2023. Para ello, se analizará la relación bilateral bajo las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023).

## **1. Aproximaciones teóricas**

El presente artículo parte de una perspectiva racionalista de las relaciones internacionales, que entiende la diplomacia económica como un conjunto de

procesos, prácticas e instrumentos a través de los cuales se crean y distribuyen los beneficios de las relaciones económicas internacionales (Woolcock & Bayne, 2013). Desde una perspectiva economicista, Kishan Rana (2013) define la diplomacia económica como el proceso mediante el cual los países gestionan su esfera económica externa con el propósito de maximizar sus beneficios nacionales en áreas como el comercio, la inversión y otras formas de intercambio donde poseen una ventaja comparativa. De manera complementaria, Hill (2016, p. 161) sostiene que “la diplomacia económica deriva de la necesidad particular de promover la prosperidad nacional y conducir una política exterior económica para lograrlo”.

El debate sobre los objetivos y la eficacia de los instrumentos de la diplomacia económica es amplio. Desde una perspectiva economicista, el enfoque se orienta a los instrumentos económicos implementados por el Estado a nivel internacional para promover el bienestar y la prosperidad económica nacional (Rubiolo y Busilli, 2022; Rabby, 2015; Rana, 2013). Entre las vertientes más estudiadas de la diplomacia económica se encuentran la diplomacia comercial, financiera y empresarial.

Por otra parte, desde una perspectiva de economía política internacional, los objetivos e instrumentos económicos y políticos adquieren una importancia equivalente en la diplomacia económica. En este sentido, Okano-Heijmans (2011, p. 27) argumenta que la diplomacia económica “implica una combinación de objetivos de política exterior y herramientas comerciales, así como objetivos comerciales y herramientas políticas, en un entorno determinado”. Desde un enfoque Estado-céntrico de las relaciones internacionales, más cercano a la tradición realista, la diplomacia económica enfatiza el poder como elemento determinante. En este marco, la preservación del Estado –en términos de seguridad– y la persecución de intereses nacionales definidos en términos de poder constituyen conceptos centrales.

Una de las nociones más desarrolladas dentro de este enfoque es la de política económica. Baldwin (1985), uno de los principales referentes en este campo, sostiene que el arte de gobernar económico implica el uso del poder económico –ya sea mediante incentivos o sanciones– para modificar las decisiones o el comportamiento de otros Estados, de manera que responden a los intereses políticos del Estado emisor. Según Baldwin (1985, p. 32), una política puede considerarse como el arte de gobernar económico si cumple con tres condiciones: 1) el instrumento utilizado es de naturaleza económica, 2) el objetivo es influir sobre otro actor internacional (preferentemente otro

Estado), y 3) la medida tiene como alcance alguna dimensión del comportamiento del actor objetivo.

América Latina, entonces, adquiere un rol relevante para los objetivos de China. En primer lugar, en materia de seguridad energética y provisión de materias primas necesarias para sostener su proceso de industrialización y crecimiento económico. En segundo lugar, por su interés en la institucionalización de las relaciones bilaterales y multilaterales con la región, que aumenten su influencia en la región. Por último, la cuestión de Taiwán, uno de los intereses estratégicos de China y la única condición para establecer relaciones diplomáticas con China (Liang, 2019). Estos objetivos guardan relación directa con el diseño y contenido de las asociaciones estratégicas que Beijing ha promovido en la región desde comienzos del siglo XXI y, en especial, durante la última década (Busilli, 2020). Las Asociaciones Estratégicas son la forma en que Beijing categoriza y jerarquiza a sus socios internacionales. Este tipo de asociaciones tuvieron origen en la década de los noventa y se han mantenido en constante desarrollo. Conforme a nuestro objeto de estudio, nos centraremos en el proceso hacia las “asociaciones estratégicas integrales”, una de las categorías más altas en la diplomacia china, y que ha suscrito en diferentes países de la región, entre ellos Argentina (2014). Respecto a su naturaleza, a diferencia de las alianzas tradicionales, no están dirigidas en contra de terceros Estados. Por otra parte, el aspecto económico resulta fundamental dado que es la economía el eje central de la asociación estratégica (ya que no existe alianza militar). Asimismo, incluye a Estados y organizaciones internacionales. Por último, refuerza sus intereses económicos: busca asociar a la mayor cantidad de países a su crecimiento económico y priorizar los intereses comunes por sobre la competencia y el conflicto (Oviedo, 2006).

Por último, es importante destacar que nuestro marco teórico se vincula con el concepto de seguridad energética, entendido en el marco de la seguridad nacional y asociado a la noción de protección y supervivencia del Estado-nación (Dussort, 2017). La seguridad energética adquiere una dimensión estratégica fundamental tanto en el ámbito interno como externo, en la medida en que los cambios en su contenido han ampliado su alcance hacia aspectos sociales, ambientales y tecnológicos (Dussort, 2017). No obstante, la relación entre seguridad energética y diplomacia económica se refleja en la manera en que los Estados manejan sus vulnerabilidades económicas para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

## 2. La transición energética en la política exterior de China y sus implicancias para América Latina

Los vínculos entre China y América Latina han crecido exponencialmente en materia económica y se han consolidado a nivel político durante las últimas dos décadas. Sus altas tasas de crecimiento y la necesidad de provisión de recursos naturales y materias primas contribuyeron a la búsqueda de diversificación de los socios del gigante asiático, que dirigía una mirada renovada hacia el mundo en desarrollo: América Latina y África comenzaban a ser incluidos en su estrategia global.

Por su parte, América Latina, recibía expectante a este nuevo socio comercial no tradicional. Desde comienzos del siglo XXI, el alineamiento automático que había experimentado la región con Estados Unidos en las últimas décadas perdió impulso, particularmente a partir del rechazo al ALCA en la Cumbre de Mar del Plata (2005). Esta apertura fue favorecida por la reconfiguración del poder económico global hacia el Asia-Pacífico, el desgaste del Consenso de Washington y el creciente protagonismo de China como potencia comercia –tras su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC)– y financiera. Tras los atentados del 11-S y la invasión a Irak, la acción unilateralista de Washington contra el terrorismo islámico y las guerras de Irak y Afganistán crearon fuertes divisiones entre Estados Unidos y el resto del mundo (Moncada Durruti, 2011). Esta reconfiguración del escenario geopolítico fue interpretada en la región como una oportunidad para diversificar sus vínculos externos, por lo que América Latina recibió de forma expectante a este nuevo socio comercial no tradicional, cuyas inversiones comenzaron a concentrarse en sectores estratégicos como energía, infraestructura y recursos naturales (Oviedo, 2013; Dussel Peters, 2015).

Durante este período, y en especial a partir de la crisis financiera global de 2008, China ha fortalecido su posición como potencia global, y ha consolidado su influencia en diferentes partes del globo. En materia energética, se ha posicionado como un actor central, destacándose como uno de los mayores consumidores, productores y financiadores del sector. Al mismo tiempo, se consolida como un líder en energías renovables, aunque sigue siendo una de las principales fuentes de emisiones contaminantes a nivel mundial (García, 2021).

En números, China se ha convertido –desde 2005– en el mayor emisor de gases de efecto invernadero (GEI), ha superado a Estados Unidos y desplazado a la Unión Europea al tercer lugar. En 2021, sus emisiones representaron el

29,4% del total global, muy por encima de Estados Unidos –12,9%–, Japón –2,4%– y el Reino Unido –0,9%– (Climate Watch, 2024). Al mismo tiempo, se consolida como el mayor inversor mundial en energía, con una proyección de más de 850 mil millones de dólares en 2024, lo que representa un crecimiento significativo en comparación con los 600 mil millones de dólares registrados en 2019. Este incremento se debe, principalmente, a la expansión de su inversión en energías renovables, eficiencia energética y redes y almacenamiento, mientras que la proporción destinada a combustibles fósiles se mantiene relativamente estable o en disminución (AIE, 2025).

En línea con lo anterior, puede observarse que Beijing, como parte de su estrategia de modernización económica, ha emprendido un proceso de transición energética impulsado por tres objetivos clave: fortalecer su seguridad energética, incrementar su eficiencia y avanzar hacia un modelo más sostenible para su sistema energético. A su vez, refleja una nueva filosofía de desarrollo impulsada por Xi Jinping, la cual prioriza la sostenibilidad y el bienestar de las personas, contenidas en el “Pensamiento de Xi Jinping” y articulada con la Doctrina del “sueño chino”, entendido como el rejuvenecimiento de la nación china (Busilli, Aguirre y Fuma, 2024; Ball, 2020). Esta se presenta como la visión para el desarrollo de China en las próximas décadas y hace referencia a un país próspero y fuerte, donde los ciudadanos experimenten una mejora considerable en su calidad de vida (Xi, 2017). Se vincula, a su vez, con los objetivos de los dos centenarios: el primero, en 2021, con motivo del centenario de la fundación del Partido Comunista Chino y el segundo, en 2049, el centenario de la fundación de la República Popular China.

Durante el XX Congreso del Partido Comunista de China en 2022, Xi Jinping reafirmó la apuesta del país por una mayor participación en asuntos globales y regionales, enmarcada en una nueva filosofía de desarrollo centrada en las personas y en la seguridad alimentaria y energética. En este contexto, la seguridad nacional adquiere un carácter holístico, con la integración de soberanía, estabilidad y desarrollo (XI, 2022).

Desde una perspectiva de diplomacia económica, China integra su modernización económica con su liderazgo en la transición energética, abordando ambos objetivos dentro de su estrategia de seguridad nacional. Internamente, adopta un enfoque pragmático, manteniendo su dependencia del carbón, pero optimizando su uso mediante inversiones en I+D para la eficiencia energética, reducción de emisiones y consumo verde (Busilli, Aguirre y Fuma, 2024; Girard, 2022) para la eficiencia energética, reducción de emisiones y consumo verde. A nivel externo, proyecta su influencia bajo la idea de una

“Comunidad de Destino Compartido”, promoviendo el multilateralismo y consolidando su papel como actor clave en la transición energética global.

Una de las iniciativas que se articula con este concepto es la *Belt and Road Initiative* (BRI), presentada por Beijing en 2013 por Xi Jinping, orientada a la coordinación de políticas, la conexión y desarrollo de infraestructuras, promoción del comercio, integración financiera y comprensión mutua entre los pueblos (GFDC, 2025). Esta Iniciativa contempla dos rutas principales: la ruta terrestre, conocida como Cinturón Económico de la Ruta de la Seda –*Silk Road Economic Belt*– y una marítima, denominada Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI –*21st-Century Maritime Silk Road*– que actúan como paraguas para proyectos de conectividad, infraestructura y energía. La ruta marítima adquiere relevancia para el sur global, dado que abre la puerta a todos los países del mundo que quieran cooperar. En lo que respecta al objetivo de investigación, la Iniciativa contempla una dimensión específica vinculada a la transición energética: la *Green Belt and Road*, donde se articula con los objetivos de la Agenda 2030, haciendo énfasis en la promoción del comercio ecológico, la mejora en la eficiencia de la producción y el consumo, la integración financiera ecológica y el giro de financiamiento hacia energías limpias (Oficina del Grupo Dirigente, 2019).

Desde una perspectiva de diplomacia económica, puede afirmarse que a través de esta iniciativa China persigue intereses de desarrollo tanto internos como externos, entre ellos los de diversificar las rutas de abastecimiento de materias primas y recursos energéticos (Ferdinand, 2016; Parra Pérez, 2017; Medeiros, 2009; Callahan, 2016). Los estudios de Kevin Gallagher y Ko Bong (2021) confirman estas tendencias. Según sus estudios, el CDB (China Development Bank) y el Exim Bank, dos de las principales instituciones financieras de China, aportaron 245.800 millones de dólares en proyectos energéticos en todo el mundo desde el año 2000. Entre las principales áreas financiadas durante este período se encuentran las centrales térmicas a base de petróleo y carbón (51,8%) y los proyectos hidroeléctricos (18%). En este sentido, se destaca que desde 2020 estos bancos chinos comenzaron a destinar mayores flujos de inversión hacia proyectos de energía renovable –principalmente solar y eólica–, aunque esta continúa siendo limitada. Por otra parte, la distribución geográfica del financiamiento da cuenta de una baja prioridad estratégica de región latinoamericana en materia energética: mientras Europa y Asia Central se ubicaron en primer lugar con el 32%, Asia representó el 27,7% y África el 21,6, América Latina alcanzó el cuarto lugar con el 18,7% (González Jáuregui, 2022).

América del Sur, rico en recursos renovables y no renovables, se ubica dentro de los sectores prioritarios en materia de seguridad alimentaria y energética para el gigante asiático. Es en este contexto en que Argentina se ha convertido en un socio estratégico en materia de comercio e inversión, así como un importante receptor de flujos de inversión y financiamiento chino en sector energético. Al mismo tiempo, China ha profundizado su asociación estratégica con el país austral y ha participado en su estrategia de transición.

### **3. La transición energética de China en el marco de la relación bilateral China-Argentina**

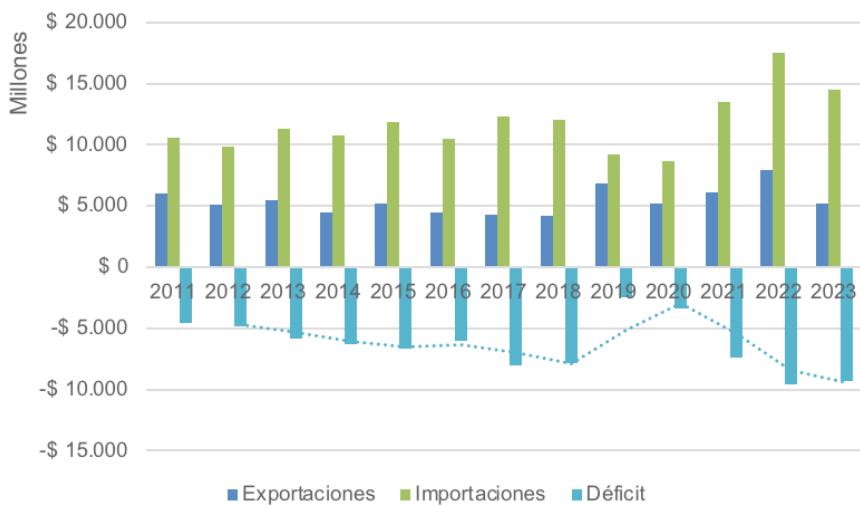
Las relaciones bilaterales Argentina-China experimentaron una creciente dinamización a partir de la segunda década del siglo XXI. El cambio de milenio encontró a China y Argentina en escenarios diferentes. Mientras la primera consolidaba su proceso de modernización, experimentaba altas tasas de crecimiento económico y fortalecía su status en el sistema internacional, Argentina transitaba una de las crisis económicas, políticas y sociales más profundas de su historia.

Tras la primera etapa de acercamiento, con la firma de Asociación Estratégica de 2004 y el reconocimiento de Beijing como economía de mercado, la cooperación bilateral se fortaleció, y los vínculos bilaterales alcanzaron un mayor grado de madurez, lo que favoreció la profundización de los vínculos a través de la Asociación Estratégica Integral de 2014. De este modo, Argentina fue consolidando progresivamente una política de Estado hacia Beijing. En este sentido, durante el período analizado, incluso en los momentos de alternancia política, la diplomacia económica de Argentina se concentró en la búsqueda de nuevos mercados y la diversificación de los socios comerciales no tradicionales, observándose tres tendencias en su vinculación con Beijing: a) comercio bilateral con patrón de intercambios centro-periferia, exportaciones argentinas de *commodities* e importaciones de manufacturas y caracterizado por un déficit comercial argentino sostenido y creciente durante todo el período (2012-2022); b) continuidad de los flujos de IED chino en recursos renovables y no renovables y de financiamiento; c) profundización de los vínculos político-diplomáticos bilaterales: mantenimiento de la Asociación Estratégica Integral (2014) e ingreso de Argentina a la *Belt and Road Initiative* (BRI) al finalizar el período de estudio.

Por su parte la diplomacia económica de China se mantuvo enfocada en reforzar la seguridad alimentaria y energética a través del incremento del co-

mercio, inversión y financiamiento en América Latina en general y en Argentina en particular, articulándose con herramientas e iniciativas de transición energética del país austral.

**Figura 1.** Comercio bilateral Argentina-China en millones de USD (2011-2022)



Fuente: elaboración propia en base a los datos proporcionados por UN Comtrade (2025)

La Figura 1 muestra la evolución del comercio bilateral entre Argentina y China entre 2011 y 2022, reflejando un déficit comercial sostenido para Argentina. Durante el período bajo análisis, las exportaciones han oscilado entre 5.000 y 9.000 millones de dólares, alcanzando su punto más alto en 2022, mientras que las importaciones han fluctuado entre los 10.000 y 18.000 millones de dólares, registrando su punto más alto en 2022. Como resultado, se registró un déficit comercial constante para Argentina, que se profundizó entre 2018 y 2020, donde superó los 8.000 millones de dólares (UN COMTRADE, 2025). Esta tendencia da cuenta de una relación comercial asimétrica, con una creciente dependencia argentina de las importaciones chinas y dificultades para equilibrar y diversificar la balanza comercial a lo largo del período. En cuanto a su composición, las exportaciones argentinas han presentado una alta concentración sectorial y productiva, dominadas históricamente por *commodities* y manufacturas de origen agropecuario, entre las

que se destacan la semillas y frutos oleaginosos, principalmente soja, seguidas por combustibles minerales, cereales y aceites vegetales (ITC, 2025). No obstante, en 2018, la firma del Acuerdo Bilateral para el comercio de carne bovina, ovina y caprina permitió una mayor diversificación y agregación de valor en la oferta exportadora. Hacia 2020, la canasta exportadora se equilibró, con las oleaginosas –36%– y las carne y despojos comestibles –36,9%– lo que explica el 72,9% del total exportado.

En lo que respecta a la explotación de recursos energéticos, se destaca durante los últimos años del período analizado el auge de las exportaciones de carbonato de litio. El crecimiento de la demanda global de este mineral crítico, puso en relieve a los países del llamado “triángulo del litio”: Argentina, Chile y Bolivia cuentan con el 53% de los recursos globales, el 46% de las reservas globales y el 34,7% de la producción global (USGS, 2023). En el caso de Argentina, Jujuy, Salta y Catamarca se destacan en la producción de carbonato de litio. En 2021, las exportaciones argentinas de minerales a China alcanzaron los 89 millones de dólares, marcando un incremento del 63,2% respecto a 2020 y del 70,7% en comparación con 2019. Este comercio representó el 2,7% del total de las exportaciones mineras argentinas –3.242 millones de dólares–, lo que posiciona a China como el octavo destino principal<sup>1</sup>. Dentro de la canasta exportadora, el carbonato de litio lideró las ventas y representó el 98,2% del total, por valor de 87 millones de dólares (Secretaría de Minería, 2022).

**Tabla 1.** *Inversión extranjera china en los sectores energéticos y de metales en Argentina (2011-2023), por año, por empresa.*

| Sector         | Año  | Empresa                                  | Monto        |
|----------------|------|--|--------------|
| <b>Energía</b> | 2013 | China National Off-shore Oil             | 120 millones |
|                | 2016 | Envision Group                           | 290 millones |
|                | 2019 | Xinjiang Goldwind                        | 470 millones |
|                |      | State Administration of Foreign Exchange | 140 millones |

<sup>1</sup> Detrás de Suiza, Estados Unidos, India, Canadá, Bélgica, Corea del Sur y Alemania (Secretaría de Minería, 2022).

| <b>Sector</b>  | <b>Año</b> | <b>Empresa</b>  | <b>Monto</b> |
|----------------|------------|-----------------|--------------|
| <b>Minería</b> | 2017       | Shandong Gold   | 960 millones |
|                | 2018       | Tibet Summit    | 210 millones |
|                | 2019       | Jiangxi Ganfeng | 260 millones |
|                | 2021       | Tsinghan        | 380 millones |
|                |            | Zijin Mining    | 770 millones |
|                | 2022       | Zijing Mining   | 380 millones |
|                |            | Jiangxi Ganfeng | 960 millones |

Fuente: elaboración propia en base a los datos proporcionados por AEI (2025)

La Tabla 1 da cuenta de la relevancia del sector minero argentino en la captación de capitales chinos. Durante el período analizado, las inversiones de empresas chinas registradas ascendieron a 7.130 millones de dólares, de las cuales 3.920 millones –54,4%– se destinaron al sector minero, mientras que 1.350 millones se dirigieron al sector energético –18,9%–. En este último, se destacan las inversiones de empresas estatales como China National Offshore Oil –invirtió 120 millones de dólares en 2013–, Envision Group –290 millones de dólares en 2016– y Xinjiang Goldwind –470 millones de dólares en 2019–, destinadas a proyectos de energías convencionales y renovables.

Los flujos de inversión hacia el sector minero fueron significativamente mayores, destacándose las operaciones de las empresas Shandong Gold –960 millones de dólares en 2017–, Zijin Mining –770 millones de dólares en 2021– y Jiangxi Ganfeng –960 millones en 2022–. La presencia de Jiangxi Ganfeng y Zijin Mining en múltiples transacciones resalta el creciente interés chino en la explotación de recursos estratégicos, particularmente el litio, un mineral clave en la transición energética global (AEI, 2025).

En términos de diplomacia económica, se registra una tendencia creciente en el flujo de capitales chinos durante el período bajo estudio. Durante el segundo período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) las inversiones chinas en Argentina alcanzaron los 420 millones de dólares. Bajo la gestión de Mauricio Macri (2015-2019), las inversiones extranjeras chinas en Argentina aumentaron significativamente hasta alcanzar los 2.330 millones de dólares, impulsadas por una mayor apertura a la inversión extranjera y acuerdos estratégicos. Por último, bajo la presidencia de Alberto Fernández

(2019-2023) las inversiones extranjeras chinas en Argentina continuaron en ascenso y alcanzaron los 3.100 millones de dólares, lo cual consolidó la importancia del vínculo bilateral en sectores estratégicos como la minería y la energía renovable.

Retomando lo expuesto en apartados anteriores, el patrón de inversión de Beijing en Argentina se articula con la estrategia de modernización económica de largo plazo del país asiático, a través del acceso a recursos naturales estratégicos. Estos flujos de inversión consolidan a Argentina como un socio estratégico en América Latina, a la vez que incrementan la dependencia del país sudamericano en términos de financiamiento chino. Por su parte, se destaca una orientación hacia la extracción de minerales críticos, mientras que los menores flujos de inversión destinados a la energía poseen un enfoque más selectivo en proyectos de infraestructura energética (AEI, 2025).

#### *a. Segundo gobierno de Cristina Fernández y la profundización de la cooperación con China*

Cristina Fernández de Kirchner ejerció como presidenta del país durante dos períodos de gobierno –2007-2015–, marcados por cambios en los condicionantes internos y externos del país. A los fines del presente artículo se analiza su segunda presidencia, comprendida entre los años 2011 y 2015, período que registró el fortalecimiento y profundización de los vínculos bilaterales Argentina-China. La política exterior de Argentina durante su gestión siguió, principalmente, los ejes de inserción latinoamericana, multilateralismo revisionista<sup>2</sup> y la articulación de la gestión externa con las necesidades de desarrollo nacionales y la búsqueda de autonomía (Busso, 2016).

A nivel internacional, la gestión de Cristina Fernández debió afrontar el impacto y los efectos de la crisis económica del 2008. A este escenario se sumaron las tensiones con Estados Unidos, principalmente luego de que el entonces presidente, Barack Obama, dejase de apoyar a Argentina ante la Corte Suprema en el caso de la deuda externa y, paralelamente, se produjese el debilitamiento del giro a la izquierda en América Latina (Busso, 2016). Sin embargo, la disputa con los fondos buitre y el estancamiento de relaciones con Estados Unidos, permitieron profundizar los vínculos con

---

<sup>2</sup> El multilateralismo revisionista se relaciona con la crítica realizada a aquellos organismos multilaterales en los que los intereses de algunos Estados en particular tenían más peso dentro del mismo, y el llamado a introducir y poner en discusión los intereses de los países en desarrollo.

países de América Latina, China y Rusia y promover la diversificación de las relaciones exteriores (Laufer, 2019; Miranda, 2018). Por su parte, en el caso de China se experimentó un fortalecimiento de los vínculos, que fueron tipificados como “estratégicos”. El fortalecimiento de las relaciones con el país asiático se materializó bajo el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral en 2014<sup>3</sup>, en el marco de la visita del recientemente electo presidente de la República Popular, Xi Jinping. En aquella ocasión se firmaron 18 acuerdos en materia económica, tecnológica y cultural que encabezó la firma de acuerdos de cooperación en materia económica, comercial, financiera, nuclear y cultural. En línea con Miranda (2018), China consideró a Argentina como un país de *commodities* y, junto a Brasil, fueron la pieza fundamental para enlazar su vínculo con el MERCOSUR, como forma de insertarse en Sudamérica. De esta manera, China consideraba que la cooperación económica y el intercambio comercial eran mutuamente beneficiosos, ya que ayudaba a diversificar la economía y el comercio de los países latinoamericanos y a reducir su dependencia económica y comercial con respecto a Estados Unidos y Europa (Laufer, 2019). En el ámbito de la diplomacia económica, el gobierno argentino vio en este socio asiático extrarregional una atractiva fuente alternativa de financiamiento, con el objetivo de diversificar sus recursos financieros en un contexto caracterizado por restricciones en el acceso a divisas extranjeras y un litigio en curso por la deuda externa (Busilli, 2020).

En línea con lo anterior, se activó el SWAP con China firmado en 2009; esto es un acuerdo de intercambio de monedas entre el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y el Banco Popular de China (PBoC) que permitía a Argentina acceder a yuanes chinos a cambio de pesos argentinos, con el objetivo de fortalecer las reservas internacionales del país y facilitar el comercio bilateral sin depender del dólar estadounidense. Este tenía un monto de aproximadamente 10.000 millones de dólares y se fue ampliando en los gobiernos subsiguientes (Barca, 2023). Para Laufer (2019), se produjo el paso de una asimetría comercial, a una dependencia financiera, en el que Argentina asienta su rol como deudora de China. A pesar de ello, el SWAP colaboró en la estabilización de las finanzas argentinas entre 2014 y 2015, y a remover el control cambiario en 2016; por el contrario, países como Chile y

---

<sup>3</sup> Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China. Texto completo disponible: [https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado\\_ficha.php?id=kp2onZ=](https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp2onZ=)

Brasil consiguieron superávits comerciales prescindiendo de la ayuda financiera china (Oviedo, 2018).

En materia de política energética, un desafío para Cristina Fernández fue poder reducir el déficit en la balanza energética, a la vez que aminorar la dependencia de las importaciones de energía para el abastecimiento interno. Fue en este contexto que, en 2012 se produjo la expropiación del 51% de Yacimientos petrolíferos fiscales (YPF) y de Repsol YPF Gas, y se declaró el logro del autoabastecimiento hidrocarburífero de “interés público” y “objetivo prioritario” (Ceppi, 2017). Como medida subsiguiente, se firmaron acuerdos con Chevron, Dow y Petronas para la explotación de Vaca Muerta (Ceppi, 2017). Luego, en 2014 se sancionó la Ley de Hidrocarburos 27.007<sup>4</sup>, la cual estableció plazos diferenciados para permisos de exploración y concesiones de explotación (más largos para no convencionales), redujo el monto de inversión para acceder a beneficios fiscales y definió lineamientos ambientales.

En lo que respecta al sector energético renovable, durante este período no se observaron cambios significativos. No obstante, en enero de 2013, la presidenta Cristina Fernández representó a la Argentina en la VI Cumbre Mundial de la Energía del Futuro, y fue allí donde destacó la importancia de abordar los desafíos energéticos y medioambientales con equidad (Casa Rosada, 2013). En relación con lo anterior y con la estrategia de China, según los datos proporcionados por el Global Development Policy Center de Boston University (2024), se destacaron inversiones del China Development Bank en dos proyectos de energía hidroeléctrica en Argentina en la presidencia de Cristina Fernández, a saber: Renewable Energy Projects (2012) y el Cóndor Cliff (2014). En el primero se invirtieron 200 millones de dólares, mientras que en el segundo se destinaron 2.498,61 millones de dólares.

Durante este período, no logró revertirse la tendencia negativa de la balanza energética. Por el contrario, las reservas de gas y petróleo continuaron en descenso. Por otra parte, no se registraron cambios significativos en la diversificación de la matriz energética hacia fuentes renovables, consolidándose la dependencia hacia los hidrocarburos. Este fenómeno incrementó la vulnerabilidad energética del país, a la vez que aumentó las importaciones para abastecer la demanda interna (Ceppi, 2017)

---

<sup>4</sup> Para acceder al texto completo de la Ley 27.007, referirse al siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27007-237401>

### **b. La llegada de Mauricio Macri y la apertura al mundo (RenovAr) 2016**

La elección de Mauricio Macri (2015-2019) como presidente, líder de la alianza Cambiemos<sup>5</sup> marcó un cambio en la política exterior argentina, ya que propuso otra visión del mundo y nuevos ejes ordenadores (Tokatlian y Russell, 2017). Lejos de las condiciones externas favorables para países emergentes de la década anterior, la globalización se mostraba más hostil, con una desaceleración del crecimiento global, cambios en las reglas de juego comerciales de grandes jugadores como China y Estados Unidos y una caída en el precio de las *commodities* (Listrani Blanco y Zaccato, 2018)..

En este sentido, se registró un giro progresivo hacia políticas económicas de corte neoliberal. En materia de política exterior, el nuevo mandatario planteó una “inserción inteligente”, con la idea de volver a dar prioridad a las relaciones con los socios tradicionales occidentales, como Estados Unidos y Europa (Laufer, 2019; Busso, 2017). La “vuelta al mundo” propuesta por la nueva administración tuvo como impulso la apertura comercial a través de organismos multilaterales y foros internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Foro Davos, el G20 y el regreso a mercados financieros a través de endeudamiento, como el FMI (Miguez, 2018).

Al mismo tiempo, se profundizó la diversificación de la política exterior iniciada en el período anterior y se comenzó a mirar con más énfasis a los países BRICS, Medio Oriente y Asia (Baroni, 2021). En este sentido, se registró una política exterior con una fuerte impronta económica, así como una visión pragmática de los socios y las oportunidades de inserción, orientada a la diversificación y expansión de sus iniciativas en el ámbito internacional (Zelicovich, 2018; Busilli, 2023)

La creciente inestabilidad en el escenario internacional, signada por la crisis económica y política en Brasil y la guerra comercial entre Estados Unidos y China, llevó al gobierno de Macri a reconsiderar su enfoque inicial en política exterior. En respuesta, su estrategia se orientó hacia una mayor diversificación y expansión de las relaciones internacionales, en procura de ampliar los vínculos comerciales y de inversión con distintos actores globales (Busso y Barreto, 2020).

En este sentido, el período de cooperación y sintonía política con Beijing experimentada en el gobierno anterior dio paso a un período de tensión inicial

---

<sup>5</sup> Coalición política establecida en 2015, a partir de la alianza entre Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana y la Unión Cívica y Radical (UCR).

en la relación bilateral que sería superado tras la visita del nuevo mandatario argentino a China. La diplomacia presidencial pudo sortear esta etapa de tensión y redireccionar los vínculos hacia una nueva etapa de cooperación a través de las reuniones mantenidas en Washington, Hangzhou y Beijing<sup>6</sup> (Oviedo, 2018).

En materia de inversión, la nueva gestión cuestionó el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. En materia comercial, el déficit sostenido y creciente de Argentina fue abordado durante la visita del entonces presidente argentino a China. Durante este período de gobierno, las relaciones bilaterales en materia energética cobraron especial relevancia, luego de la firma del Tratado de París<sup>7</sup> (2015) y los cambios previstos en la matriz energética bajo la sanción de la Ley 27.191 (2015). En ella se estableció un régimen de fomento para la generación de electricidad a partir de energías renovables y el lanzamiento del Programa RenovAr.

En términos de diplomacia económica, la estrategia de transición energética argentina coincidía con la estrategia de internacionalización de capitales chinos. Esta estrategia respondía a los ejes de política exterior, concentrados en una activa participación en los foros multilaterales de inversión y el objetivo de ingresar Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estrategia que requería una un modelo económico más alineado con los ODS y los compromisos asumidos en el Acuerdo de París (Kazimierski, 2021).

En esta línea se diseñó el programa RenovAr, que consistió en convocatorias abiertas a licitaciones públicas a través de diferentes rondas en las que tanto empresas nacionales como multinacionales podían presentar sus propuestas de inversión para proyectos de energías renovables.

---

<sup>6</sup> Estos encuentros se produjeron en el marco de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou, y la visita del presidente Macri a China (Beijing).

<sup>7</sup> El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París, en 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Su objetivo es limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales

**Tabla 2.** Asignación de Inversiones por Tecnología en las Rondas del Programa RenovAr (Precio Promedio Ponderado en USD)<sup>8</sup>

| Tecnología           | Ronda 1          | Ronda 1.5        | Ronda 2             | Total general    |
|----------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|
| <b>Biogás</b>        | \$ 16.650        |                  | \$ 184.093          | \$ 200.743       |
| <b>Biogás RS</b>     |                  |                  | \$ 2.719            | \$ 2.719         |
| <b>Biomasa</b>       | \$ 220           |                  | \$ 117,2            | \$ 337,2         |
| <b>Eólica</b>        | \$ 46.217        | \$ 34.233        | \$ 31.272           | \$ 111.722       |
| <b>Peq. Hidro</b>    | \$ 525           |                  | \$ 41.949           | \$ 42.474        |
| <b>Solar</b>         | \$ 6.078         | \$ 52.308        | \$ 47.308           | \$ 105.694       |
| <b>Total general</b> | <b>\$ 69.690</b> | <b>\$ 86.541</b> | <b>\$ 308.458,2</b> | <b>\$463.689</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría de Energía (2025)

La distribución de inversiones en el marco del nuevo programa destaca la participación del biogás –43,3%–, seguido por energía eólica –24,1%– y solar –22,8%–, consolidándose como las tecnologías prioritarias durante el período bajo estudio. Los mayores flujos de inversión se concentraron en la Ronda 2, que representó el 66,5% del total, evidenciando una aceleración del programa. Respecto a la energía solar, se destaca su crecimiento entre la Ronda 1 y 1,5, mientras que las pequeñas hidroeléctricas pasaron de una inversión marginal en la primera Ronda a captar el 9,2% en la Ronda 2. Biomasa y biogás RS, por su parte, registraron escasos montos: solo se recibió 0,07% y 0,6% respectivamente. En líneas generales, la distribución del financiamiento refleja una estrategia centrada en los renovables de gran escala, con un fuerte impulso en la última etapa del programa.

En este contexto, China se consolidó como un socio estratégico en materia de inversión. En conjunto, las empresas chinas adquirieron el 27% del total de los contratos otorgados durante todo el programa (Ennis, 2017). En el ámbito eólico, se destacan empresas como Goldwing, que adquirió en 2017 los parques Loma I, II y III –50 MW cada uno– y Loma Blanca VI –100 MW– en la provincia de Chubut, así como el parque eólico Miramar I –96 MW– en Buenos Aires. Estas adquisiciones, que previamente habían sido adjudicadas a Isolux-Corsan, reflejan la dirección de la diplomacia económica china, orientada a expandirse a través de la compra de activos. Power China, por su

<sup>8</sup> El Precio Promedio Ponderado hace referencia a la ecuación USD/mWh. Para más información remitirse a: <https://public.tableau.com/app/profile/datosenergia/viz/AdjudicacionesRenovARMINEMArgentina/AdjudicacionesRenovArArgentina>

parte, fue contratada bajo la modalidad EPC (ingeniería, adquisición y construcción) para llevar adelante estos proyectos (González Jáuregui, 2022).

En el sector de energía solar se destacó la empresa Canadian Solar, formada por capitales chino-estadounidenses, que en 2018 adquirió el parque solar Cafayate (100,1 MW) en Salta, originariamente adjudicado a Isolux-Corsan y también contrató a Power China para su desarrollo. Adicionalmente, el parque solar Cauchari –315 MW– en Jujuy –el mayor de América Latina– fue financiado por el Exim Bank, con la condición de que Power China proporcionara la tecnología (Spaltro, 2020). En paralelo a las inversiones directas, las empresas chinas han consolidado su presencia económica en Argentina a través de la provisión de tecnología, financiamiento y construcción llave en mano. Sin ser adjudicatarias principales, han sido cruciales en la ingeniería, mantenimiento y suministro de componentes clave como aerogeneradores y paneles solares.

En las Rondas 1 y 1.5 de RenovAr, las compañías chinas captaron el 19% de la capacidad adjudicada en energía eólica –285 MW de un total de 1.472 MW–, y su influencia también se extiende a otros proyectos estratégicos, como la planeada expansión de Cauchari a 500 MW, incluida en los acuerdos del Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica (DECCE) con China en 2022. No obstante, algunos proyectos enfrentaron dificultades, como la fusión de Cerro Alto y Los Meandros por problemas de financiamiento y la cancelación del parque Pampa por incumplimientos contractuales de Sinohydro. Este patrón de inversión y provisión de tecnología se enmarca en la estrategia global de China para posicionar a sus empresas en sectores estratégicos, alineándose con sus objetivos de diplomacia económica. En línea con González Jáuregui (2022) y Kaplan (2021), durante el período bajo estudio se observó la siguiente dinámica: en proyectos financiados por bancos chinos, se exigió que los contratos incluyan cláusulas que favorezcan la participación de firmas, proveedores y contratistas chinos, lo que provocó condicionalidades comerciales.

### *c. La presidencia de Alberto Fernández (2019-2023) y la diplomacia de las vacunas*

Siguiendo a Russo (2022), la política exterior de Alberto Fernández<sup>9</sup> se caracterizó por dar un giro respecto de su predecessor, Mauricio Macri, aunque sin ser una reedición del kirchnerismo. Dentro de los lineamientos en este período

<sup>9</sup> Asumió la presidencia como parte del Frente de Todos. Se ha caracterizado por una política exterior de continuidad respecto del gobierno de Cristina Fernández, principalmente por la promoción del multilateralismo, la búsqueda por acercarse a los demás países de la región y en cuanto al fortalecimiento de los vínculos con China.

se destaca la defensa del multilateralismo, la diversificación, revalorización del regionalismo, defensa de los derechos humanos, búsqueda de inversiones y financiamiento, y la renegociación con el FMI (Busso, 2022; Russo, 2022).

Internamente, los condicionantes que más influyeron sobre la gestión de la política exterior de este gobierno fueron, en primer lugar, la coalición del Frente de Todos, dado que desde sus inicios estuvo marcada por diferencias y disputas principalmente en materia económica, el acuerdo con el FMI y el modelo de desarrollo que debía seguir el gobierno (Busso, 2022; Colombo y Campanella, 2023). En segundo lugar, cuando Fernández asumió el poder, lo hizo en un contexto de alta inflación, altos niveles de pobreza y la deuda externa más grande de la historia del país; esto último fue un tema central durante todo su mandato (Busso, 2022).

Respecto a los condicionantes externos, el gobierno del Frente de Todos se vio afectado por la guerra entre Rusia y Ucrania, especialmente en materia económica. A escala regional, los gobiernos eran del signo ideológico opuesto y esto dificultó el posicionamiento y apoyo en los espacios multilaterales (Busso, 2022). En particular, la pandemia por COVID-19 es considerada como un condicionante internacional, pero a su vez interno, en tanto la política exterior se enfocó en obtener insumos y vacunas, y al mismo tiempo, afectó los avances económicos del gobierno dado el cierre de fronteras global (Colombo y Campanella, 2023). En línea con lo anterior, se buscó obtener y proveer de vacunas contra el virus, negociando con la mayor cantidad de laboratorios y países posible, entre los que el más destacado fue China dado su rol central en la provisión de material sanitario y vacunas (Russo, 2022).

La diversificación de socios durante este gobierno consolidó a China como un actor clave en esta estrategia, quien además de tener un rol preponderante en la gestión de la pandemia, resultó un contrapeso a la dependencia de Argentina al FMI y Estados Unidos (Russo, 2022). Esto se enmarcó en un escenario de disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, en el que, siguiendo a Treacy (2023), el gobierno de Fernández buscó una posición equidistante entre ambos, a la vez que procuró la complementariedad entre ambos. En este sentido, es destacable la adhesión de Argentina al Banco Asiático de Inversión e Infraestructura en 2020 y a la Belt and Road Initiative en 2022. De esta manera, China se convirtió en una de las principales fuentes de inversión para Argentina, particularmente en infraestructura, y en la minería de litio (Busso, 2022). No obstante, el gobierno evitó compromisos excesivos con cualquiera de las dos potencias en disputa y buscó un “no alineamiento activo” y fortalecer alianzas con el sur global (Treacy, 2023).

En lo que respecta a la agenda ambiental, esta tuvo un fuerte peso durante esta gestión. En materia de transición energética, se observan continuidades respecto de su predecesor (incluso con Cristina Fernández), reflejadas en el mantenimiento y avance de la postura argentina dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la presentación de la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) y su posterior actualización, así como en los compromisos asumidos para lograr la descarbonización hacia 2050 (Campanella y Barberón, 2023). En sus discursos se le da relevancia a una perspectiva de transición energética justa, y que esto, al mismo tiempo, sea parte del modelo de desarrollo sostenible que Argentina debiese conducir. En palabras de Alberto Fernández (2022, 1 de noviembre en Casa Rosada) “[...] En verdad tenemos que ocuparnos del cambio climático y de resolver todos los perjuicios que generaron la ambición de los poderosos de seguir ganando a cualquier precio y los negacionistas, que decían que el cambio climático no existía”.

A pesar de estas continuidades que se observan en lo discursivo y en la visión de relevancia de las energías renovables en la transición energética, durante este gobierno el Programa RenovAr se vio interrumpido. Asimismo, en su lugar, se abrió el Clúster Renovable Nacional<sup>10</sup> en el año 2022. Esta fue una iniciativa público-privada que buscó ampliar la oferta eléctrica y promover el desarrollo de energías renovables en el país, mediante la participación inicial de seis provincias, a saber: San Juan, Río Negro, Catamarca, Neuquén Mendoza y La Rioja (Ministerio de Economía, 2022, 18 de enero). Luego, se sumaron otras diez más: Tierra del Fuego, Tucumán, Santiago del Estero, Santa Cruz, San Luis, Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes, Chubut y Santa Fe (2022, Ministerio de Economía, 29 de mayo). Con el Clúster se preveía generar 750 MW de energía renovable en dos años y 300 MW anuales desde 2024, reduciendo 220 toneladas de CO<sub>2</sub> al año y sustituyendo importaciones por 130 millones de dólares. La inversión estimada fue de 1.000 millones de dólares, con un 50% de componente nacional, y la creación de 2.250 empleos directos y 4.000 indirectos, lo que beneficiaría a 250 PyMEs (Ministerio de Economía, 2022 mayo 29).

Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación del Ministerio de Ambiente –que dejó de ser Secretaría–, con el objetivo de devolverle el re-

---

<sup>10</sup> Es importante aclarar que al día de la fecha no se ha encontrado información actualizada del Clúster, ni respecto a su vigencia, ni de sus acciones o efectos, durante su implementación.

conocimiento a aquellas áreas de mayor relevancia (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2019, 11 de diciembre). A su vez, utilizó a la región como plataforma para impulsar las capacidades regionales y locales, así como el financiamiento para el desarrollo de proyectos de energías renovables. En este sentido, en 2020 Argentina aprobó el Acuerdo de Escazú<sup>11</sup>, el que fuera el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe. Este tiene como característica principal el antropocentrismo, y tiene como objetivo garantizar los derechos al acceso a la información ambiental, la participación pública en lo que refiere a decisiones ambientales y el acceso a la justicia en estos asuntos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2025).

A escala nacional, con el objetivo de promover un modelo sostenible y de consumo responsable, el gobierno buscó la descarbonización de la matriz energética, con foco en el uso del gas natural como combustible “puente” hacia la transición energética, e impulsó la producción nacional de baterías de ion-litio y la electromovilidad (Campanella y Barberón, 2023). En 2021, Y-TEC, junto con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), inició en La Plata la construcción de la planta UNILIB para impulsar la producción de baterías de ion-litio y la electromovilidad. En 2022, se creó YPF Litio S.A. en asociación con CAMYEN S.E. para ingresar al mercado de extracción y procesamiento del litio (Ministerio de Economía, 2023, 1 de julio; Barberón, 2022).

Además de afirmar sus relaciones con China en este aspecto, con la firma de acuerdos para la importación de tecnología para parques hidroeléctricos y solares, también se fortalecieron los vínculos en esta temática con Alemania y Brasil (Campanella y Barberón, 2023). Al mismo tiempo, la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A. y la Corporación Nuclear Nacional China, suscribieron el contrato para poner en marcha la Central Nuclear Atucha III en 2022, la que fue la cuarta estación nuclear de todo el país (Ministerio de Economía, 2022, 1 de febrero).

A su vez, en 2023 la Secretaría de Energía publicó el Plan de Transición Energética Nacional 2030<sup>12</sup>, el cual definió, mediante nueve líneas estratégicas, la visión del gobierno en torno a este proceso, con especial relevancia

<sup>11</sup> Este Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021. Para ver el texto del Acuerdo completo, referirse a: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/s1800429\\_es.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/s1800429_es.pdf)

<sup>12</sup> Para acceder al Plan completo referirse al siguiente enlace: <https://www.energiaestrategica.com/wp-content/uploads/2023/07/Plan-Transicion-Energetica-ARG-2030.pdf>

en la justicia, la inclusividad y la sostenibilidad distintivos de su contenido y que, a su vez, esto debe estar alineado con las realidades macroeconómica, fiscal y financiera de Argentina. Estas líneas estratégicas fueron: a) eficiencia energética; b) generación de energía limpia; c) gasificación; d) desarrollo de capacidades tecnológicas; e) resiliencia del sistema energético; f) federalización del desarrollo energético; g) desarrollo del hidrógeno bajo en emisiones; h) movilidad sostenible; i) transición justa e inclusiva (Secretaría de Energía, 2023). Además de fijar las metas que persigue el Plan para 2030, se hizo una proyección de las inversiones requeridas en transición energética, teniendo en cuenta cuáles son los montos de inversiones mínimas necesarias en el subsector eléctrico. En este sentido, los parámetros que mayor inversión demandarían son eficiencia energética –27.777 millones de dólares– y potencia eléctrica –23.362 millones de dólares– (Secretaría de Energía, 2023). Al mismo tiempo, se evaluaron las restricciones para la implementación del Plan, destacándose la dificultad de acceso al financiamiento y la vulnerabilidad del sistema para cumplir compromisos en divisas (Secretaría de Energía, 2023). De esta manera y junto con lo anterior, se pone de manifiesto cómo el gobierno de Alberto Fernández ha considerado al sector energético como estratégico, a la vez que ha buscado el desarrollo de capacidades locales y regionales, para mejorar la productividad, el empleo calificado y fortalecer las cadenas industriales.

#### *d. Proyectos emblemáticos de cooperación bilateral en infraestructura energética*

En el marco del fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre Argentina y China, especialmente en materia de cooperación energética, se destacan tres proyectos durante el período analizado: las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic en Santa Cruz, el parque solar Cauchari en Jujuy y la central nuclear Atucha III en Buenos Aires. Estas iniciativas reflejan no solo el volumen creciente de inversión china en Argentina, sino también la convergencia entre la estrategia internacional de Beijing en transición energética y las necesidades estructurales del sistema energético argentino (González Jáuregui, 2022; Rubio y González Jáuregui, 2022; Fundar, 2023).

Las represas hidroeléctricas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, impulsadas durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner –2011-2015– y financiadas por el China Development Bank y el ICBC, representan uno de los mayores proyectos de infraestructura energética del país. Con una capacidad instalada conjunta de 1.310 MW, estas obras estratégicas sobre el río

Santa Cruz fueron adjudicadas al consorcio integrado por Electroingeniería (Argentina) y Gezhouba Group (China). A pesar de su relevancia, el proyecto ha enfrentado controversias ambientales, judicialización e instancias de renegociación durante el gobierno de Mauricio Macri, lo que provocó demoras sustanciales. Su ejecución fue reactivada en la gestión de Alberto Fernández y volvió a paralizarse en 2023 (Fundar, 2023; Busilli et al., 2024). Actualmente el proyecto se encuentra detenido, debido a la falta de la firma de la Adenda XII entre China y la Argentina, que garantizaría la continuidad del financiamiento de los bancos chinos para poder terminar las obras. La finalización de la obra de Jorge Cepernic (JC) se planeaba para 2025, mientras que para el caso de Néstor Kirchner (NK) se preveía 2028, pero estos plazos no serán alcanzados detenido a las demoras actuales. Mientras la represa NK tiene un avance de 19,2%, la JC alcanza el 46%. El avance global del Aprovechamiento Hidroeléctrico sobre el río Santa Cruz es de 27,3%, según el Informe 139 del Senado (Honorable Senado de la Nación, 2024). Si bien recientemente se anunció la reactivación de las obras de JC no hay fechas ciertas establecidas.

Por su parte, el parque solar Cauchari, ubicado a más de 4.000 metros de altitud en la provincia de Jujuy, constituye el proyecto de generación fotovoltaica más grande de Argentina y uno de los mayores de América Latina. Concebido durante el gobierno de Mauricio Macri, los proyectos Cauchari I, II y III fueron adjudicados en la Ronda 1 del Programa RenovAr y financiados con un préstamo de 330 millones de dólares del Exim Bank de China (IIS-CAL, 2019). Cauchari tiene una capacidad instalada de 300 MW en un radio de 700 hectáreas. La obra fue adjudicada a la empresa Power China y su implementación contó con respaldo del gobierno provincial, en articulación con comunidades locales. En este sentido Cauchari refleja la articulación entre diplomacia económica, transferencia tecnológica y aprovechamiento del potencial solar del noroeste argentino, y se inscribe dentro del Programa RenovAr (González Jáuregui, 2022; Rubio y González Jáuregui, 2022).

Finalmente, Atucha III, una nueva central nuclear de 1.200 MW en el complejo Atucha, representa una dimensión singular de la cooperación energética bilateral: el desarrollo de tecnología nuclear de tercera generación (reactor Hualong One). Con ella, Argentina contaría con la cuarta central nuclear del país. Si bien la iniciativa fue relanzada durante el gobierno de Alberto Fernández, su firma inicial data del acuerdo marco de 2015, bajo Cristina Fernández. Prevista con una inversión de USD 8.300 millones y financiada en un 85% por capital chino y ejecutada por Nucleoeléctrica Argentina S.A. en

colaboración con CNNC (China National Nuclear Corporation), Atucha III refleja la orientación estratégica de China hacia proyectos de alto contenido tecnológico (Ministerio de Economía, 2022 1 de febrero). Sin embargo, hasta 2023 su ejecución no había avanzado sustancialmente más allá de la etapa de acuerdos, debido a dificultades de financiamiento, condicionamientos externos y reevaluaciones técnicas (Fundar, 2023; Juste, 2021).

Estos tres casos reflejan la diversidad sectorial de las inversiones chinas en el sistema energético argentino –hidroeléctrica, solar y nuclear– y complementan el análisis al evidenciar el alcance tecnológico y estratégico del involucramiento chino en la transición energética del país. Estos proyectos son representativos de la continuidad de la cooperación energética bilateral, más allá de los cambios de signo político en Argentina, e ilustran las tensiones y oportunidades que caracterizan el rol de China como actor global en la transición energética, especialmente en países en desarrollo que, como Argentina, enfrentan el doble desafío de garantizar el abastecimiento energético y avanzar hacia la descarbonización sin comprometer su soberanía económica.

### **Reflexiones finales**

Durante el período 2011-2023 la relación entre China y América Latina en materia energética se fortaleció, observándose una creciente participación de Beijing como financiador, inversor y proveedor de tecnología en los países de la región. La profundización de su proceso de modernización económica, la creciente demanda china de recursos naturales y el creciente liderazgo en la transición energética global han expandido su diplomacia económica a diferentes regiones del globo. En este contexto, Argentina se consolidó como un socio estratégico, de lo que da cuenta la profundización de sus vínculos a través de la Asociación Estratégica Integral y su posterior ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (2022). Estas decisiones evidencian que Argentina, independientemente de los cambios de gobierno, estableció una política de Estado en relación a China reconociendo su rol fundamental en el comercio, financiamiento y desarrollo de infraestructura energética del país.

La consolidación de esta política se reflejó claramente en la creciente participación de capitales chinos en el desarrollo energético de distintas provincias del país, con un énfasis significativo en las energías renovables y en la minería de litio durante el período analizado. Casos como el parque solar Cauchari en Jujuy, ilustran el rol clave que adoptó el noroeste argentino como polo estratégico en energía solar, mientras que proyectos hidroeléctri-

tricos de gran escala como las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic en Santa Cruz, aunque más controvertidos, reflejan la inclusión de fuentes hidroeléctricas en el marco de la transición energética. A su vez, el proyecto nuclear de Atucha III, aunque no encuadrado estrictamente dentro del campo de las renovables, evidencia la diversificación tecnológica y la profundidad estratégica de la cooperación energética con China. La inversión en proyectos de energía eólica también se concentró en provincias como Chubut y Buenos Aires, lo que afirma la ampliación territorial del vínculo. Se destaca, además, la articulación entre comercio e inversión en regiones como el NOA (Jujuy, Salta y Catamarca), clave para la extracción de litio, mineral estratégico para la electrificación del transporte y el almacenamiento energético en China.

Este fenómeno ha puesto en evidencia no solo la orientación estructural de Beijing hacia sectores críticos para su transición energética, sino también la capacidad de algunos gobiernos provinciales argentinos para internacionalizar sus agendas energéticas, alineándolas con intereses geoeconómicos globales. No obstante, el fortalecimiento de estos lazos y la posibilidad de negociar condiciones más equitativas respecto a la transferencia tecnológica y el agregado de valor local continúan dependiendo, en gran medida, de las estrategias del gobierno nacional y de la evolución de la política exterior china hacia América Latina.

En este sentido, la reciente elección de Javier Milei y las características de su política exterior centradas en un alineamiento directo con Estados Unidos, abre un nuevo interrogante en la relación Argentina-China y su impacto en la transición energética de Argentina. Ante este nuevo escenario cabe preguntarse: ¿podrán las provincias sostener y expandir la cooperación energética con China en un contexto de reconfiguración de la política exterior argentina? Esta reorientación estratégica ¿limitará el alcance de estos vínculos o condicionará el desarrollo de proyectos en curso? Lo cierto es que, en este nuevo contexto, los gobiernos provinciales continuarán desarrollando un rol estratégico en la internacionalización del sector energético. ☒

## Referencias bibliográficas

- American Enterprise Institute (AEI) (2025). *China Global Investment Tracker*. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Alberto Fernández (2019, 10 de diciembre). Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, en su acto de asunción, en el Congreso de la Nación. Casa Rosada. <https://>

- [www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa](http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa)
- Ball, J. (2020). The Climate of Chinese Checks: Easing Global Warming by Greening Chinese Foreign Infrastructure Investment, Brookings, September 14.<https://www.brookings.edu/articles/the-climate-of-chinese-checks-easing-global-warming-by-greening-chinese-foreign-infrastructure-investment/>
- Barberón, A. (2022). El litio en Argentina. Impacto productivo y políticas científico-tecnológicas. *Revista Ciencia, Tecnología y Política*, 5(9), Universidad Nacional de la Plata. <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/14478/13849>
- Barca, J. M. (2023, 24 de julio). Se cumplen 10 años de la activación del swap chino: más deuda, tasas secretas y reservas en rojo. *Clarín*. [https://www.clarin.com/economia/cumplen-10-anos-activacion-swap-chino-deuda-tasas-secretas-reservas-rojo\\_0\\_VtQaqQjPDM.html?srsltid=AfmBOop2Ym3oXC5FjFC0dj9Vz\\_-AnchBLIZnwo-1yL4Cze79ePB0vew9B](https://www.clarin.com/economia/cumplen-10-anos-activacion-swap-chino-deuda-tasas-secretas-reservas-rojo_0_VtQaqQjPDM.html?srsltid=AfmBOop2Ym3oXC5FjFC0dj9Vz_-AnchBLIZnwo-1yL4Cze79ePB0vew9B)
- Baroni, P. (2021). La estrategia comercial de Argentina hacia India: Objetivos, acciones y resultados. En Hurtado, S., Gangopadhyay, A. y Hurtado, A. (Eds), *India-América Latina: Relación comercial e inversión*. Pgs. 427.
- Bo, K. y Gallagher, K. (2021). The New Coal Champion of the World: The Political Economy of Chinese Overseas Development Finance for Coal-Fired Power Plants. *Energy Policy* 155(1).
- Busilli, V. S. (2023). Argentina y los grandes emergentes asiáticos: análisis de las relaciones políticas y comerciales con China e India. *PORTES, Revista Mexicana De Estudios Sobre La Cuenca Del Pacífico*, 17(33), 7-33.
- Busilli, V. S., Aguirre, F. L. y Fuma, M. de los M. (2024). Ampliación de los BRICS: Transición Energética y Diplomacia Económica de China. *Mural Internacional*, 15, e83315. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternational/article/view/83315>
- Busilli, V.S. (2020). Belt and Road Initiative (BRI): la iniciativa estratégica de Xi Jinping. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 131, 69-88.
- Busso, A. y Barreto, L.M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina: de los gobernios kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 27, FLACSO. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10092>
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Estudios, Relaciones Internacionales*, 50, 143-170.
- Busso, A. (2017). El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales*. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/9137>
- Busso, A. (2022). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 2(3), 183-199.

- Campanella, D. y Barberón, A. (2023). Lineamientos y acciones de la política exterior argentina en relación a la transición energética (2015-2023). *Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil*, 12. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/225407/CONICET\\_Digital\\_Nro.9e94dc23-405a-4b0b-8394-7b2937474023\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/225407/CONICET_Digital_Nro.9e94dc23-405a-4b0b-8394-7b2937474023_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Casa Rosada (2013, 15 de enero). La Presidenta afirmó que los problemas de la energía y el medio ambiente deben resolverse con “equidad”. [Comunicado de prensa]. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26297-la-presidenta-afirmo-que-los-problemas-de-la-energia-y-el-medio-ambiente-deben-resolverse-con-equidad>
- Ceppi, N. (2017). Política energética argentina: un balance del período 2003-2015. *Revista Problemas del Desarrollo*, 192(49), 37-60. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v49n192/0301-7036-prode-49-192-37.pdf>
- Colombo, S. S. y Campanella, D. S. (2023). La política exterior del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) en clave regional: un análisis del MERCOSUR y CELAC. En M. P. López (Comp.), *Ciencia, tecnología y cooperación internacional en clave de desarrollo: reflexiones sobre Argentina y América Latina* (pp. 39-70). Centro de Estudios Interdisciplinarios entre Problemas Internos y Locales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/252382>
- De Santibañes, F. (23 de febrero de 2025). El rol de América Latina en el nuevo contexto global. *Clarín* [https://www.clarin.com/opinion/rol-america-latina-nuevo-contexto-global\\_0\\_AfJdR9ZoCo.html](https://www.clarin.com/opinion/rol-america-latina-nuevo-contexto-global_0_AfJdR9ZoCo.html)
- Dussel Peters, E. (2015). *China en América Latina: 10 años de la relación estratégica*. Red ALC-China.
- Ennis, B. (4 de septiembre 2017). Renovar 2.0: Se Profundiza la Extranjerización y el Fin de la Industria Nacional en Renovables. *Oetec*. <https://www.oetec.org/nota.php?id=2799&area=4>
- Ferdinand, P. (2016). Westward ho—the China dream and ‘one belt, one road’: Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*, 92(4), 941–957.
- Fernández, C. (15 de enero 2021). Palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Cumbre Mundial de Energía en Abu Dhabi. [Comunicado de prensa] <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26298-cumbre-mundial-de-energia-en-abu-dhabi-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- Green Finance & Development Center (GFDC) (2025). Acerca de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (BRI). Centro de Desarrollo y Finanzas Verdes, Universidad de Fudan. <https://greenfdc.org/belt-and-road-initiative-about/>
- Gélvez Rubio, T. y González Jáuregui, M. J. (2022). Financiamiento chino en el exterior para energías renovables en Argentina y Brasil: implicaciones para la transición energética. *SAGE Publications. Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1), 137-164.
- Girard, B. (1 de noviembre de 2022). Xi Jinping’s Energy Policy: Contradictions and Caveats. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/11/xi-jinpings-energy-policy-contradictions-and-caveats/>

- Global Development Policy Center (GDPC) (2024). *China's Global Energy Finance Database: Argentina*. Boston University. <https://www.bu.edu/cgef/#/all/Country/Argentina>
- González Jáuregui, J. (2022). Financiamiento e inversiones de China en energías renovables en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, 42, 177-198.
- Honorable Senado de la Nación (2024). Informe 139. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_139\\_-\\_hsn.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_139_-_hsn.pdf)
- International Energy Agency (IEA) (2025). *World Energy Investment 2024*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/60fc1dd-d112-469b-87de-20d39227df3d/WorldEnergyInvestment2024.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (11 de diciembre 2019). Ambiente vuelve a tener rango de Ministerio. [Comunicado de prensa] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ambiente-vuelve-tener-rango-de-ministerio>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2025). *Acuerdo de Escazú*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/acuerdo-de-escazu>
- Kaplan, S. (2021). *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*, Cambridge University Press.
- Kazimierski, M. (2022). Financiarización en el sector energético argentino: el caso del Programa RenovAr. El caso del Programa RenovAr; Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay. *Cuadernos de Economía Crítica*; 8(15), 37-59.
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del Centro de Estudios Latinoamericanos*, IV(7), 74-108.
- Liang, W. (2019). ¿Atrayendo a la región a su órbita? El Estado económico de China en América Latina. *Revista de Ciencias Políticas Chinas*, 24(1), 433-449.
- Listrani Blanco, T. y Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 3(6), 167-188. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i6.39>
- Medeiros, E. (2009). *China's Expanding Diplomatic Toolkit. China's International Behavior, Activism, Opportunism, and Diversification*. RAND Corporation.
- Miguez, M. C. (2018). La política exterior de la alianza Cambiemos 2017-2018. *Universidad de La República*, 94-106. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/108604>.
- Ministerio de Economía (18 de enero 2022). El Gobierno lanzó el Clúster Renovable Nacional para desarrollar energías a partir de fuentes sustentables. [Comunicado de prensa] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-lanzo-el-cluster-renovable-nacional-para-desarrollar-energias-partir-de-fuentes>
- Ministerio de Economía (1 de febrero 2022). Atucha III: después de 41 años, se construirá una nueva central nuclear argentina. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/atucha-iii-despues-de-41-anos-se-construirara-una-nueva-central-nuclear-argentina>

Ministerio de Economía (29 de mayo 2022). El ministro Kulfas encabezó el segundo encuentro del Clúster Renovable Nacional. [Comunicado de prensa]. [www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministro-kulfas-encabezo-el-segundo-encuentro-del-cluster-renovable-nacional?utm\\_source=chatgpt.com](http://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministro-kulfas-encabezo-el-segundo-encuentro-del-cluster-renovable-nacional?utm_source=chatgpt.com)

Ministerio de Economía (1 julio 2023). Y-TEC adquiere litio catamarqueño para el desarrollo de baterías a nivel nacional. [Comunicado de prensa]. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/y-tec-adquiere-litio-catamarqueno-para-en-desarrollo-de-baterias-nivel-nacional>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (FMPRC) (2024). Conferencia de Prensa Habitual Ofrecida el 14 de noviembre de 2024 por Lin Jian, Portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores. *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China* [https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzzdh/202411/t20241116\\_11527558.html](https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzzdh/202411/t20241116_11527558.html)

Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política*, Año 20, (39), 123-138.

Observatorio de Complejidad Económica Argentina (OEC) (2025). <https://oec.world/es/profile/country/arg?yearSelector1=2014&yearlyTradeFlowSelector=flow1>

Oficina del Grupo Dirigente para el Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta (2019). Iniciativa de construcción conjunta de la Franja y la Ruta. Avances, contribuciones y perspectivas. Beijing. <http://uy.china-embassy.org/esp/xwdts/t1675198.htm>

Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing Economic Diplomacy: the crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*. [https://brill.com/view/journals/hjd/6/1-2/article-p7\\_2.xml](https://brill.com/view/journals/hjd/6/1-2/article-p7_2.xml)

Oviedo, E. D. (2006). China: visión y práctica de sus llamadas relaciones estratégicas. *Estudios de Asia y África*, XLI(3), 385-404.

Oviedo, E. D. (2013). La política exterior china en América Latina: el rol de las asociaciones estratégicas. En S. Sznajder y R. Tokatlian (Eds.), *China en América Latina: desafíos y oportunidades* (pp. 35-56). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Oviedo, E. D. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política. *Voces en el Fénix*, Plan Fénix, sumario n°67, 94-101. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/99609/CONICET\\_Digital\\_Nro.4c42b23f-a5bc-4376-8adb-09a9cd1847a5\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/99609/CONICET_Digital_Nro.4c42b23f-a5bc-4376-8adb-09a9cd1847a5_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Oviedo, E. D. (2023). *Relaciones internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*. Areté Grupo Editor.

Parra Pérez, A. (2017). OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China. Documento de opinión, 113. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Rivero Soto, S. y Villegas, P. (2024). Introducción. *China y América Latina y el Caribe: Relaciones Multidimensionales y Multinivel*. Cátedra China Contemporánea, FLACSO.

- [https://www.chinacontemporanea.org/\\_files/ugd/a864f5\\_549935df0b7d46168f0adf-3cc5bca5d2.pdf](https://www.chinacontemporanea.org/_files/ugd/a864f5_549935df0b7d46168f0adf-3cc5bca5d2.pdf)
- Rubiolo, M. F. y Busilli, V. (2022). Diplomacia económica: Aproximaciones conceptuales y su aplicación en la política de Xi Jinping hacia el Sur Global. *Oasis*, 34, 127-150.
- Russo, S. (2022). En busca del dinamismo pragmático. La política exterior de Alberto Fernández (2019-2022). En A. Simonoff y A. Bidondo y S. Russo (Eds), *20 años no es nada: autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022)* (pp. 99-117). CeRPI, IRI, Universidad Nacional de la Plata.
- Secretaría de Desarrollo Minero (2022). *Comercio Bilateral de Minerales República Argentina - Repùblica Popular China. 2019-2021*. Informe. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/china\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/china_2.pdf)
- Secretaría de Energía (2023). *Plan Nacional de Transición Energética (PTE 2030)* Ministerio de Economía Argentina. <https://www.energiaestrategica.com/wp-content/uploads/2023/07/Plan-Transicion-Energetica-ARG-2030.pdf>
- Secretaría de Energía (2025) *Adjudicaciones de proyectos de energías renovables - Programa RenovAr - MINEM Argentina*. <https://public.tableau.com/app/profile/datosenergia/viz/AdjudicacionesRenovARMINEMArgentina/AdjudicacionesRenovArArgentina>
- Seshasayee, H. (2022). India vs. China in Latin America: Competing Actors or in Separate Leagues? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/05/india-vs-china-in-latin-america-competing-actors-or-in-separate-leagues>
- Spaltro, S. (19 de julio de 2018) Contratos de Renovables. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/Giro-oficialGobierno-pidiorescindir-dos-contratos-de-energias-renovables-20180719-0035.html>
- Tokatlian, J. G. y Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario internacional CIDOB*. 216-22. <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/348683>
- Treacy, M. (2021). La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y los Estados Unidos: ¿aquecencia, pragmatismo o autonomía? *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XXVII (44). <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/12325>
- United Nations Comtrade (2025). *Comtrade Database*. <https://comtradeplus.un.org/>
- United States Geological Survey (USGS) (2023). Mineral Products Summaries 2023. <https://pubs.usgs.gov/publication/mcs2023>
- Xi Jinping (2017). Texto íntegro del Informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCC. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. [http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/jrzg/201711/t20171103\\_4721909.html](http://ar.china-embassy.gov.cn/esp/jrzg/201711/t20171103_4721909.html)
- Woolcock, Stephen and Bayne, Nicholas (2013): Economic Diplomacy. The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. Oxford University Press, Oxford.

Xi Jinping (2022). Texto íntegro de Informe presentado por Xi Jinping ante XX Congreso Nacional. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. [https://www.mfa.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202210/t20221026\\_10792080.html](https://www.mfa.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202210/t20221026_10792080.html).

Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, (2), 49-6.

# La cooperación subnacional entre la Provincia de San Juan y la República Popular de China desde la perspectiva de la paradiplomacia y la cooperación sur-sur (CSS)

*Subnational cooperation between the Province of San Juan and the People's Republic of China from the perspective of Paradiplomacy and South-South Cooperation (SSC)*

Mauro Jesús Doña\*

---

\* Profesor de Historia por la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de San Juan, Provincia de San Juan, Argentina. Profesor adscripto a la cátedra de Historia Contemporánea del Departamento de Historia de la FFHA. Miembro investigador del Gabinete de Estudios de Investigaciones de Oriente (GEIDO) en el área sobre la Historia de China. Actualmente se encuentra finalizando la Especialización en Estudios Interdisciplinarios sobre la República Popular de China de la Universidad de Congreso. Además, posee una Beca Interna Doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-7166-4642>. Correo electrónico: maurojesus996@gmail.com

---

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2025.64.10>



STUDIA POLITICÆ Número 64 primavera-verano 2025 pág. 259-301  
Recibido: 18/03/2025 | Aceptado: 26/05/2025

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

## Resumen

La paradiplomacia y la cooperación sur-sur han adquirido un papel fundamental en el desarrollo de relaciones internacionales, permitiendo que actores subnacionales, como la provincia de San Juan, establezcan vínculos estratégicos con otros países. En este contexto, China ha emergido como un socio clave para América Latina, impulsando proyectos de infraestructura, inversión y cooperación científica.

El presente trabajo analiza la vinculación entre San Juan y la República Popular de China desde la perspectiva de la paradiplomacia y la cooperación sur-sur. Se examina el concepto de poder blando y su relación con la estrategia china en la región, así como los antecedentes de las relaciones entre países del sur-sur, más precisamente entre América Latina y China. Además, se considera el caso específico del Proyecto China Argentina Radio Telescope (CART), una iniciativa de colaboración científica que busca posicionar a San Juan como un centro de investigación astronómica.

El estudio del Proyecto CART permite comprender los beneficios y desafíos de la cooperación internacional en el ámbito subnacional. Entre las oportunidades se destacan la transferencia de tecnología, el fortalecimiento de capacidades científicas y el posicionamiento de San Juan en el campo de la astronomía. No obstante, también surgen interrogantes sobre la gestión del proyecto, las responsabilidades de cada actor y las implicancias geopolíticas de la cooperación con China. De esta manera, es importante que los nuevos vínculos con el gigante asiático tengan una planificación estratégica para garantizar que los beneficios sean mutuos y equilibrados.

**Palabras clave:** paradiplomacia – cooperación sur-sur – San Juan – China

## Abstract

Paradiplomacy and South-South cooperation have taken on a fundamental role in the development of international relations, allowing subnational actors, such as the province of San Juan, to establish strategic ties with other countries. In this context, China has emerged as a key partner for Latin America, promoting infrastructure, investment, and scientific cooperation projects.

This paper analyzes the relationship between San Juan and the People's Republic of China from the perspective of Paradiplomacy and South-South Cooperation. It examines the concept of *soft power* and its relationship with China's strategy in the region, as well as the background of relations between South-South countries, more specifically between Latin America and China. It also analyzes the specific case of the CART Project (China Argentina Radio Telescope), a scientific collaboration initiative that seeks to position San Juan as a center for astronomical research.

The analysis of the CART Project provides insight into the benefits and challenges of international cooperation at the subnational level. Among the opportunities, the transfer of technology, the strengthening of scientific ca-

pabilities, and the positioning of San Juan in the field of astronomy stand out. However, questions also arise regarding project management, the responsibilities of each actor, and the geopolitical implications of cooperation with China. This requires that new ties with the Asian giant be carefully planned to ensure mutual and balanced benefits.

**Keywords:** Paradiplomacy – South-South Cooperation – San Juan – China.

## Introducción

**E**n un mundo cada vez más interconectado, las relaciones internacionales dejaron de ser un dominio exclusivo de los Estados nacionales para dar paso a dinámicas en las que actores subnacionales desempeñan un papel cada vez más relevante. La paradiplomacia, entendida como la acción internacional de gobiernos locales y regionales, se ha consolidado como una herramienta clave dentro del escenario global. En este contexto, la cooperación sur-sur (CSS) se ha convertido en una estrategia central para fortalecer los lazos entre países en desarrollo, mediante la transferencia de conocimientos, tecnología e inversiones sin la intermediación tradicional de las potencias occidentales.

En las últimas décadas China, como actor fundamental en las relaciones sur-sur, ha incrementado su influencia en América Latina, a través de las múltiples iniciativas de cooperación en materia de infraestructura, ciencia, tecnología, cultura, educación, entre otros. El gigante asiático sabe que es necesario fortalecer el poder blando o “*Soft Power*”, como lo denominó Joseph Nye (1990), señalando la necesidad de moldear las preferencias de otros a través del atractivo de alguna propuesta –préstamos, proyectos de infraestructura, alianzas políticas, entre otros– en lugar de la coerción o la presión financiera, como sucede con algunos países.

Por otro lado, debemos comprender que las provincias argentinas son reconocidas como unidades subnacionales, que con su propia autonomía política lograron interactuar a lo largo del tiempo con diversos países, suscribiendo normativas y convenios que beneficien a ambas partes, en diversas áreas. La provincia de San Juan, ubicada en la región de Cuyo en Argentina, no ha estado exenta de estos procesos, e históricamente ha formalizado acuerdos con instituciones y organismos de distintas regiones de China. Los primeros acuerdos firmados con este país, pusieron el foco de cooperación en materia científica, con la llegada del primer astrolabio fotoeléctrico al Observatorio

Félix Aguilar en 1989. Actualmente, el sector astronómico es una de las áreas de cooperación e intercambio científico más importantes que tiene la provincia con el gigante asiático, destacándose el Proyecto China Argentina Radio Telescope (CART), un ambicioso programa científico que busca ampliar las investigaciones astronómicas a través de sus múltiples usos.

Este trabajo analiza la interacción entre la paradiplomacia y el enfoque de la cooperación sur-sur en el marco de las relaciones entre la provincia de San Juan y la República Popular China. Para ello, en primer lugar, se abordará el concepto de la paradiplomacia y diplomacia multinivel, como así también su relación con el poder blando o “*Soft Power*”. En el segundo apartado se examinará el papel de China en la construcción de la cooperación sur-sur, el impacto en América Latina, su trayectoria, las oportunidades y desafíos que la misma representa. En la tercera parte, se identificarán los antecedentes de vinculación y cooperación en diversas áreas entre la provincia de San Juan y China, haciendo un especial énfasis en el desarrollo del Proyecto CART, como aquel acuerdo que se destaca entre los convenios firmados en los últimos años por las características, oportunidades e implicancias que representa. Finalmente, se presentarán las conclusiones que permitan reflexionar sobre el impacto y el futuro que podría tener una actualización de los convenios establecidos entre ambos.

En cuanto a la metodología utilizada, este trabajo presenta las características de una investigación básica, descriptiva y explicativa –según la finalidad y los objetivos establecidos–, y documental –según el tipo de fuentes que se analizan–. Las estrategias utilizadas fueron del tipo cualitativo y cuantitativo, ya que se utilizaron fuentes documentales –convenios, memorándums, actas, acuerdos, normativas– obtenidas gracias al apoyo de algunas instituciones públicas de la provincia –Universidad Nacional de San Juan, Legislatura Provincial, Municipio, entre otros–. Además, la investigación se ha complementado con algunos testimonios y entrevistas de figuras públicas y funcionarios que participaron de la resolución de los acuerdos firmados entre ambas partes.

### **La cooperación subnacional: paradiplomacia y diplomacia multinivel**

La gestión y el desarrollo de la política internacional subnacional es un fenómeno contemporáneo, que se da como resultado de los procesos mundiales y nacionales producidos en las últimas tres décadas. Entre sus causas encontramos, por un lado, las externas, relacionadas con el proceso de globalización

y la conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad (Calvento, 2018). También encontramos la pérdida de influencia del Estado nacional, el surgimiento de nuevos temas en la agenda mundial, la integración regional y el nacionalismo<sup>1</sup> (Lachapelle, 2003).

Algunos autores como Anthony Giddens (1999), Manuel Castells (1996), David Held y Anthony McGrew (1999), entre otros, sostienen que la globalización ha intensificado las interconexiones y la interdependencia entre distintas regiones del mundo, logrando la creación de redes globales que redefinen las relaciones de poder en términos económicos, políticos y culturales, a su vez, suscitando una serie de críticas.

Se argumenta que la globalización ha permitido un crecimiento significativo en muchas economías en desarrollo, logrando la reducción de precios y nuevas oportunidades laborales. Sin embargo, también es visto como un proceso desigual, que beneficia a unos y margin a otros, generando efectos diferenciados según el acceso a los recursos y el capital, como argumenta Zygmunt Bauman<sup>2</sup> (1998).

Entre las causas internas, se destacan los cambios producidos como resultado de las políticas adoptadas por el modelo neoliberal de los años noventa y la implementación de políticas de descentralización y transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales. En oposición, en la primera década del nuevo milenio se observa el agotamiento del modelo neoliberal, lo que ha hecho que el Estado resignifique los procesos de descentralización promocionando en forma activa el desarrollo económico y social local (Calvento, 2018).

De esta manera, comenzó a promoverse el rol de los espacios subnacionales diseñando políticas que las favorezcan, buscando alternativas que permitan la participación de estos espacios en el escenario mundial con el objetivo de atraer inversiones para el desarrollo local. Podemos aseverar que las relaciones internacionales ya no son patrimonio exclusivo de los Estados centrales,

<sup>1</sup> “Cuando el sentimiento nacionalista anima las reivindicaciones de los actores subestatales, su acción exterior es más firme y decidida porque se añaden motivos capaces de aglutinar las lealtades que ha perdido el Estado” (Juste, 2021, p. 5).

<sup>2</sup> Algunos consideran que la globalización es un proceso beneficioso, una clave para el desarrollo económico futuro en el mundo, a la vez que inevitable e irreversible. Otros la ven con hostilidad, incluso temor, debido a que consideran que suscita una mayor desigualdad dentro de cada país y entre los distintos países, amenaza el empleo y las condiciones de vida y obstaculiza el progreso social (FMI, 2000).

sino que se caracterizan por la multiplicidad de actores, gubernamentales y no gubernamentales, que intervienen en su construcción.

En un contexto actual de interdependencia compleja<sup>3</sup>, como lo denominan Keohane y Nye (1998), la política internacional subnacional ha configurado alternativas de participación e inserción en el escenario mundial. Esto ha llevado a la construcción de diferentes conceptualizaciones que permiten su análisis, entre los cuales encontramos el término paradiplomacia. Dicho concepto puede definirse como aquellos contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales –Estados federados, provincias, cantones, *landers*– y otros actores internacionales, tales como los Estado nacionales, gobiernos locales similares. Si bien estas actividades no representan la política exterior de un Estado central, se trata de acciones que complementan la política externa, por ello se establece el sufijo “para” que significa “asociado” (Mesa, 2016) “subsidiaria”, “accesoria” (Juste, 2021) respecto de la política exterior de los Estados.

Si bien el concepto se utiliza bastante en nuestros días, se ha configurado a través del tiempo. En la década de 1980, Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, inmersos en un nuevo contexto mundial, caracterizado por la interdependencia económica compleja, sugirieron el concepto de paradiplomacia con el objeto de explicar la incidencia y el protagonismo que estaban adquiriendo gobiernos no centrales en los asuntos internacionales, reconfigurando el orden mundial establecido.

Duchacek lo definió como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las relaciones internacionales” (Duchacek, 1990, p. 15). Por otra parte, ambos autores contribuyeron a diferenciar las acciones del gobierno central –política exterior y diplomacia<sup>4</sup>– y de los actores subestatales –paradiplomacia o diplomacia paralela–. Según Maira (2010), autores como Noé Cornago Prieto en 1996 lo conceptualizaba como:

---

<sup>3</sup> Describe un mundo donde los Estados no son los únicos actores relevantes (corporaciones, ONGs y organismos internacionales también juegan un papel clave) y donde los conflictos militares no son la única forma de relación entre ellos, sino que existen lazos económicos, culturales y políticos que los conectan de manera profunda.

<sup>4</sup> Es importante destacar que la política exterior hace referencia al conjunto de estrategias y decisiones que un Estado adopta para interactuar con otros actores internacionales. Mientras que la diplomacia es el mecanismo mediante el cual el Estado implementa su política exterior. En este sentido, se divide en diplomacia formal (embajadores, cancillerías) o informal (diplomacia cultural, científica, ciudadana, entre otras).

*“la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas y privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”* (pp. 27-28).

Juste (2021) mencionaba que, a comienzos del nuevo milenio, Francisco Aldecoa y Michael Keating demostraban que la paradiplomacia representa una nueva dimensión, tanto para el regionalismo como para las relaciones internacionales, como consecuencia del desvanecimiento de la distinción entre los asuntos internos e internacionales y, entre el ámbito nacional y regional<sup>5</sup>.

Gracias a sus aportes realizados, otros académicos como Brian Hocking e Iñaki Aguirre (2001) contribuyeron al debate teórico sobre la polisemia del término paradiplomacia y su aplicación en diversos contextos, explorando cómo los gobiernos no centrales participan en una diplomacia multinivel con actores subestatales nuevos que se incorporan a dicha dinámica. Rosenau (1997) ha definido este fenómeno de transformaciones, tanto del sistema internacional como del papel del Estado, como un proceso de fragmentación en dos direcciones: hacia arriba, es decir, hacia instancias supranacionales, como las organizaciones internacionales; y hacia abajo, es decir, en relación con grupos subnacionales, como los gobiernos locales, que desarrollan alternativas de participación, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional (Calvento y Rolandi, 2014), pero que les da la posibilidad de intervenir, establecer o cumplir acuerdos de cuño económico y cultural, de modo formal e informal (Vigevani, 2004).

En el aspecto político, la paradiplomacia busca promover la cooperación y los intercambios en una variedad de áreas tales como: la economía, el comercio, turismo, la educación, cultura, tecnología, deportes, entre otros. Este intercambio permite institucionalizar la construcción de relaciones más sólidas mediante la firma de convenios, acuerdos y declaraciones de hermanamiento.

---

<sup>5</sup> Terminando la década de 1980, Ivo Duchacek ya alertaba sobre la creciente participación de los gobiernos regionales en los asuntos internacionales, debido a que la globalización había llevado a las entidades subestatales a tomar las riendas de su propio destino, promoviendo sus intereses identitarios. Entrada la década de 1990, Brian Hocking estudia el impacto de la globalización sobre la diplomacia contemporánea y constata que uno de los efectos más interesantes es precisamente la creciente participación de los gobiernos no centrales en los asuntos exteriores (Aguirre Zabala, 2000).

de manera complementaria al accionar político externo de un Estado. De esta forma, las ciudades realizan hermanamientos sobre algunos elementos que tienen en común: la proximidad geográfica, los vínculos históricos, culturales o comerciales, una comunidad migrante del país de origen e incluso un problema en el cual comparten experiencia para su resolución, por lo que se espera que los beneficios sean mutuos (Mesa, 2016).

Cabe destacar que, durante mucho tiempo, la “diplomacia centralizada”, fue el modelo dominante de las relaciones internacionales desde mediados del siglo XVII, ya que legitimaba el rol del Estado nación como el actor central para dirigir la política exterior de un país, sin considerar otro tipo de actor externo que pudiese intervenir. Ya en el siglo XX, comienza a utilizarse el concepto de la “diplomacia descentralizada” en oposición, para referirse a la incorporación de actores diversos, nacionales y subnacionales, en las interacciones internacionales de un Estado.

De esta manera, el incremento de la participación de las ciudades en el ámbito internacional, durante las últimas décadas llevó al desarrollo de nuevos conceptos que permiten una mejor comprensión de las relaciones internacionales, ya que presentan elementos comunes a la paradiplomacia. En primer lugar, encontramos la “protodiplomacia” que hace alusión a la actividad internacional de entidades subnacionales que persiguen fines independentistas y soberanos (Paquin, 2004). En segundo lugar, la “paradiplomacia identitaria” que se encuentra orientada al fortalecimiento de identidades y a la construcción de un Estado plurinacional (Mesa, 2016). En tercer lugar, la denominada “nueva diplomacia regional”, concebida como la actividad internacional de las regiones –en el contexto europeo– y que tiene origen en procesos políticos, económicos y culturales para la conformación de bloques supranacionales, la regionalización de la producción y cuestiones idiomáticas, respectivamente<sup>6</sup>. Por último, la “política externa federativa” comprende la estrategia propia de un Estado –federal– o municipio, desarrollada en el ámbito de su autonomía en aras de su inserción internacional de forma individual o colectiva, indicando cierta desvinculación de la política exterior del Estado en el que se encuentra (Rodríguez, 2004).

<sup>6</sup> Siguiendo a Keating las regiones presentan diversas motivaciones que llevan a salir al escenario internacional como, por ejemplo, en lo económico la búsqueda de nuevas inversiones, mercados para sus productos y tecnología para su modernización. En otras ocasiones la necesidad de conseguir apoyo externo para consolidar la cultura y legitimarla de sus propios gobiernos centrales, cuando existen aspiraciones nacionalistas.

Ahora bien, ante esto surge la interrogante de si existe algún límite constitucional o requisito que deban cumplir las entidades subnacionales para poder vincularse a otras regiones internacionales. Según Bustos Gisbert (1996) toda organización estatal debe cumplir con tres fines: asegurar su propia existencia y reproducción como organización, garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio y asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad internacional. En base a estos principios algunos autores señalan que la actividad exterior de un ente subestatal será constitucionalmente legítima cuando exista la expresa autorización el Gobierno, una buena coordinación entre autoridades regionales en cuanto al intercambio de información, dicha actividad sea fiscalizada por el Estado a través de los controles jurisdiccionales y la supervisión de órganos centrales correspondientes (Jauregui), evita que sus unidades subestatales puedan incidir negativamente en sus relaciones exteriores (Arenas, 2019). De esta manera, mientras las entidades subnacionales se comprometan a respetar los límites constitucionales establecidos por el Estado, que fueron establecidos para autorizar, fiscalizar y controlar las dinámicas internas, no debería haber problema de vincularse internacionalmente con otras regiones.

En el caso puntual de China, se conoce que en las últimas décadas sus ciudades multiplicaron sus relaciones internacionales, poniendo en marcha su propia diplomacia en muchos casos. A través de las visitas, encuentros y misiones oficiales de figuras políticas, delegaciones empresariales, las ciudades chinas mantuvieron una gran cantidad de contactos con ciudades extranjeras. Esto conlleva a poder institucionalizar y oficializar las acciones en conjunto ante los gobiernos centrales mediante los acuerdos de cooperación que se establezcan.

Durante la década del 50 China puso énfasis en establecer contactos de pueblo a pueblo y hacerse conocer en el mundo, por lo cual el PCCh impulsó la creación de la Asociación de Amistad del Pueblo Chino en el Extranjero –CPAFFC, por sus siglas en inglés– creada en 1954. El objetivo de esta asociación era la promoción de los gobiernos locales en el extranjero y su relación con instituciones u organismos de otros países. Su creación supuso un primer paso para la organización de los primeros acuerdos con el extranjero. Por otro lado, en 1971 la XXVI Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprueba la Resolución N°2861, estableciendo que los hermanamientos son un mecanismo válido para la promoción de la paz y la cooperación internacional. A partir de aquí comienzan a surgir nuevos acuerdos entre ciudades, localidades y territorios de China con otros del mundo.

Finalmente, como resultado del incremento de hermanamientos a comienzos del nuevo milenio se crea, en 2008, la Asociación Internacional de Ciudades de Amistad de China (CIFCA) concentrada exclusivamente en los hermanamientos (Raggio, 2022).

Los hermanamientos de las ciudades chinas se extienden alrededor del mundo. Estos se enfocan en una relación que busca profundizar la comunicación, generar espacios de cooperación en varios niveles, en varias dimensiones y varios sectores, sea económico, científico o cultural. Por otro lado, es una plataforma que permite que a los propios gobiernos locales proyectarse a nivel internacional, dar voz a nuevos espacios, territorios y alternativas que pueden confluir y acercarse a la política exterior de China. Las funciones que tienen, en líneas generales, sería promover la economía local y el desarrollo de las regiones, encontrar puntos en común para hacer un espacio cooperativo más que competitivo, apuntando a la construcción en conjunto (Raggio, 2022).

Entonces, ¿cuál es el proceso para la elaboración de un hermanamiento entre ciudades chinas con el extranjero? En primer lugar, es más probable que un acuerdo se logre con países que hayan establecido relaciones diplomáticas con anterioridad. En segundo lugar, se deben cumplir ciertos criterios, entre los cuales se analiza la posición geográfica, la estructura económica de la otra parte, las posibilidades de desarrollo conjunto, los antecedentes sociales o culturales entre ambos y la estabilidad política local para asegurar la continuidad de los mecanismos de cooperación. Una vez que se ha definido el criterio a seguir, se realiza una ronda de consultas, donde participan las embajadas y la propia CPAFFC. En última instancia, si existe un interés de la parte china el Comité Permanente de la Asamblea Popular China se encarga de aprobarlo y reportarlo al Ministerio de Relaciones Exteriores de China<sup>7</sup>.

Por lo general, los hermanamientos se realizan entre ciudades con características similares en aspectos sociales, culturales, políticos y/o económicos, como se mencionaba antes<sup>8</sup>. Tal es el caso de las ciudades de Pekín y Shan-

<sup>7</sup> Los hermanamientos son parte de la política exterior de china que se da en el marco multilateral como en el bilateral. La estructura central es predominante, existen procesos de contralor y de control para la aprobación del hermanamiento, pero de alguna forma también hay oportunidad de establecer diferentes relaciones y más de pueblo a pueblo independientemente del Gobierno Central (Raggio, 2022)

<sup>8</sup> Algunos sostienen que las iniciativas de integración subestatal se encuentran determina-

ghái, reconocidas por ser la capital política y económica de China, respectivamente, en las que los hermanamientos tienen lugar con ciudades afines a sus intereses particulares. De tal manera, la primera ciudad tiene muchos hermanamientos con ciudades capitales (Londres, Manila, Hanou, Bangkok, Buenos Aires, por nombrar algunos ejemplos), en clara evidencia a fortalecer el interés político. Mientras que la segunda ciudad, tiene acuerdos firmados con ciudades de gran importancia económica<sup>9</sup> (Yokohama, Osaka, Milán, Rotterdam, Rosario, etc.)

Es importante destacar, que en las últimas décadas el gobierno chino viene promoviendo la estrategia de incrementar los hermanamientos con ciudades del oeste de China<sup>10</sup>. Por otra parte, también busca promover el interés de estos acuerdos en América Latina, firmando un 11% de hermanamientos, a diferencia de regiones europeas que cuentan con más del 35% de las mismas. Es posible que la baja participación se deba a múltiples factores, pero cabe suponer que la gran mayoría responden a la falta de coordinación y coherencia entre los diferentes niveles del gobierno nacional. Intensificar la agenda de los hermanamientos con América Latina es importante, ya que el principal interés se encuentra en la extracción y comercialización de recursos naturales que son primordiales para China. Además, el gigante asiático transita un proceso de diversificación de su matriz energética por medio de las energías limpias. Para lograr esta transición el vínculo con América Latina y el Caribe resulta estratégico, dadas las riquezas ambientales de la región<sup>11</sup> (Juste, 2015).

---

das por los vínculos de proximidad geográfica, cultural, histórica y económica, así como también similares problemática, ubicación periférica, lejanía con los centros de comercialización, menos desarrollo relativo, etc. (Valle Sosa, 2012)

<sup>9</sup> La actividad internacional de sus ciudades muestra como un Estado dinámico en el sistema, no solo atiende asuntos de primer nivel, sino también aquellos de segundo orden. Las ciudades se convierten en protagonistas y actores esenciales de la política exterior del Estado, jugando un papel importante en el proceso de reemergencia que atraviesa China como futura potencia económica.

<sup>10</sup> A través de la estrategia del Going West, el gobierno se ha propuesto consolidar los lazos con las ciudades del oeste. Esta región solo representa el 13% de los hermanamientos firmados, mientras que el centro, el 34% y la región este, el 52%.

<sup>11</sup> En la última década China ha decidido apostar por energías limpias, como la solar, eólica, hidroeléctrica, celulosa, nuclear, entre otras. Para ello, la extracción de litio y la producción de energía mediante fuentes renovables se hace indispensable, siendo las inversiones chinas aquellas que acaparan el mercado energético en suelo sudamericano.

### a. *El Soft Power y su relación con la paradiplomacia*

Otro aspecto que debemos tener en cuenta en el contexto de la política exterior china es la capacidad que tiene para influir en otros países y actores internacionales a través de medios no coercitivos, como son la cultura, la diplomacia, los valores, la economía y la imagen internacional. Es lo que Joseph Nye (1990) denominó como “*Soft Power*” o poder blando, a la competencia de moldear las preferencias de otros a través del atractivo, en lugar de la coerción o el pago de deudas<sup>12</sup>. No es una forma idealista o liberal, simplemente es una forma de poder, una forma de obtener los resultados esperados elevándose a la categoría de herramienta de política exterior<sup>13</sup>.

Algunos autores apoyan la idea de Nye al sostener que se trata de una forma de influencia estructural donde se establece una agenda y se moldean las preferencias de los actores sin recurrir a la coerción directa (Lukes, 2005). También es vista como un recurso que no es exclusivo de los Estados, sino que también puede ser ejercido por actores no estatales como ONGs, corporaciones (Hill, 2003), permitiendo que un Estado se adapte a las nuevas dinámicas internacionales convirtiéndose en un factor clave de la diplomacia contemporánea (Badie, 2010). No obstante, Janice Mattern (2005) critica a Nye ya que argumenta que el *Soft Power* es en realidad una forma de poder coercitivo disfrazado, que implica una manipulación discursiva a través de la construcción de influencias.

En la actualidad el poder ya no es un fenómeno relacional, sino que, como consecuencia de la creciente interdependencia, se convierte en un fenómeno estructural, consistente en el control o la capacidad para influir o determinar las estructuras y dinámicas del sistema o conseguir que los demás quieran lo que uno quiere (Del Arenal, 2009, p. 211). Podemos afirmar que el posicionamiento de las ciudades chinas en la esfera global, demuestra entonces, un gran interés del gobierno central por expandir y consolidar sus estrategias de poder blando.

Por lo tanto, ¿de qué manera se relacionan el poder blando y la paradiploma-

---

<sup>12</sup> El término es acuñado para describir una forma de influencia basada en la atracción y la persuasión, en contraposición al “*Hard Power*” o poder duro que se mantiene vigente hasta nuestros días.

<sup>13</sup> Nye resalta que el poder blando brota del atractivo de la cultura, de los ideales y valores políticos, de la legitimidad y autoridad moral de la política exterior, llevando a ser considerada una especie de aptitud para obtener lo que se quiere mediante la atracción y la seducción de las ventajas que puede generar.

cia? Si bien ambos conceptos no tienen un mismo origen teórico, ambos se complementan, dentro de la teoría de la interdependencia compleja, ya que se acercan en mayor medida al idealismo, respondiendo a coyunturas similares del sistema internacional (Slipak, 2014). La paradiplomacia se basa en gran medida en las estrategias del poder blando, convirtiéndose en una herramienta que permite a los gobiernos locales, entidades federativas, provincias, departamentos o regiones comenzar a tomar acciones autónomas en cuestiones internacionales. Como mencionábamos en un principio, debido al proceso de globalización, “*el florecimiento de nuevos actores internacionales y el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación, aumentan la necesidad de credibilidad en el escenario internacional y hace que el mundo sea cada vez más interdependiente*” (Mesa, 2016, p. 5).

Es importante aclarar que la política exterior de un Estado, sobre todo de las principales potencias económicas, integra una estrategia y una forma de actuar en el sistema internacional, persiguiendo y desarrollando los fines u objetivos establecidos a partir de su cosmovisión. Según Mesa (2016), la política exterior de China puede dividirse en cuatro etapas bien demarcadas luego de la Revolución comunista de 1949. Las etapas que se identifican son:

1. Primera etapa (1949-1960): denominada *liangge zhenying* (两个阵营), comprende el periodo que abarca desde la fundación de la República Popular China, bajo la alianza con la antigua Unión Soviética y la ruptura de la alianza sino-soviética, que comenzó a mediados de la década de 1950 profundizándose tras la llegada de Nikita Kruschev al poder. Los conflictos ideológicos, la forma de encarar la política externa frente a las potencias occidentales y el no apoyo de los soviéticos frente a la problemática de Taiwán y el Tíbet dieron por culminada esta primera etapa.
2. Segunda etapa (1960-1970): la doctrina imperante en este periodo se denominó *fandui di xiu* (反对地修), que puede ser analizada como la continuidad de los principios rectores del gobierno chino frente a la oposición del imperialismo occidental y al revisionismo soviético.
3. Tercera etapa (1970-1980): conocida bajo la denominación de *sange shijie* (三个世界) es el periodo caracterizado por el regreso de China a la esfera internacional. Tras la muerte de Mao Zedong, se implementan medidas de Reforma y Apertura lideradas por Deng Xiaoping, quien buscó el acercamiento a Estados Unidos para adquirir nuevos conocimientos y mejorar la imagen del país en la esfera internacional. Con estas acciones se fue configurando el modelo político-económico, que el propio

Deng denominaba el “socialismo con características chinas”, incorporando aquellos elementos de países occidentales que puedan servirle a China<sup>14</sup>.

4. Cuarta etapa (1980-2004): durante estos años se establece la doctrina *heping yu fazhan* (和平与发展) que se orientaba a evitar las alianzas estratégicas para lograr una mayor participación en la economía mundial. No obstante, China se incorpora a los organismos internacionales en búsqueda de mejorar los estándares de producción, servicios, etc., y redefinirlos a su favor. A mediados del 2001 el gigante asiático se incorpora a la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que marca el inicio de un nuevo ciclo para la economía mundial.
5. Finalmente, a estas etapas analizadas por el autor, podemos incorporar una última que muestra los cambios producidos en los últimos veinticinco años.
6. Quinta etapa (2004-2024): este periodo podríamos denominarlo *Quán-quí juéqǐ yǔ guójì zhìxù zhòng gòu* (全球崛起与国际秩序重构), traducido como el “ascenso global y la reconfiguración del orden internacional”. En esta etapa continúan las acciones externas para incorporar a China al mercado mundial y mejorar la imagen del país. De esta manera, las acciones pasivas del gigante asiático se mantendrán hasta la llegada al poder de Xi Jinping quien decide que China debe tomar un posicionamiento más activo y redefinir el orden mundial establecido, recuperando la hegemonía económica que el país tuvo históricamente. Además, se caracteriza por iniciativas tales como la Franja y la Ruta, medidas para terminar con la corrupción política, el fin de la pobreza y el cumplimiento del sueño chino, la creación de un destino común compartido o la iniciativa de construcción de una civilización global.

En líneas generales, podemos destacar que la política exterior de China se basa en el cumplimiento de cuatro pilares esenciales: el mantenimiento de la integridad territorial, el reconocimiento de un único gobierno chino en la comunidad internacional, el desarrollo económico del país y el incremento de su prestigio en el ámbito internacional. Para lograr su cometido, la política exterior de China busca acercar su cultura milenaria al resto de los países, llevando a que el gobierno aumente su presencia a través de las relaciones

<sup>14</sup> Entre las diversas frases atribuidas al presidente Deng, la frase “lo chino para la esencia, lo occidental para lo práctico” demuestra su visión de la política exterior defendida por el mandatario.

bilaterales que permitan consolidar y dar apertura a este aspecto cultural tan importante<sup>15</sup>.

### **El papel de China en las relaciones sur-sur: antecedentes entre América Latina y la RPCh**

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los contactos que existieron entre China y los gobiernos latinoamericanos fueron escasos. Durante aquella época fueron pocos los países de la región que mostraron interés en China, como resultado de la hostilidad ideológica que presentaba. En aquella época imperaba la Doctrina Monroe, por lo tanto, América Latina se encontraba dentro de la influencia de los Estados Unidos<sup>16</sup> (Jiang, 2021).

En 1974 el presidente Mao afirmaba que Asia, África y América Latina pertenecen al Tercer Mundo. Su teoría representaba su propia visión sobre las relaciones de poder en las que estaban sumidos los países que integraban aquellas regiones, en un conflicto continuo entre la antigua Unión Soviética (URSS) y Estados Unidos (EEUU). Mao señalaba que las dos superpotencias eran la base de la reacción mundial, ya que eran identificadas por sus campañas de dominio mundial y de explotación económica<sup>17</sup> (Unity Publications, 1979). Es sabido que al final del gobierno maoísta y, más precisamente, durante el periodo de Reforma y Apertura (1979-1990), la vinculación con los países de América Latina comenzó a crecer. Durante aquella época, ya se habían establecido los primeros vínculos con Cuba<sup>18</sup> (1960), y en las próxi-

---

<sup>15</sup> Algunos autores sostienen que la difusión de la cultura china es el principal recurso para consolidar el poder blando de China. Este aspecto queda demostrado en que actualmente China posee Institutos Confucio en casi 121 países con los cuales mantiene relaciones bilaterales sólidas.

<sup>16</sup> La Doctrina Monroe fue una política exterior proclamada por el presidente estadounidense James Monroe en 1823 que prohibía la intervención de las potencias europeas en suelo americano. Sin embargo, esta doctrina se irá adaptando al contexto que atraviesa Latinoamérica complementándose con otras acciones de influencia norteamericana sobre la región (Dollar Diplomacy, Big Stick, entre otras). Esta doctrina se mantendrá vigente durante el siglo XIX y XX.

<sup>17</sup> Mao sostenía que un frente único amplio podía ser forjado contra la agresión, interferencia y actividades bélicas de las dos superpotencias (Unity Publications, 1979).

<sup>18</sup> Reconocido como el primer país del hemisferio occidental en establecer relaciones con China, la Revolución Cubana (1959) llevó a entablar una larga y duradera amistad entre en ambos países ante el bloqueo comercial impuesto por Estados Unidos.

mas décadas también se entablan relaciones diplomáticas con Chile (1970), México (1972), Argentina (1972), Brasil (1974) y Uruguay (1988). El objetivo principal de estas nuevas vinculaciones era fomentar el intercambio comercial, la cooperación técnica y científica, y el intercambio educativo.

A partir de la década de 1990, China se integra al concierto internacional y promueve la estrategia de que los empresarios públicos y privados comienzan a invertir en el extranjero. La denominada Inversión Extranjera Directa (IED) de China comenzó destinándose para grandes proyectos de infraestructura relacionados con materias primas. Con el tiempo estas inversiones combinadas con “*préstamos del Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China se destinaron a varios países de América Latina para la construcción de puertos, carreteras, ferrocarriles, presas y centrales nucleares*” (Jiang, 2021, p. 2)

Desde el año 2000 hasta el 2012 las relaciones sino-latinoamericanas entraron en una etapa de desarrollo independiente. China y América Latina dedicaron sus esfuerzos a desarrollarse y establecer un nuevo orden político y económico internacional, diversificando sus diplomacias para fortalecer la cooperación entre países en vías de desarrollo. Fue en este contexto que China expuso su voluntad de cooperación y el impulso de sus lazos con una región que pasaría a ser considerada “estratégica” desde un punto de vista geopolítico. China percibe a América Latina como “*la fuerza constructiva para establecer un nuevo modelo de relaciones internacionales. Esta región sirve como una base principal para la realización de la asociación estratégica en la diplomacia de China*” (Chen & Li, 2017, p. 152).

En el año 2008 China elaboró el primer “Documento sobre las políticas de China hacia América Latina y el Caribe”, en el cual se establecieron las primeras líneas de acción y postulados sobre una posible “Asociación Estratégica” con la región<sup>19</sup>, que en definitiva tuvo éxito. Según el ex ministro de Relaciones Exteriores, Yang Jiechi (2007-2013), este documento pretendía aclarar los objetivos de China en Latinoamérica y el Caribe, con la finalidad de ayudar a la comunidad internacional y al pueblo chino a comprender la política exterior china en la región. Por ello, se enunciaba que los vínculos con los países que la integran deben basarse en relaciones de equidad y cooperación mutuamente beneficiosas. Desde aquel entonces se intensificaron

<sup>19</sup> Se puede afirmar que actualmente China tiene cuatro frentes de despliegue geopolítico internacional: Corea del Norte, Irán, África y América Latina y el Caribe (Roncal, 2022).

las giras de altos dirigentes a la región, creció la cantidad de memorándums de entendimiento, acuerdos de cooperación en materia científica, los intercambios culturales, hermanamientos entre ciudades, entre otros<sup>20</sup>.

Tras la llegada del nuevo gobierno de Xi Jinping (2013-actualidad), en el año 2014 se profundiza esta asociación, elevando el estatus de las relaciones con los países latinoamericanos a la categoría de “Asociación Estratégica Integral”, logrando un desarrollo conjunto más profundo<sup>21</sup>. Ese mismo año se crea el Foro China-CELAC, entre cuyos miembros se encuentran los 33 Estados que la integran. Se encuentra compuesto por diversos subforos, entre los cuales se destacan el Foro de Ministros de Agricultura, Innovación Científica y Tecnológica, la Cumbre Empresarial, el Intercambio de *Think Tanks*, Políticos Jóvenes, entre otros (Wuang, 2024).

Los postulados de esta nueva asociación fueron establecidos en el segundo “Libro Blanco sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”<sup>22</sup> que buscaba forjar un nuevo marco de cooperación sustancial basada en la igualdad y el beneficio mutuo, bajo la premisa de ganar-ganar como núcleo, fortaleciendo la comunidad de destino de la humanidad (Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh, 2016).

Según las intenciones de este documento, China proponía una nueva configuración con ALC “cinco en uno”, a saber:

1. Relaciones políticas de sinceridad y confianza mutua: se logran persistiendo en el trato de igualdad y asistencia recíproca siempre con sinceridad ateniéndose a los cinco principios de coexistencia pacífica. También se dispone el intercambio de experiencias en la gobernanza, el apoyo recíproco en temas de interés vitales y la preocupación de temas vincu-

---

<sup>20</sup> Es importante mencionar que aquel documento vislumbra las intenciones con respecto al fortalecimiento de los vínculos interparlamentarios de la región, ya sea a nivel nacional como multilateral (Mercosur, Parlamento Andino) (BCN, 2008).

<sup>21</sup> Reunidos en un encuentro en Brasilia los dignatarios de China y América Latina y el Caribe definieron de manera conjunta el posicionamiento de las relaciones sino-latinoamericanas, iniciando una nueva fase de cooperación integral (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016)

<sup>22</sup> Se entiende por “Libro Blanco” aquel documento que permite ayudar a los lectores a comprender un tema específico. Este segundo libro blanco fue publicado el 24 de noviembre de 2016.

lados a la soberanía estatal, integridad territorial<sup>23</sup> y el desarrollo sostenido, entre otros.

2. Relaciones económico-comerciales de cooperación y ganancia compartida: su objetivo es establecer un nuevo marco de cooperación sustancial bajo el modelo “1+3+6”, creando una fuerza propulsora a través del comercio, la inversión y la cooperación financiera. Como puntos clave de cooperación, la energía y sus recursos, obras de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científico-técnica y tecnología informática<sup>24</sup>.
3. Relaciones culturales y humanísticas de aprendizaje recíproco: consolidando la amistad y contactos entre gobiernos, poderes judiciales, partidos políticos y entidades regionales, así como los intercambios y cooperación en los terrenos de la educación, ciencia, tecnología, cultura, deporte, salud, prensa y turismo.
4. Relaciones de estrecha coordinación en el plano internacional: promocionando la equidad y la justicia se busca reforzar la comunicación a fin preservar de manera conjunta el orden y el sistema internacional promoviendo el proceso de multipolarización, democracia, legalidad, representatividad y derechos a voz de los países en vías de desarrollo.
5. Relaciones bilaterales en conjunto: que se logra a través del apoyo, el diálogo, la colaboración y cooperación con los organismos subregionales e instituciones multilaterales de la región, “*convirtiendo al Foro China- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como la plataforma principal para cumplir con estos objetivos*” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh, 2016, p. 3).

Como fin último de aquel documento, se buscaba realizar un balance de las experiencias compartidas entre ambas regiones a fin de proyectar un mejor futuro en el desenvolvimiento de las relaciones con Latinoamérica y el Caribe. Desde la perspectiva china, ambas regiones se encuentran en pleno

<sup>23</sup> El entendimiento mutuo de los problemas de soberanía sobre territorios extranjeros, ha permitido que tanto Argentina como China se apoyen mutuamente en los reclamos territoriales sostenidos por cada uno (Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur; Islas Paracel y Spratly, Taiwan, entre otros territorios).

<sup>24</sup> No obstante, hay que anticipar que la distancia geográfica entre China y América Latina, en cierta medida, obstaculiza el desarrollo de las relaciones bilaterales, por otro lado, favorece la posibilidad de impulsar la amistad, la paz y la igualdad entre ambas partes.

crecimiento, comparten etapas de desarrollo similares y asumen idénticas tareas para concretarlas.

En el ámbito económico, la interdependencia entre ambos es notable. Para muchos países de ALC, China es una importante fuente de inversión directa y préstamos, así como también, un socio comercial estratégico. El dragón rojo registró para el año 2016 un aumento del 67% en la inversión directa en Latinoamérica potenciando sectores como la energía, minería, infraestructura, agricultura, la industria manufacturera, industria informática, los servicios, el comercio electrónico y el transporte aéreo. Durante este periodo las inversiones resultaron positivas, ya que muchas de ellas se implementaron de forma ordenada, logrando que muchas empresas chinas adquieran la franquicia de diversos proyectos hidroeléctricos, mineros, agrícolas, entre otros en la región<sup>25</sup>.

En 2020 la inversión de China en los países de América Latina representó aproximadamente un 10% de la IED total en la región. En cuanto al comercio entre China y ALC, “para el año 2023, se alcanzó los \$489.000 millones de USD, lo que equivale aproximadamente al 8% del comercio total del gigante asiático según la Administración General de Aduanas de China (GACC)” (Wuang, 2024, p. 40).

Como extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI, ALC se ha convertido en un importante participante en la construcción conjunta de la Iniciativa de la Franja y la Ruta<sup>26</sup> (IFR). Esto se debe a dos razones principales: la primera es que ALC representa un mercado de consumo muy importante para los productos manufacturados chinos, con diseños y características innovadoras; la segunda, debido a los acuerdos firmados, la relación bilateral con China ha experimentado un rápido crecimiento como consecuencia de la consolidación de la confianza mutua entre ambas partes<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Las empresas chinas fortalecen su cooperación con la región a través de la puesta en marcha de distintos proyectos de infraestructura bajo el modelo denominado EPC que consiste en la Ingeniería, Adquisición y Contratación.

<sup>26</sup> La IFR está diseñada como un medio para conectar entre sí las estrategias de desarrollo e intensificar la cooperación entre China y otros países que la integran (Xinhua, 2023).

<sup>27</sup> Para abril de 2024, 22 países de la región habrían firmado acuerdos de cooperación con China sobre la IFR, fortaleciendo la cooperación en diversos ámbitos (Wuang, 2024). Además, se le reconoce que ha establecido lazos diplomáticos con 26 países de la región.

### a. La trayectoria de la cooperación sur-sur

Queda en evidencia que China no deja de asumir su nuevo rol global, pero se presenta como un país que, al igual que otros del denominado “Sur” o “Tercer Mundo” procura diferenciarse de las hegemonías tradicionales, enfatizando en la reciprocidad, el beneficio mutuo y la cooperación sur-sur (Slipak, 2020)

A pesar de que el concepto de cooperación sur-sur ha sido acuñado y utilizado desde hace relativamente poco tiempo, “*en la práctica lleva décadas implementándose como expresión de la solidaridad entre países en desarrollo*” (López, 2014, p. 9). El origen práctico del término podemos encontrarlo tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en el periodo que transcurre entre 1955 y 1978, pero se conoce que irá adquiriendo fuerza en las próximas décadas. Durante el primer periodo existen dos hitos importantes en la construcción de la CSS, hablamos de la celebración de la Conferencia de Bandung<sup>28</sup> (Cumbre Asia-África) y la Conferencia de Buenos Aires en la que se aprobó el “Plan de Acción” que lleva el nombre de aquella ciudad, y recoge algunas de las directrices más importantes que constituyen la base de la cooperación sur-sur:

1. Se destacan los cambios profundos en las relaciones políticas y económicas internacionales (proceso de descolonización)<sup>29</sup>.
2. Los conceptos, las actitudes políticas y económicas, las instituciones y las relaciones deben ajustarse a las nuevas realidades y a concepciones cambiantes.
3. Se destaca la necesidad de exigir esfuerzos concertados entre los países en vías de desarrollo y desarrollados.

<sup>28</sup> Celebrada en Indonesia, entre el 18 y el 24 de abril de 1955, la Conferencia sentó las bases del Movimiento de los Países no Alineados y estableció el concepto de Tercer Mundo para aquel bloque de países que se autoproclamaron independientes del orden bipolar existente durante la Guerra Fría.

<sup>29</sup> Hace referencia a los movimientos independentistas que se dieron durante la segunda mitad del siglo XX en los territorios colonizados por los países europeos en África y Asia respectivamente. Estos procesos de emancipación tuvieron consecuencias desastrosas para las economías locales que llevaron a la instauración de múltiples gobiernos autoritarios y dictaduras. Como señala el Dr. Raúl Zaffaroni (2022), pese a que en África se reconocen alrededor de dieciséis independencias, algunos países europeos mantuvieron su dependencia económica para no terminar el colonialismo formal y quitarse la responsabilidad de sus crímenes cometidos durante la etapa colonial.

4. La cooperación entre los países en desarrollo (CTPD) es un medio para crear la comunicación y fomentar una cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo.
5. La CTPD es un proceso multidimensional y su alcance puede ser bilateral o multilateral y su carácter subregional, regional o interregional. Debe estar organizada por los gobiernos entre sí, los cuales pueden promover con tal fin la participación de organizaciones públicas, privadas y particulares.
6. Se hace necesario un aumento de la cooperación técnica proveniente de los países desarrollados, transferencia de tecnologías avanzada e insu- mos necesarios para aumentar la capacidad técnica.
7. Se reconoce los antecedentes de las diversas declaraciones, resoluciones y decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros organismos para reconocer la importancia de este tipo de cooperación.
8. Su fundamento debe valerse de una perspectiva global y colectiva, así como también, basarse en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos de las naciones, cualquiera que sea su dimensión, nivel de desarrollo y su sistema social o económico.
9. Es un elemento importante para constituir una estrategia futura que logre acrecentar la dignidad humana y el progreso, y mejorar el funcionamiento del conjunto de la economía mundial (PABA, 1978).

Más tarde, en el periodo de 1978 y el 2000, se sucedieron varios conflictos en la región de Oriente Medio, la crisis de la deuda latinoamericana a fines de los ochenta y comienzos del noventa, la crisis del sudeste asiático, entre otros hechos. Esta etapa se caracteriza por el declive de la Guerra Fría y la transición de un contexto internacional bipolar a uno con la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos. En este periodo, se empieza a emplear el término cooperación sur-sur en los diversos eventos y cumbres internacionales realizadas. Podemos situar su finalización durante la celebración de la Cumbre del Milenio, “*en la que se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>30</sup> reimpulsando los esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad mundial*” (López, 2014, p. 16).

---

<sup>30</sup> Durante la Cumbre se establecieron un conjunto de ocho metas a ser alcanzadas en el año 2015, que fueron acordadas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La última etapa la podemos situar entre el año 2000 y el 2013, con la celebración de la primera cumbre en Santiago de Chile de la CELAC. Durante este mismo año se crea el Foro China-CELAC para reorientar la política externa de los países miembros con el gigante asiático, convirtiéndose en una de las primeras acciones en relación al fortalecimiento de la CSS. Este periodo se caracteriza por una primera etapa de crecimiento económico para los países en desarrollo hasta el estallido de la crisis financiera de 2008. Luego de ella se incrementan las ayudas económicas a los países más afectados por la crisis y se celebran nuevos foros, cumbres, talleres y reuniones que fortalecen la articulación de los países en materia de cooperación en diversos ámbitos.

En este último periodo el término de cooperación sur-sur ya queda instaurado tras su proceso de popularización en la década previa. De esta manera, entre sus aspectos más importantes podemos destacar:

*“la horizontalidad, la preservación de la diversidad, la protección de la identidad cultural, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados y la comprensión de las situaciones propias de los países; teniendo la peculiaridad de ser un mecanismo desarrollado entre socios iguales que respetan su independencia y la soberanía nacional”* (Calvento, 2014, p. 4)

### **b. Oportunidades y debates de la CSS**

El enfoque teórico de la cooperación sur-sur ha comenzado adquirir relevancia en las últimas décadas, como resultado de los procesos políticos, sociales y económicos que afectaron las distintas regiones del sur global. A comienzos del nuevo milenio Latinoamérica atravesó un proceso de integración regional para enfrentar la “pesadilla neoliberal” vivida en los años noventa. Durante aquel tiempo, la liberalización de la política cambiaria facilitó en una medida sin precedentes la entrada y salida de capitales de los mercados; *“como consecuencia los gobiernos perdieron su capacidad para gestionar la economía volviéndose más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados de valores, políticas de “dolarización”, creación de zonas y tratados de libre comercio”* (Williamson, 2013, p. 559) que terminaron en un rotundo fracaso y aumentaron las deudas públicas de los países latinoamericanos.

El proceso integrationista se fue dando progresivamente tras el triunfo de gobiernos populares que abogaban por la construcción de una alternativa al sistema capitalista y al paquete de reformas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), que los países de ALC

debían seguir para reestructurar sus deudas públicas y equilibrar sus economías locales<sup>31</sup>. Con el avance de la “Marea Rosa”<sup>32</sup> en ALC, el regionalismo estratégico propugnaba, como factor determinante de la consolidación del proceso de integración, el uso, control y la gestión de los recursos naturales. Como consecuencia de un alza de los precios de las materias primas a nivel global, los gobiernos que llegaron a comienzos de los años 2000, nacionalizaron sus sectores estratégicos como la minería, los hidrocarburos, entre otros (Lo Brutto, 2015). Maristella Svampa (2013) acuñaría el término “consenso de las *commodities*” (p. 31) para referirse al proceso de crecimiento económico de los nuevos gobiernos populares de izquierda a través de la exportación de bienes primarios desplazando la valorización financiera hacia una mayor dependencia de estos recursos<sup>33</sup>. Dicha situación genera que lleguemos a pensar que el enfoque político de la CSS abogaría por el fortalecimiento de la autonomía, la influencia y la obtención de mayores cuotas de poder en las decisiones que se toman internacionalmente.

Pese a la intención de dejar al margen los designios norteamericanos, la realidad es que la región no ha podido liberarse de las relaciones de dependencia directa e indirecta que la mantienen sujeta a la influencia de Estados Unidos. No obstante, el rol que China ha conseguido en la región y a nivel global, conlleva a que el gigante asiático se convierta, posiblemente, en la mejor alternativa para redefinir los objetivos estratégicos de ALC. Los gobiernos progresistas, de centro izquierda y derecha establecidos en la región, encuentran en el gigante asiático un importante aliado que refuerza su capacidad de independencia y emancipación, constituyéndose como uno de sus principales socios comerciales, fuente de financiación y apoyo político<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Este paquete de reformas fue acuñado con el nombre “Consenso de Washington”, una serie de medidas que fueron establecidas por el economista británico John Williamson en 1989 para los países que se encontraban azotados por las crisis financieras de finales de los 80.

<sup>32</sup> También conocida como *Pink Tide*, en inglés, se refiere a la oleada de victorias electorales de candidatos de izquierda que se dieron en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y México a partir de 1998 y que cambiaron la forma de gobernar en la región.

<sup>33</sup> La creciente demanda de materias primas por parte de los países centrales y potencias emergentes ha impulsado la exportación de bienes primarios, generando impactos negativos en la región, definiendo un nuevo orden económico y político, que aumenta la desigualdad social y la desposesión de los recursos naturales por parte de las comunidades locales.

<sup>34</sup> Durante los trabajos del Foro de la CELAC-China llevados a cabo en 2015, el presidente Xi Jinping se comprometería a destinar una inversión aproximada de 250.000 millones de

Conociendo la importancia que tienen sus acciones en la región, China se ha propuesto, teniendo en cuenta los objetivos establecidos en el Libro Blanco, intensificar el contacto político directo para fortalecer las relaciones políticas con los países latinoamericanos. Para esto, se enfoca en una fuerte inversión y cooperación financiera en los sectores estratégicos, impulsando pequeños, medianos y grandes proyectos en diversas áreas<sup>35</sup>.

Un hecho clave a destacar es que la mayoría de las inversiones principales, realizadas por China, se orientan a la extracción de *commodities* en sectores agrícolas, mineros y energéticos, antes que al desarrollo de tecnologías propias. Esto supone un nuevo riesgo latente para Latinoamérica, ya que estaría reproduciendo los patrones de “dominio” y “subordinación” que históricamente la afectaron.

En esta misma línea Mignolo emplea la categoría “giro decolonial” como un enfoque que permite la construcción de sentido a partir de la experiencia generada por la diferencia colonial: “*como un proceso que devela las subjetividades sometidas, las experiencias y saberes subalternos*” (Rincón et al, 2015, p. 77). En contraposición al modelo moderno/colonial se erige una perspectiva comprometida con la igualdad global, con la justicia económica que orienta una nueva forma epistémica y un nuevo hacer, desprendido de toda visión eurocentrada (Rincón et al., 2015). Estas narrativas hegemónicas legitimaron el papel de América Latina como una región periférica cuya función principal era la exportación de materias primas. De tal forma, la CSS entre ALC y China se presenta como una opción a los modelos tradicionales de desarrollo occidentales, creando un espacio donde ambos actores intercambian no solo recursos primarios, sino también experiencias y saberes que desafían la hegemonía occidental.

No obstante, encontramos que en los últimos años se ha generado una doble postura en torno al papel que tiene China en su relación con países de África y América Latina. Por una parte, algunos autores como Alden (2007), Brautigam (2009), Navarro (2011), Malena (2015) Mosquera (2015), entre

---

USD durante los próximos 10 años “*con el objetivo de potenciar el debilitamiento de la influencia norteamericana en la región*” (Lo Brutto, 2015, p. 11)

<sup>35</sup> La cooperación china está regida por la norma del beneficio mutuo y la ganancia compartida con los destinatarios de la ayuda. Durante la proclamación del Undécimo Plan Quinquenal del país (2006-2010) se establece que el incremento de la ayuda a otros países en desarrollo es una forma de colaborar con la estrategia nacional de *going global*, que busca garantizar el suministro de energía y recursos, así como internacionalizar las empresas chinas.

otros, tienen una visión crítica sobre el expansionismo chino, argumentando que sus prácticas comerciales e inversiones tienen un impacto negativo en la soberanía política y económica de los países receptores. Su enfoque extractivista refuerza la dependencia de los países involucrados en la exportación de materias primas, pudiéndose tratar de un “neocolonialismo” chino. Por otro lado, autores como Dirlik (1997), Chang (2007), Sautman y Hairong (2012), Gallagher (2016), Jiang (2018), Carrera (2020) entre otros, critican la narrativa anterior señalando que, en el nuevo escenario mundial, los países en desarrollo tienen derecho a establecer relaciones económicas con diferentes potencias sin ser consideradas víctimas del colonialismo y que la presencia china en ambas regiones brinda alternativas económicas para el crecimiento sin las condiciones impuestas por organismos financieros occidentales. Esta postura es objeto de debate entre analistas políticos y académicos en los diversos foros regionales, ya que advierten que, si bien la relación con el gigante asiático puede ser beneficiosa en términos económicos, también se podría recaer en una dependencia excesiva de contar con un solo socio comercial<sup>36</sup>.

Para exemplificar, teniendo en cuenta el enfoque de la paradiplomacia que la provincia de San Juan ha implementado con China, se puede tomar el caso del proyecto minero Josemaría. Se trata de uno de los emprendimientos mineros más ambiciosos de la provincia y de Argentina, ya que se encuentra orientado a la extracción de cobre, oro y plata. Ubicado cerca de la Reserva natural de San Guillermo, en el departamento de Iglesia, a una altura aproximada de 4.230 m s.n.m, el proyecto comprende un potencial de comercialización de minerales muy alto. Es por ello que en el año 2022 la empresa canadiense Josemaría Resources fue adquirida por Lundin Mining, quienes confirmaron la participación de inversiones de empresas chinas en el desarrollo de la infraestructura necesaria. Teniendo en cuenta, la visión crítica de un neocolonialismo chino, algunas organizaciones ambientales, comunidades locales vecinales manifestaron el impacto ambiental que esta generaría, debido a la cantidad y al uso intensivo de agua que el proyecto minero necesitaría, en una provincia con crisis hídrica estructural. Además, se evidencia la lógica extractivista centrada en la exportación de materias primas, sin generar cadenas de valor agregado locales o transferencia de tecnología moderna, lo que repercute directamente en la limitación de las regalías provinciales. Por su parte, la visión alternativa de un desarrollo autónomo provincial, sostiene

<sup>36</sup> Otros autores como Slipak (2020) advierten que las futuras relaciones con China podrían configurar un posible “Consenso de Beijing” en América Latina, reproduciendo los patrones de subordinación y dependencia característicos de relaciones entre centro y periferia.

que las inversiones directas y la participación de las empresas chinas en el proyecto reducirían la dependencia de organismos multilaterales occidentales. San Juan podría convertirse en un actor clave de la transición energética, debido a los altos volúmenes de cobre que se exportarían. Esto conllevaría a dinamizar la economía local, logrando mejores ingresos, generando nuevas fuentes de empleo, con las promesas de seguir incentivando los proyectos de infraestructura asociados al él. De esta manera, el proyecto constituye una oportunidad estratégica para el desarrollo autónomo. Sin embargo, también presenta elementos coloniales que llevan a pensar que se trata de una nueva forma de dependencia asimétrica, por los aspectos relacionados a la extracción minera que supone su puesta en marcha.

Con motivo de dejar atrás dicha imagen, el presidente Xi Jinping ha sostenido en diversos discursos que el intercambio entre Latinoamérica y China debe consolidarse, ya que es fundamental para lograr la “Gran Revitalización de la Nación China”<sup>37</sup> e intentar igualar las condiciones socio-económicas de la región.

Durante la cumbre de los BRICS Plus, realizada el 24 de octubre de 2024 en Kazán, Rusia, el presidente Xi sostuvo nuevamente que es necesario combinar la gran fuerza del sur global para construir juntos la comunidad de futuro compartido de la humanidad, reconociendo los desafíos a los cuales deberán enfrentarse en los próximos años. Durante su intervención destacaba que las fuerzas colectivas del sur global deberán:

*“fortalecer la gobernanza de la seguridad global y explorar soluciones para abordar los síntomas como la causa raíz de las cuestiones candentes; [...] desempeñar un papel activo y orientador de la gobernanza económica global y poner el desarrollo en el centro de la agenda económico-comercial internacional; [...] abogar por intercambios entre civilizaciones, acrecentar la comunicación y el diálogo”* (Xi, 2024, p. 1)

Al hacer mención a la construcción de una comunidad de futuro o destino compartido, hace alusión a su Iniciativa para la Civilización Global o *Glo-*

---

<sup>37</sup> Aquel concepto ha sido mencionado por el presidente Xi en varias oportunidades, haciendo referencia a la necesidad de volver a posicionar a China en el centro del escenario mundial, dejando atrás el denominado “Siglo de la Humillación” (1839-1949). En su discurso ante el XIX Congreso Nacional del PCCh, señalaba que la materialización de la gran revitalización de la nación china es el sueño más grandioso que acaricia nuestra nación desde la época moderna (Xi, 2017).

*bal Civilización Initiative* (全球文明倡议), una propuesta lanzada durante la Cumbre de Alto Nivel del PCCh en marzo de 2023. El objetivo de la medida es coordinar con otros países los intercambios culturales, valores compartidos y experiencias de gobierno, y fortalecer la idea de fundar la Alianza de *Think Tanks* del sur global.

Para que estas definiciones tengan éxito en los tiempos actuales, la CSS debería ser una actitud basada, verdaderamente, en los sentimientos y relaciones que persiguieran el logro de fines comunes, el reconocimiento y consideración de principios morales, así como el respeto a la soberanía, la equidad y el mutuo beneficio como se ha señalado en múltiples ocasiones (Nel & Taylor, 2013). Sin embargo, al ser reconocido como un complemento de los mecanismos de cooperación tradicionales, muchas veces termina reproduciendo las mismas dinámicas asimétricas donde solo los mejores posicionados se terminarán beneficiando de esta herramienta.

En definitiva, analizar este mecanismo de cooperación en América Latina y el Caribe implica reconocer que la integración regional a comienzos del siglo XX, no ha resuelto la crisis de identidad de la CSS, sino que ha profundizado la lógica extractivista. El modelo de desarrollo impulsado por los gobiernos de la región, sigue priorizando la acumulación capitalista basada en la explotación de recursos, sin generar transformaciones sustanciales en la relación entre Estado, sociedad y mercado<sup>38</sup>. En este sentido, la CSS ha permanecido limitada a acuerdos intergubernamentales que no logran incorporar a los distintos sectores sociales de manera efectiva. Si se quiere lograr una exitosa diplomacia multinivel que respete los lineamientos de la paradiplomacia provincial, será necesario incluir los movimientos sociales, las comunidades organizadas, los pueblos originarios y todos aquellos sectores que muchas veces son marginados de la toma de decisiones por parte de los gobiernos provinciales. En este sentido, es requisito indispensable repensar la relación entre el Estado y la comunidad local, y la mejor oportunidad para lograrlo será a través de la creación de espacios plurinacionales, donde los intereses de los pueblos se encuentren en el centro de la cooperación internacional.

<sup>38</sup> Si bien se han establecido algunos mecanismos de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), estos han favorecido principalmente a sectores ligados a la explotación de recursos naturales, sin cuestionar las estructuras económicas y sociales que perpetúan los lazos de dependencia.

## La vinculación entre San Juan y China: antecedentes de una historia reciente

Las provincias argentinas son reconocidas como unidades subnacionales; con su propia autonomía política interactuaron a lo largo del tiempo con diversos países, suscribiendo normativas y convenios que beneficien a ambas partes en materia comercial, cultural, deportiva, turística, científica y educativa, entre otras. Como mencionaba Calvento (2019) la política subnacional nace como resultado de la globalización y la organización de una nueva sociedad. En el marco constitucional argentino, la participación subnacional se encuentra subordinada a las prioridades y objetivos diplomáticos del Estado nacional, según el artículo 124 de la Constitución Nacional<sup>39</sup>. De tal manera, la definición de los contenidos y el accionar de la política exterior es atribución del Estado, mientras que “*los actores subnacionales quedan facultados a fijar los lineamientos internacionales que mejor se adapten a las necesidades locales, pero sin perder de vista la estrategia nacional*” (Calvento, 2019, p. 4).

La provincia de San Juan y distintas regiones de China formalizaron acuerdos, a lo largo de su historia, para mejorar la cooperación entre organismos e instituciones de ambas partes. Los primeros acuerdos firmados datan del año 1989, cuando se comenzó a profundizar la cooperación científica. De esta manera se logra la llegada del primer astrolabio fotoeléctrico al Observatorio Felix Aguilar<sup>40</sup>. Estos primeros intercambios dieron la posibilidad de construir “*una relación de confianza entre científicos para dar lugar a un salto cualitativo con la construcción, instalación y funcionamiento de nuevos proyectos como el proyecto CART*” (Malacaza, 2020, p. 81).

Luego del primer contacto, la cooperación científica fue aumentando progresivamente y en la actualidad la provincia no solo cuenta con convenios de cooperación científica, sino que también se han impulsado proyectos mineros, como Veladero, financiado por la sociedad Shandong Gold Mining-Barrick

<sup>39</sup> El artículo 124 de la Constitución Nacional establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Debe interpretarse que el dominio de los recursos naturales corresponde a la Nación o a las provincias según el territorio en que se encuentren.

<sup>40</sup> La observación radioastronómica estuvo entre los primeros objetivos conjuntos de investigación entre ambas comunidades científicas. Argentina es pionera desde 1966 en esa materia en América Latina a través de radiómetros y radiotelescopios, mejorando las contribuciones geodésicas (Malacaza, 2020).

Gold<sup>41</sup>; Josemaría, cuyas principales inversiones provienen de la empresa Lundin Mining; parques solares como Tamberías-Diaguitas, cuya inversión fue realizada por Powerchina, entre otros. Mediante esta colaboración se establecen puentes que trascienden las diferencias, fomentando relaciones de amistad sólidas y sostenibles entre ambas partes.

En la historia reciente de la provincia de San Juan pueden identificarse dos períodos donde se firmaron los principales convenios con distintas empresas de regiones diversas de China –Jiangsú, Beijing, Guizhou, Henan, Shandong–. Estos períodos corresponden al primer gobierno del Dr. Sergio Uñac (2015-2019) y su segundo periodo (2019-2023). Durante aquel tiempo la política subnacional de la provincia se encontraba alineada a los objetivos de la política exterior del Estado nacional argentino, destacándose las acciones llevadas a cabo por el gobierno nacional de Alberto Fernández (2019-2023).

Por otro lado, es importante destacar algunos datos a tener en cuenta cuando hablamos de antecedentes y oportunidades:

1. La cooperación subnacional entre regiones de Argentina y China ha crecido notablemente en los últimos años, particularmente durante el período 2019-2023, en el ámbito de las inversiones económicas, científicas e intercambios culturales y ambientales. Sin embargo, es real que en el último tiempo la cooperación entre ambas regiones se encuentra paralizada debido al cambio de gobierno.
2. Beijing como capital, centro político y cultural de China, tiene acuerdos bilaterales con varias provincias de Argentina, aunque San Juan no ha explorado con profundidad la idea de un posible hermanamiento con esta región que involucre nuevos actores de la economía local. La construcción de un hermanamiento se ve dificultada por las condiciones económicas, políticas y sociales que presenta la provincia, si tenemos en cuenta la dimensión que supone compararla con la capital de la RPCh. No obstante, San Juan ha podido formalizar un convenio en el área de la astronomía entre el Observatorio Astronómico Nacional (NAOC) y diversos organismos provinciales para la puesta en marcha del Proyecto CART.

---

<sup>41</sup> Esta asociación fue posible cuando el gobierno de Mauricio Macri participó en la Feria China Mining en 2016 y 2017 con la intención de atraer inversiones mineras. Como resultado, “*la Shandong Gold se asoció con Barrick para adquirir el 50% de la Mina Veladero (Oro y Plata) en la provincia de San Juan*” (Oliva, 2017, p. 203).

3. La provincia posee un fuerte potencial en áreas claves como la minería y las energías renovables, fundamentales para la transición energética que atraviesa el planeta. Además, posee un importante desarrollo de la vitivinicultura y frutos secos de exportación a muchos países, entre ellos a China, alineándose con los intereses estratégicos en materia alimenticia y el desarrollo sostenible que persigue Beijing.
4. Pueden tomarse como referencia las experiencias exitosas de cooperación subnacional de provincias como Mendoza, Salta, Jujuy, Córdoba, Neuquén y Tierra del Fuego, entre otras, con sus servicios y materias primas de exportación hacia el gigante asiático.

En el marco de los antecedentes de convenios firmados, encontramos que no existe un hermanamiento formal de los agentes locales entre la provincia de San Juan y el gobierno local de la ciudad de Beijing. A pesar de ello, se destacan acuerdos y convenios firmados previamente posibilitando una vinculación más sólida y directa con otras regiones que presentan características similares a la provincia. Entre estos se destacan:

1. Acta de intención entre la provincia de San Juan y la provincia de Jiangsú, cuyo objeto es afianzar lazos de amistad, logrando hermanar a ambas provincias para alentar y desarrollar la cooperación económica, científica y cultural. Fue suscripta en el año 1998 entre la Gobernación de San Juan y la Gobernación de Jiangsú (CARI, 2013)
2. Carta de intención entre la provincia de San Juan y el Municipio de Beijing, sobre la Cooperación en las Obras de la Carretera y del Túnel del Paso de Agua Negra cuyo objeto es participar en el diseño, consultas y operación del proyecto. Se suscribió en el año 2004 entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, y el Gobierno de la Provincia de San Juan, por una parte, y la Corporación Nacional China de Obras en el Exterior (CARI, 2013)
3. Convenio de cooperación entre la provincia de San Juan, Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), por un lado y el NAOC, por el otro, cuyo objetivo es cooperar en la construcción, instalación y funcionamiento del Radiotelescopio China-Argentina (CART) en el Parque Nacional El Leoncito, Departamento de Calingasta. El Convenio fue suscripto en el año 2015 y, al día de hoy, representa el convenio de cooperación y transferencia tecnológica más importante que tiene la provincia con el NAOC.

4. Acuerdo de cooperación entre la provincia de San Juan y la provincia de Guizhou, cuyo fin es realizar intercambios en cultura, turismo, cuestiones tradicionales, artesanías y economía digital. El Acuerdo fue suscripto en el año 2019 (Revista Dang Dai, 2019).
5. Memorándum de fortalecimiento entre la provincia de San Juan y la provincia de Henan, que busca desarrollar diversos intercambios y cooperaciones en áreas tales como: economía, comercio, inversión mutua, minería, humanismo y, sobre todo en los aspectos de agricultura modernizada, energía limpia, ciudades inteligentes, ciencia, tecnología, educación, etc., para el desarrollo y la prosperidad común. Fue suscripto en julio de 2019 entre la Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología de San Juan (SECITI) y la Oficina de Asuntos Exteriores de Henan.
6. Memorándum de Promoción del Intercambio y cooperación amistosa entre la provincia de San Juan y la provincia de Shandong, que intenta conjugar acciones para comercializar e interactuar a través de la Ruta de la Seda y del Camino del Inca. El memorándum fue suscripto en octubre de 2019 entre el Ministerio de Gobierno de San Juan y la Oficina de Asuntos Exteriores de Shandong.

*a. Los antecedentes históricos del Proyecto CART (China Argentina Radio Telescope)*

Las colaboraciones científicas entre China y Argentina se iniciaron a mediados de 1980. El antecedente más temprano corresponde a un Convenio de Cooperación entre el CONICET y la Academia de Ciencias Chinas (CAS), firmado en el año 1983, cuyo fin era promover el intercambio científico en el campo de las ciencias básicas y aplicadas, por el que ambas partes se comprometieron a enviar científicos para realizar estancias de visita a los centros de investigación y laboratorios, dar conferencias y participar en reuniones científicas (López, 2022).

En el sector astronómico, las relaciones entre ambos países comenzaron en 1989, cuando se trasladó un astrolabio fotoeléctrico (PAII) automatizado al Observatorio Astronómico Félix Aguilar ubicado en la provincia de San Juan. Perteneciente a la UNSJ, permitió la elaboración de catálogos de estrellas del hemisferio sur. El NAOC de la CAS y la UNSJ construyeron una cooperación exitosa durante más de veinte años.

Para referirnos al inicio del Proyecto CART, debemos remontarnos al año 2004, cuando el NAOC y la UNSJ iniciaron discusiones sobre la posibilidad

de instalar un radiotelescopio de 40 metros de diámetro en San Juan, que sería operado conjuntamente con la red VLBI<sup>42</sup> instalada en China. En 2005, se erigió en el Observatorio Astronómico Félix Aguilar un proyecto de alcance láser satelital (SLR)<sup>43</sup> desarrollado por NAOC y que actualmente sigue en funcionamiento.

Para ampliar y fortalecer aún más las colaboraciones astronómicas entre China y Argentina, el NAOC fundó en 2010 un grupo dedicado a la Estación Sudamericana. En 2011, el presidente de la CAS, el profesor Chunli Bai, visitó el CONICET con el propósito de solicitar su apoyo. Durante esta visita, se firmó un memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la Provincia de San Juan, representado por el Ing. José Luis Gioja, el Rector de la UNSJ, Dr. Ing. Benjamín Kuchen, la Presidenta del CONICET, Dra. Marta Rovira, y el Presidente del CAS, Prof. Chunli Bai.

Durante el periodo 2012-2013 se firma un acuerdo de colaboración para la construcción del proyecto, entre el presidente del NAOC, Prof. Jun Yan y le Rector de la UNSJ. Posteriormente, tras la organización de una visita a la sede central de la CAS, los tres organismos, determinaron el sitio del emplazamiento del nuevo proyecto, aprobado en el año 2014<sup>44</sup>, generando oportunidades de colaboración con proyectos similares como LLAMA y AGGO<sup>45</sup>.

El 22 de junio de 2015, se firma un Convenio de Cooperación como acuerdo cuatripartito entre el Gobierno de la Provincia de San Juan, la UNSJ, el CONICET y el NAOC, definiéndose la Estación Astronómica Carlos Ulrrico Cesco (CESCO) como la ubicación final del CART, en el Parque Nacional El Leoncito, localidad de Barreal-Calingasta. Al año siguiente se sanciona la

<sup>42</sup> Very Long Baseline Interferometry (Interferometría de Línea de Base muy Larga).

<sup>43</sup> Es un sistema para medir la órbita de los satélites que se utiliza para aplicaciones de geodesia, determinando la trayectoria de algunos satélites para estudiar las placas tectónicas, entre otros estudios.

<sup>44</sup> El proyecto fue aprobado por la Comisión Asesora de Astronomía y Ciencias del Universo (CAACU) dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación (MINCyT)

<sup>45</sup> El proyecto LLAMA (Large Latin American Millimeter Array) es una iniciativa científica y tecnológica conjunta entre Argentina y Brasil, destinada a instalar y operar un Radio Observatorio en los Andes argentinos, a 4.800 metros de altitud, para realizar observaciones astronómicas en longitudes de onda milimétricas y submilimétricas. Por otro lado, el AGGO (Observatorio Argentino Alemán de Geodesia) es uno de los observatorios geodésicos más completos del mundo, cuya ubicación estratégica en el hemisferio sur lo convierte en una pieza fundamental del Sistema Geodésico de Observación Global (GGOS) de la Asociación Internacional de Geodesia (IAG).

Ley N° 1386-B que daba legitimidad al convenio de construcción, instalación y funcionamiento del CART. Una vez sancionada la ley comenzaron a realizarse distintas evaluaciones para determinar la calidad del suelo a través de estudios geo sísmicos, topográficos y de impacto ambiental. En el mismo tiempo se logra la aprobación de Cancillería, Ministerio de Defensa y Comunicaciones<sup>46</sup>.

Inicialmente el montaje del telescopio estaba previsto para el 2020 y su ejecución al año siguiente. Sin embargo, como resultado de la pandemia por COVID-19 se prorrogaron las negociaciones y el inicio de la obra quedó paralizada. El ensamblado lo realizaría el fabricante chino, que traería unos treinta técnicos aproximadamente. Así también se tenía previsto contratar mano de obra local, no obstante, la llegada de las piezas y su ensamblaje dependían de las condiciones sanitarias de la provincia.

Finalmente, en agosto del 2023 comenzaron a llegar las primeras piezas para ser ordenadas en el sitio de emplazamiento. Se esperaba que en el mes de septiembre y octubre se produzca el ensamblaje de las distintas piezas, con la llegada de 15 personas que completarían el equipo técnico encargado de la tarea. En los trabajos también se encontraría el personal especializado del CONICET y de la UNSJ. El Dr. Marcelo Segura en una entrevista mencionaba:

*“Este operativo va a ser el más grande de Sudamérica y uno de los pocos radiotelescopios en el hemisferio sur, entonces tenemos una gran intensidad de científicos de todo el mundo que preguntan por el avance y quieren estar atentos para ver en qué momento se puede empezar a utilizar porque hay muy pocos de este tipo de instrumentos”* (Diario 13 San Juan, 18 de agosto de 2023)

### ***b. Investigaciones y problemas a resolver con el CART***

El proyecto CART se basa en instalar un Radiotelescopio de 40 metros de diámetro en el Complejo Astronómico El Leoncito, ubicado en la localidad de Barreal, departamento de Calingasta en la provincia de San Juan. Cabe destacar que el departamento posee uno de los mejores cielos de Sudamérica para realizar actividades astronómicas (despejado 270 días al año, pocas

---

<sup>46</sup> El Congreso de la Nación Argentina, también participó sancionando la Ley N° 27.513, declarando a San Juan “Capital Nacional del Turismo Astronómico”.

lluvias, clima diáfano y estrellas con buena observación). Los observatorios que se encuentran allí emplazados cuentan con un importante número de científicos que desarrollan sus actividades de manera presencial y otros de forma remota<sup>47</sup>.

El radiotelescopio podría resolver diversos problemas científicos en los campos de la astronomía, geofísica y cosmología, contribuyendo de las siguientes maneras: a) cooperar con el establecimiento y mantenimiento del ICRF (International Celestial Reference Frame) y vincularlo con otros marcos de referencia en diferentes longitudes de onda; b) estudiar las estructuras y variaciones de fuentes de radio compactas y núcleos activos en galaxias; c) investigar las propiedades físicas de las regiones de formación estelar; d) detectar fuentes de radio planetarias dentro del sistema solar; e) ayudar en la determinación de parámetros orbitales de la Tierra, movimientos de placas tectónicas, deformación cortical a nivel global y regional, y órbitas precisas de satélites; f) colaborar en red con otros radiotelescopios mediante interferometría VLBI (Very Long Baseline Interferometry); y g) facilitar comunicaciones con instrumentos y naves espaciales. Además, CART actuará como un receptor para posibles mensajes, ya que los fotones de 21 cm son cruciales para establecer contactos en la búsqueda de inteligencia extraterrestre (SETI) (UNSJ, 2023).

En cuanto a los tópicos de investigación que podrían abordarse con las mediciones del CART se destaca la posibilidad de:

- Mejora del Sistema de Referencia Celeste Internacional (ICRF) y del Sistema de Referencia Terrestre Internacional (ITRF) en el hemisferio sur.
- Mejora de la red geodésica nacional Argentina.
- Mejora en la determinación de los parámetros de orientación de la tierra (EOP) y de las órbitas satelitales en el hemisferio sur.
- Mejoras en el rastreo y la telemetría de las misiones espaciales argentinas.

Las características técnicas y presupuestos principales del proyecto CART son:

---

<sup>47</sup> En dicho lugar pueden encontrarse el Complejo Astronómico El Leoncito (CASLEO) y el Observatorio Carlos Ulrico Cesco (CESCO), donde realizan sus actividades, personal especializado de la Universidad Nacional de San Juan y CONICET.

- Reflector primario de 40 m de diámetro.
- Reflector secundario de 4.2 m.
- Banda operativa Fase I: S (2 - 4Ghz) y K (18 - 26Ghz).
- Banda operativa final: L, C, X, Ku, K, Ka, K y Q (1- 45Ghz)
- Presupuesto estimado Obra Civil: \$100 millones de pesos.
- Costo radiotelescopio y receptores: \$240 millones de pesos.
- Fase de construcción y ensamble: 150 operarios.
- Fase operativa: 15 científicos, técnicos, ingenieros.

La red global de radiotelescopios utilizados con fines astrométricos y geodésicos cuenta con aproximadamente cincuenta instrumentos operativos, la mayoría de los cuales se encuentran en el hemisferio norte. Esta asimetría entre norte y sur resulta en una menor precisión en la determinación de parámetros asociados al hemisferio sur, como las posiciones de las radiofuentes, las estaciones terrestres y las órbitas de los satélites, que están mejor determinadas en el hemisferio norte. La puesta en marcha del proyecto ayudará a mejorar la cobertura global de la red de radiotelescopios y, por ende, la precisión de los parámetros astro-geodésicos en el hemisferio sur, especialmente en Argentina.

Actualmente, existen 126 radio-observatorios distribuidos en 36 países. El Instituto Argentino de Radioastronomía (IAR) es pionero en la investigación radioastronómica en América Latina y comenzó formalmente sus actividades en marzo de 1966. El IAR está ubicado en el Parque Pereyra Iraola, provincia de Buenos Aires, y ocupa un terreno de seis hectáreas. Sus principales instrumentos de observación son dos radiómetros, cada uno con un reflector principal de 30 metros de diámetro, denominados Antena I y Antena II respectivamente. En 2016 se inauguró un radiotelescopio de 6 metros de diámetro en el Observatorio Argentino Alemán de Geodesia (AGGO) en La Plata. Este instrumento contribuye a mejorar el Marco de Referencia Terrestre Internacional (ITRF) en el hemisferio sur, con un impacto significativo en América Latina y Argentina.

Además, se está desarrollando el proyecto LLAMA (Large Latin American Millimeter Array), una iniciativa científica y tecnológica conjunta entre Argentina y Brasil. Este proyecto tiene como objetivo instalar y operar un radiotelescopio de 12 metros de diámetro para realizar observaciones astronómicas en longitudes de onda milimétricas y submilimétricas. El radiotelescopio

se ubicará en la puna salteña y cuenta con financiación de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) de Argentina y la Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) de Brasil. El Instituto Argentino de Radioastronomía (IAR-CONICET-CIC) y la Universidad de San Pablo (USP) operarán el proyecto en representación de Argentina y Brasil, respectivamente. Ambos proyectos permitirán realizar trabajos de investigación en conjunto con el CART.

### *c. Responsabilidades y gestión del proyecto*

El acuerdo cuatripartito para la construcción y ensamblaje del CART, firmado el 22 de junio de 2015, especifica algunos objetivos para su puesta en funcionamiento, así como también, se dejan contemplados los recursos técnicos, operativos, presupuesto y responsabilidades compartidas entre los distintos firmantes (NAOC, UNSJ, CONICET y Gobierno de San Juan). Este convenio tiene una validez de 10 años y prevé ser renovado antes de la fecha de vencimiento, si todas las partes se ponen de acuerdo.

Por un lado, se establecen las responsabilidades de cada organismo firmante. Entre ellas se contempla que:

1. La provincia de San Juan, a través de las dependencias que correspondan, se encarga de la provisión de todos los servicios, luz, agua, internet y la ruta de acceso hacia el lugar donde es emplazado el CART. El camino no será realizado por la Dirección de Vialidad de la Provincia y también se tramitará la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para proteger de la emisión y transmisión radial, dentro de un área definida que cubra el lugar de asentamiento del CART.
2. El Gobierno Nacional (CONICET-MINCYT) y la UNSJ se encargan de la construcción de la base del radiotelescopio, además del cuarto de control donde se alojará el equipo operativo. La UNSJ también se encargaría de brindar los estudios preliminares de suelo, el personal, la logística para la implementación y el funcionamiento del CART y la elaboración de la DIA.
3. El gobierno de la República Popular de China provee el artefacto valuado aproximadamente en 15 millones de dólares.
4. Las partes argentinas se establecieron como responsables para la realización del servicio administrativo debido a los trámites de importación-ex-

portación de los componentes, repuestos, equipos auxiliares, entre otros. Todos ellos necesarios para la construcción, prueba, puesta en marcha y funcionamiento del CART en San Juan.

El esquema de gestión y administración del Proyecto CART se ha diagramado de la siguiente manera:

- Directorio: 1 miembro asignado por China y 1 miembro asignado por Argentina.
- Comité Directivo: 3 miembros del CAS, 1 del CONICET, 1 de la Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación de San Juan y 1 de la UNSJ.
- Comité Científico: 3 miembros del CAS, 2 miembros de la UNSJ y 1 del CONICET.
- Porcentaje del tiempo de observación:
  - a. Exclusivo de NAOC, un 60%.
  - b. Proyectos conjuntos chino-argentinos y/o con terceros, un 20%.
  - c. Petición individual de China o Argentina, un 20%.

En cuanto a las funciones del director chino, deberá encargarse de la ejecución de las observaciones, la supervisión del personal técnico y su organización en grupos, la planificación de los turnos de trabajo, los ciclos de mantenimiento, la modernización de los equipos, los proyectos técnicos para mejorar la función del observatorio y su mantenimiento al día. A su vez, el director argentino es el encargado de las tareas administrativas para manejar el radiotelescopio, el uso científico de CART en Argentina, y debe crear, administrar y ejecutar los proyectos de investigación, el personal científico y los contactos con la comunidad científica.

Por otra parte, el convenio contempla consideraciones sobre las políticas de datos, la propiedad intelectual y el descargo de responsabilidades. Entre las más importantes se destaca:

1. Los datos de observaciones de NAOC se pondrán a disposición del público y comunidad científica después de los experimentos e investigaciones, reservándose el derecho a determinar la forma de la publicación de datos y el calendario para que estén disponibles públicamente.
2. Los datos de los investigadores individuales se pondrán a disposición del público en el plazo de un año a menos que se acuerde de otra manera.

Se pueden hacer excepciones para los datos que estén siendo utilizados por los estudiantes de posgrado o donde los investigadores han invertido mucho tiempo y esfuerzo en el desarrollo de un modo de funcionamiento experimental especializado. Estas excepciones serán evaluadas caso por caso en el Comité de Operaciones conjunto CAS/CONICET/UNSJ.

3. Todos los datos producidos por CART serán almacenados y entregados a los usuarios a través de las instalaciones proporcionadas por la interfaz del usuario del sistema operativo (IU). NAOC y CONICET apoyarán las instalaciones de almacenamiento de datos en China y Argentina como dos instalaciones en espejo para la apertura de los datos a la comunidad científica internacional en virtud de la política de apertura de datos que establece el Comité Directivo.

## Conclusiones

El análisis de la vinculación entre San Juan y China en el marco de la cooperación sur-sur y la paradiplomacia permite comprender el rol creciente que los actores subnacionales desempeñan en el escenario internacional. No obstante, las dinámicas de vinculación actuales invitan a repensar los límites de las teorías tradicionales que organizaron las relaciones internacionales, en la mayoría de los casos centrada en el rol de un Estado nacional como único sujeto encargado de la política exterior. De tal forma, en un mundo multipolar, donde la diplomacia ya no es exclusiva del Estado nación, las provincias o municipios encontraron en este nuevo enfoque una herramienta clave para fomentar el desarrollo local, acceder al financiamiento extranjero y fortalecer los lazos estratégicos con potencias emergentes.

La experiencia de San Juan demuestra que las entidades subnacionales pueden actuar como agentes internacionales, estableciendo su propia agenda y estrategias de vinculación para lograr alianzas estratégicas según las necesidades locales. El caso puntual del proyecto CART es un claro ejemplo de cómo la cooperación científico-tecnológica puede impulsar el progreso regional. Por un lado, permite enriquecer las discusiones sobre el desarrollo local, articulando enfoques que combinan la geopolítica del conocimiento y las territorialidades específicas del sur global. Por otro lado, contribuye al debate sobre la construcción de una gobernanza global más descentralizada y plural.

Asimismo, es importante destacar que la vinculación entre ambos actores permite resignificar algunos conceptos analizados a lo largo del trabajo. En

primer lugar, el concepto de soberanía, dejaría de pensarse como un atributo exclusivo del Estado nacional para pensarse en términos de soberanías compartidas, articuladas entre diferentes niveles de gobierno. En segundo lugar, el término de cooperación ya no se limita al intercambio entre pares estatales, sino que ahora se incorporan nuevos enfoques que tienen en cuenta el conocimiento, la ciencia, cultura, el territorio, entre otros. En tercer lugar, la idea de desarrollo también se resignifica si tenemos en cuenta el proceso multidimensional que supone, ya que se entrelaza con la internacionalización del conocimiento, las capacidades científico-tecnológicas y la construcción de las capacidades locales.

En este sentido, la posibilidad de firmar acuerdos de hermanamiento entre la provincia de San Juan y algunas regiones de China abre nuevas oportunidades para mejorar el intercambio en comercio, turismo, educación y también la transferencia de nuevos conocimientos. De tal forma, supone la mejor opción para fortalecer la internacionalización, atraer inversiones directas y generar programas de intercambio que beneficien a los distintos sectores productivos, académicos, científicos y sociales. Sin embargo, es necesario establecer reglas claras para aprovechar los vínculos de manera sostenible, sin caer en la dependencia tecnológica con China, garantizando beneficios al largo plazo para la provincia y su comunidad.

Todavía queda profundizar, en los futuros trabajos, sobre el impacto positivo o negativo generado por cada uno de los convenios, acuerdos y memorándum firmados entre ambas partes. Realizar un análisis exhaustivo sobre la evolución de los mismos, permitirá observar los efectos directos en la estructura social, económica y política de la provincia, así como también, el involucramiento de los actores sociales que intervienen, mejorando el entendimiento de los beneficios que trae aparejado la cooperación subnacional, desde la perspectiva de cooperación con el sur global. ☩

## Referencias bibliográficas

- Arenas, G. (2018). Paradiplomacia: Definiciones y trayectorias. *Revista Papel Política*, 23(2), pp. 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>
- Bauman, Z. (1998). *Globalización: Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (2008, 17 de noviembre). China publica documento sobre la “Política de China hacia América Latina y el Caribe”. Observatorio Parlamentario, Asia Pacífico. <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/politica-china-america-latina>

- Calvento, M. (2018). Política Internacional subnacional y su medición: debates y propuestas para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 27; 54; 7-2018, pp. 1-31. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(I), 295-332.
- Calvento, M. y Rolandi, L. (2014). La cooperación y el rol de los actores subnacionales en el ámbito del Mercosur. *Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44459>
- Chen, Y. & Li, H. (2017). La nueva etapa del “Desarrollo Constructivo” de las relaciones sino-latinoamericanas. *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 26, n. 53 (199), pp. 115–135.
- Carrera Espriu, B. (2020). *China en África: ¿cooperación o neocolonialismo?*. Ensayo en Revista “La Puerta de África”. URL: <https://revista.puertadeafrica.com/index.php/2020/12/04/china-en-africa-neocolonialismo-o-cooperacion/>
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2013). Decreto 0764/1998. Publicación en el Boletín Oficial: 17 de julio de 1998. Gobernación de la Provincia de San Juan.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2013). Decreto N°1049/2004. Publicación en el Boletín Oficial: 22 de septiembre de 2004. Gobierno de la provincia de San Juan.
- Convenio cuatripartito para la construcción y funcionamiento del Radiotelescopio entre China y Argentina-CART. (2015, 22 de junio). Provincia de San Juan.
- Del Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* (pp. 181-268). Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in International Relations. En H. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 1-33). Clarendon Press
- Duchacek, I. (1986). *The territorial dimension of politics: Within, among, and across nations*. Westview Press
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000). *La globalización: ¿Amenaza u oportunidad?* <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>
- Guizhoy firmó convenios con San Juan y Chubut (2019, 6 de abril). *Dang Dai*. <https://dang-dai.com.ar/2019/04/06/guizhou-firmo-convenios-con-san-juan-y-chubut/>
- Gobierno de San Juan (2023, 10 de agosto). Proyecto CART: explorando los cielos y la tierra desde la Provincia de San Juan. [Comunicado de prensa] <https://sisanjuan.gob.ar/>

ar/ciencia-tecnologia-e-innovacion/2023-08-10/50892-proyecto-cart-explorando-los-cielos-y-la-tierra-desde-la-provincia-de-san-juan

- Jiang, M. (2021). Relaciones chinas con el sur Global: evidencias desde América Latina. China como superpotencia Económica, financiera y comercial. *Revista IDEES*. N° 52, pp. 1-4. URL: <https://revistaidees.cat/es/relaciones-chinas-con-el-sur-global-evidencias-desde-america-latina/>
- Juste, S. (2021). ZICOSUR, paradiplomacia y recursos naturales: el litio y la vinculación con China. *Si Somos Americanos*, 21(1), 7-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482021000100007>.
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, (36), pp. 39-50.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- López, S. (2014). Cronología e Historia de la Cooperación Sur-Sur. Un aporte desde Iberoamérica. *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. Documento de Trabajo*, (5).
- Lo Brutto, G. y González Gutiérrez, C. (2015). La influencia China en la Cooperación Sur-Sur latinoamericana durante la segunda década del Siglo XXI. *Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Universidad de Cantabria, CLACSO*, pp. 1-15. URL: [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216034716/pdf\\_1444.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216034716/pdf_1444.pdf)
- Maira, L. (Ed.). (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal
- Malacaza, B. (2020). Cooperación China-Argentina en la Cuarta Revolución Industrial: procesos, nudos críticos y horizontes. *En Memorias del IV Seminario Académico del Observatorio América Latina-Asia Pacífico*. <https://hdl.handle.net/20.500.12909/30829>
- Mesa, J. y González, C. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de china. *Papel político*, Vol. 21, N°2, pp. 537-563
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la RPCh (2016). *Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe*. Publicado el 24-11-2016. URL: [https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/201611/t20161124\\_895012.html](https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/201611/t20161124_895012.html)
- Naciones Unidas (1978). Conferencia sobre Cooperación Técnica (PABA). *Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo*.
- Nel, P. & Taylor, I. (2013). Bugger thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity. *Third World Quarterly*, 34(6), 1091-1110.
- Nye, J. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. Basic Books Inc.

- Oliva, C. (2017). Argentina y China. Una relación basada en la continuidad y la profundización de los vínculos. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (125), pp. 83-87.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. <https://mapa.do.undp.org/files/publications/Informe%20sobre%20Desarrollo%20Humano%202003.pdf>
- Raggio, A. (2022). Paradiplomacia y Hermanamiento de las ciudades chinas y latinoamericanas. En J. Borbón y S. Rivero (Eds.), *Dimensiones de la Diplomacia de China en América Latina y el Caribe* (pp. 25- 34). FLACSO.
- Rincón, O., Millán, K. y Rincón, O. (2015). El asunto decolonial: Conceptos y debates. En *Perspectivas. Revista de Historia, Geografía, Arte y Cultura*. Año 3 (5), 75-95.
- Rodríguez, G. (2004). *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros*. [Tesis de doctorado no publicada], Centro Brasileiro de Relações Internacionais.
- Roncal Vattuone, X. (2022). El Libro Blanco: La política de China hacia América Latina y el Caribe y su concreción en los Planes de Acción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. *Conjeturas Sociológicas*, 10(28), pp. 3-17.
- SECITI. (2023). Encuentro entre Argentina y China fortalece la cooperación en ciencia y tecnología. [Comunicado de prensa] <https://sisanjuan.gob.ar/ciencia-tecnologia-e-innovacion/2023-08-09/50854-encuentro-entre-argentina-y-china-fortalece-la-cooperacion-en-ciencia-y-tecnologia>
- Slipak, A. (2014). América Latina y China ¿Cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? *Revista Nueva Sociedad*, (250). URL: <https://www.nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>
- Svampa, M. (2011). Extractivismo Neodesarrollista y Movimientos Sociales. ¿Un giro eco-territorial hacia nuevas alternativas? En M. Lang y D. Mokrani (Comps.), *Mas Allá del Desarrollo*, (pp. 185-216). Fundación Rosa de Luxemburgo / Abya Yala.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), pp. 30-46.
- Universidad Nacional de San Juan (UNSJ) (2023). *Informe radiotelescopio CART*. Provincia de San Juan, Argentina. Pp. 1-4. URL: [https://exactas.unsj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/03/Informe\\_Radiotelescopio\\_CART.pdf](https://exactas.unsj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/03/Informe_Radiotelescopio_CART.pdf)
- Valle Sosa, M. (2012). La emergencia de los actores locales en el plano internacional y los procesos subnacionales de integración regional: El caso de la ZICOSUR. *Revista TIP. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, (3), pp. 75-86.
- Vigevani, T. (2004). El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Integración y Comercio*, (8), pp. 27-46.

- Xi, J. (2017). Informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh.  
URL: [https://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726017.htm?utm\\_source=chat-gpt.com](https://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726017.htm?utm_source=chat-gpt.com)
- Williamson, E. (2013). *Historia de América Latina*. Fondo de Cultura Económico.
- Zaffaroni, E. (2022). *Colonialismo y Derechos Humanos. Apuntes para una historia criminal del mundo*. Editorial Taurus.

# 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 deseé 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; Debnavi, 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 Pro-Mendoza (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 Martino<sup>1</sup> y Diego Ramiro Guelar<sup>2</sup> 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.

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

<sup>2</sup> 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 2013<sup>3</sup>, entre otros destinos, a Beijing, Hong Kong y Guangdong en el marco de su tercera misión oficial mendocina a China<sup>4</sup> (Gob.Mdz, 2015).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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 oficial<sup>5</sup>, realizada justo un año después, se centró en Shangai 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).

<sup>5</sup> 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 RPCh<sup>6</sup> (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 internacionales<sup>7</sup>. 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-

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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)<sup>8</sup>.

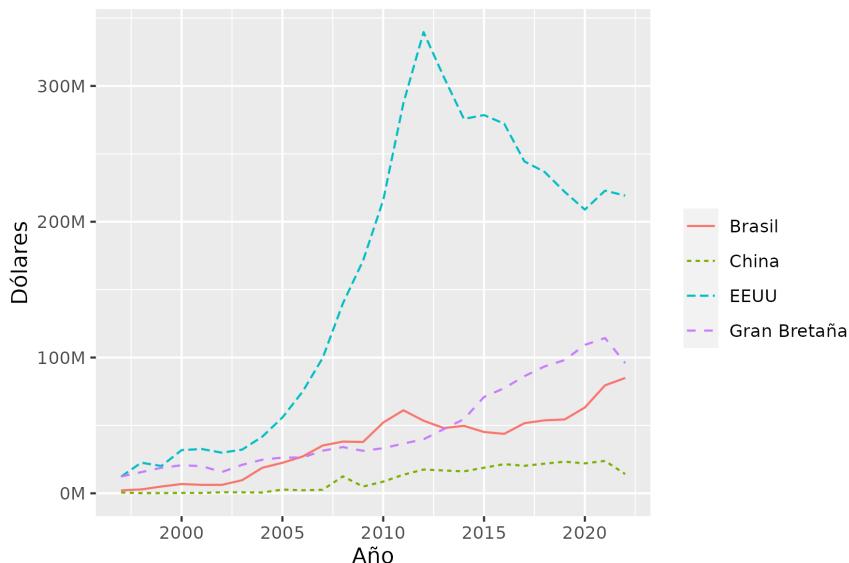
En lo que a comercialización y logística se refiere, se destacan diversas actividades organizadas por ProMendoza, el Gobierno de la provincia y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), las cuales tienen por objetivo resolver los problemas logísticos que pueden tener las empresas locales respecto a comercializar 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.

---

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

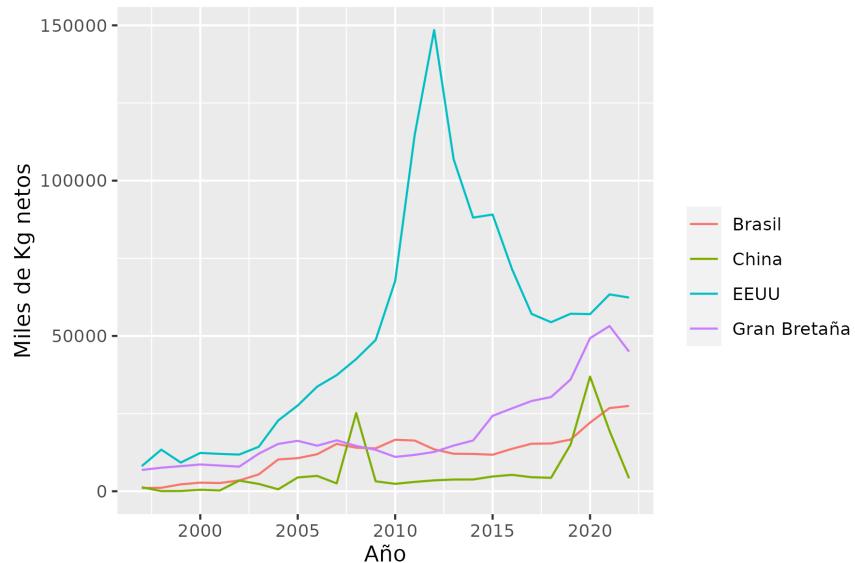
**Figura 1.** Evolución de las exportaciones mendocinas de vino de uva (211A) a Brasil, China, EEUU y Gran Bretaña, expresado en millones de dólares (periodo 1997-2022)



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 persona<sup>9</sup>.

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 gobernador<sup>10</sup> 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 Corp<sup>11</sup>), comercializadoras (ej. Beverage Trade Network), energía (ej. Power China), entidades financieras (ej. China Development Bank, EximBank y la Asociación de Entidades Fi-

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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](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-habra-14-empresas-locals-en-la-mision-binacional-a-china](https://www.uncuyo.edu.ar/prensa/los-andes-habra-14-empresas-locales-en-la-mision-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](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.