

Brumario **21**

Número Especial • Ensayos • Artículos • Entrevistas

Las unidades subnacionales
como actores internacionales

Paradiplomacia y Desarrollo en América Latina

Ensayos Académicos

Las Ciudades frente al Pacto
para el Futuro: desafíos y
oportunidades para su
acción internacional.

Notas para la Planificación
Estratégica de la Gestión
Externa en la Provincia de
Córdoba, Argentina.

Hacia la consolidación de
una comunidad epistémica
en paradiplomacia e interna-
cionalización territorial en
Iberoamérica.

Investigación

Tendencias y Desafíos en la
Integración de la Paradiplomacia
y el Nearshoring: Perspectivas
para el Desarrollo Regional en
América Latina

Los gobiernos subnacionales:
entre la internacionalización
y el desarrollo local
sostenible

Paradiplomacia y alternancia
política. Iniciativas provinciales
con China durante los primeros
meses de la administración de
Javier Milei

Entrevistas
con expertos

Una visión desde la **academia**
Mariana Calvento

Una visión desde el **tercer sector**
Nicolas Mancini

AUTORIDADES ACADÉMICAS

Consejo Académico

Administración y Negocios

Mgter. Leticia Masfarré

Mgter. Pilar Maure

Mgter. Gerardo Garcia Oro

Economía y Finanzas

Dr. Gastón Utrera

Dr. Efraín Molina

Mgter. Argos Rodriguez Machado

Política y Relaciones Internacionales

Dr. Emilio Graglia

Dr. Federico Trebuq

Dr. Jaime Rodriguez Alba

Tecnología e Innovación

Mgter. Andrés Pallaro

Lic. Emmanuel Peña Alvarez

Dra. María Paula Gonzalez

Consejo Editorial

José María Correa

Soledad Vivas

Esteban Sponton

Editores Número Especial

Mgter. Natalia Sánchez

Dr. Federico Trebucq

Editora General

Mgter. Carina Marques Bertinatti

Editorial Universidad Siglo 21



Índice

Editorial	3
Natalia Sánchez y Federico Trebucq	

Ensayos

Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional	7
Natalia Alejandra Sánchez	

Notas para la Planificación Estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina	26
Federico Trebucq	

Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacionalización territorial en Iberoamérica.....	43
Ray Freddy Lara Pacheco	

Artículos de investigación

Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina.....	69
Dario Candellero y José Poncio	

Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible	91
Noelia Wayar, Milagros Verzeroli, Álvaro Oliva y Andrés Lanfranco	

Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei	117
Stella Maris Juste	

Entrevistas con expertos

Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde la academia. Entrevista a Mariana Calvento.	140
Federico Trebucq	

Desafíos y Desarrollo de la Paradiplomacia en América Latina: Una visión desde el tercer sector. Entrevista a Nicolas Mancini.....	144
Natalia Alejandra Sánchez	

Editorial Número Especial

Paradiplomacia y desarrollo en América Latina

La paradiplomacia, entendida como la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, ha experimentado un notable auge en las últimas décadas, especialmente en América Latina. Este tipo de gestión externa no solo proyecta a la provincias, regiones y ciudades en el escenario global, sino que también se ha convertido en una herramienta clave para los gobiernos subnacionales en la implementación de los modelos de desarrollo territorial. En esta edición especial de la Revista Brumario Paradiplomacia y Desarrollo en América Latina, buscamos abordar el fenómeno con enfoque multidisciplinario, combinando teoría y práctica a través de ensayos, artículos académicos y entrevistas con expertos. A través de esta obra esperamos aportar al avance de una disciplina dinámica y desafiante, tanto para el campo académico, como para la gestión pública.

La revista se divide en tres secciones: **Ensayos, Artículos de Investigación y Entrevistas a expertos;**

La **sección ensayos**, tiene como objetivo la publicación de trabajos que reflexionen en profundidad sobre diversos temas de la para-

diplomacia, estos textos tienen una motivación normativa de aportar con sugerencias y propuestas a la solución de problemáticas o desafíos que enfrentan organizaciones y actores involucrados en el proceso de internacionalización territorial. En primer lugar, el trabajo Las Ciudades frente al Pacto para el Futuro: desafíos y oportunidades para su acción internacional, de **Natalia Sánchez**, analiza la perspectiva y posición de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en relación al Pacto del Futuro y reflexiona respecto de las nuevas oportunidades y desafíos que se les presentan a las ciudades como actores internacionales. El segundo texto de esta sección, Notas para la planificación estratégica de la Gestión Externa en la Provincia de Córdoba, Argentina, de **Federico Trebucq**, propone diferentes herramientas conceptuales y analíticas para el desarrollo de una planificación estratégica que oriente los esfuerzos de gestión a un sistema coordinado para el Gobierno de la provincia de Córdoba, Argentina. Por último, en el trabajo, Hacia la consolidación de una comunidad epistémica en paradiplomacia e internacio-

nalización territorial en Iberoamérica, de **Ray Freddy Lara Pacheco**, se analiza el papel de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT) y su importancia en la construcción de una verdadera comunidad epistémica en la región.

En la segunda sección, se presentan tres **artículos de investigación** que abordan temas actuales y relevantes sobre la paradiplomacia y el desarrollo regional en América Latina, proporcionando una visión crítica y detallada del rol de los gobiernos subnacionales.

El primer artículo, "Tendencias y Desafíos en la Integración de la Paradiplomacia y el Nearshoring: Perspectivas para el Desarrollo Regional en América Latina" de **Darío Luis Candellero** y **José Poncio**, examina cómo la paradiplomacia puede integrarse con las estrategias de nearshoring para promover el desarrollo económico en la región. Los autores argumentan que las provincias y regiones latinoamericanas, a través de la paradiplomacia, pueden aprovechar estas dinámicas para atraer inversiones extranjeras, fortalecer las economías locales y mejorar su competitividad en el escenario internacional.

El segundo artículo, "Los gobiernos subnacionales: entre la internacionalización y el desarrollo local sostenible" de **Noelía Wayar**, **Milagros Verzeroli**, **Álvaro Oliva** y **Andrés Lanfranco**, ofrece un análisis profundo sobre cómo los gobiernos subnacionales están equilibrando sus estrategias de internacionalización con la necesidad de promover un desarrollo local sostenible. El trabajo explora las tensiones y oportunidades que surgen cuando los gobiernos locales intentan proyectarse globalmente sin

descuidar los objetivos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

El tercer artículo, "Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei" de **Stella Juste**, analiza el impacto de la alternancia política en las relaciones internacionales de los gobiernos provinciales, con un enfoque particular en las relaciones con China. Juste examina cómo, tras la asunción del nuevo gobierno de Javier Milei en Argentina, las provincias han buscado continuar o redefinir sus vínculos con China, un socio estratégico en temas de comercio e infraestructura. El artículo discute cómo los cambios en la política nacional afectan las estrategias de paradiplomacia a nivel subnacional, resaltando tanto los desafíos como las oportunidades que surgen en momentos de transición política.

La tercera y última sección del libro presenta **entrevistas** con dos figuras destacadas en el ámbito de la paradiplomacia: Mariana Calvento y Nicolás Mancini.

En la entrevista con **Mariana Calvento**, investigadora y experta en política internacional subnacional, se profundiza en el análisis de la paradiplomacia en Argentina y América Latina desde una perspectiva académica. Calvento reflexiona sobre cómo las unidades subnacionales han adquirido un rol cada vez más importante en las relaciones internacionales, y cómo esto ha sido impulsado por el desarrollo de capacidades locales y la participación de las universidades en la formación de profesionales especializados en la gestión paradiplomática. También discute el impacto de la descentralización en la capacidad de las provincias y municipios para influir en la política interna-

cional.

Por otro lado, **Nicolás Mancini**, fundador de Paradiplomacia.org, ofrece una perspectiva desde la práctica profesional. Mancini habla sobre su experiencia en la internacionalización de ciudades latinoamericanas y destaca la importancia de las redes globales para la paradiplomacia. Según Mancini, uno de los principales desafíos es la falta de financiamiento y apoyo institucional para las iniciativas paradiplomáticas, pero también reconoce que cada vez más gobiernos locales están interesados en utilizar la paradiplomacia como una herramienta para mejorar sus economías y promover el desarrollo territorial.

A modo de cierre, queremos agradecer a quienes hicieron posible esta edición especial, a Carina Marques Bertinatti, Editora General, por su generosidad y apoyo constante. A los evaluadores que participaron del sistema doble ciego para garantizar la calidad y pertinencia de todos los trabajos. Al equipo de la editorial de la Universidad Siglo 21, y por supuesto a los autores y autoras que enviaron sus trabajos y confiaron en la propuesta de esta edición especial. Ha sido un honor para nosotros poder colaborar con Brumario, e integrar a la paradiplomacia y la gestión externa subnacional a su amplio y destacado acervo de temas de estudio. ■

Editores

Natalia Sánchez y Federico Trebucq

Número Especial Revista Brumario

Universidad Siglo 21

Paradiplomacia y alternancia política. Las iniciativas provinciales con China durante los primeros meses de la administración de Javier Milei

Por Stella Maris Juste¹

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo interestatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano. El inicio de la administración del presidente Javier Milei a fin de 2023, tensionó la relación bilateral entre Argentina y China generando un panorama de incertidumbre no solo para el vínculo inter-estatal sino, además, para las provincias que desarrollaron una agenda paradiplomática con el país asiático. Durante los últimos años dieciocho provincias argentinas han desplegado acciones con algún tipo de actor del gigante asiático: acuerdos de cooperación técnica, cooperación educativa, financiamiento para obras de infraestructura, proyectos de producción de energías renovables, proyectos de producción de carbonato de litio, entre otros. En tal sentido, se propone un estudio exploratorio, de carácter descriptivo sobre el vínculo hacia China desde la perspectiva teórica paradiplomática. El estudio indagará los primeros nueve meses de la administración del presidente Milei quien asumió la presidencia de Argentina en diciembre del año 2023 hasta agosto de 2024. El estudio parte del giro ideológico de la política exterior de Milei y su afectación en el vínculo con China. A partir de allí se analizarán los cambios y continuidades de las agendas paradiplomáticas: las provincias con agendas hacia China, las temáticas abordadas en la relación, los actores e intereses intervinientes, características del intercambio comercial, y las inversiones chinas destinadas a proyectos provinciales. Por último, se analizarán las posibles estrategias en relación a fortalecer la relación bilateral, a pesar de la alternancia política.

PALABRAS CLAVE

Alternancia política; paradiplomacia; provincias; Argentina; China.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora Asistentente (CONICET-UE CISOR), profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

ABSTRACT

This article aims to analyze Argentine paradiplomacy towards China and its potential to provide continuity to the interstate relationship, even amid political alternations in the South American country. The start of President Javier Milei's administration at the end of 2023 strained the bilateral relationship between Argentina and China, generating a landscape of uncertainty not only for the interstate link but also for the provinces that had developed a paradiplomatic agenda with the Asian country. In recent years, eighteen Argentine provinces have undertaken actions with some type of actor from the Chinese giant: technical cooperation agreements, educational cooperation, financing for infrastructure works, renewable energy production projects, lithium carbonate production projects, among others. In this regard, an exploratory and descriptive study is proposed on the relationship with China from a paradiplomatic theoretical perspective. The study will investigate the first nine months of President Milei's administration, who assumed the presidency of Argentina in December 2023, until August 2024. The study starts from the ideological shift in Milei's foreign policy and its impact on the relationship with China. From there, the changes and continuities of paradiplomatic agendas will be analyzed: the provinces with agendas towards China, the themes addressed in the relationship, the actors and interests involved, the characteristics of trade exchange, and Chinese investments allocated to provincial projects. Finally, possible strategies to strengthen the bilateral relationship, despite political alternation, will be analyzed.

KEYWORDS

Political alternation; paradiplomacy; provinces; Argentina; China.

Introducción

El inicio de la presidencia de Javier Milei a fines de 2023 se caracterizó, entre otros aspectos, por una reorientación de la Política Exterior Argentina (PEA). Durante los primeros nueve meses de su administración, la PEA evidenció una clara orientación hacia el liberalismo económico, el rechazo al socialismo y el alineamiento con países y líderes que promueven principios de libre mercado. En términos de Escudé, se destaca una PEA globalista, con una clara occidentalización y alineamiento con Estados Unidos (Simonoff, 2024; Anzelini, 2024).

En esa línea, la PEA de Milei muestra una preferencia por fortalecer vínculos con paí-

ses que comparten una visión liberal del mercado, como Estados Unidos e Israel (González Levaggi, 2024). Incluso previo a ser electo presidente, Milei demostró admiración e intención de acercamiento con figuras como Donald Trump.

El gobierno de Milei ha buscado fortalecer las relaciones bilaterales con Estados Unidos, promoviendo acuerdos en materia de comercio, inversión y seguridad. En esa línea se destacan iniciativas de colaboración en seguridad y defensa; el presidente ha expresado su interés en colaborar con Estados Unidos en temas de seguridad, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Anzelini, 2024; González Levaggi, 2024). Así también, mostró un alineamiento con Israel, fortale-

ciendo las relaciones a través del apoyo al país en los foros internacionales, señalando la importancia de trabajar conjuntamente en temas de seguridad y lucha contra el terrorismo, y manteniendo una relación cercana con la comunidad judía en Argentina (Molina, 2024).

Por el contrario, Milei ha sido claro en su intención de alejar a Argentina de países con presidencias de izquierda como Brasil, criticando sus políticas y denunciando lo que considera violaciones a las libertades individuales en Cuba, Venezuela y Bolivia. De hecho, Argentina fue uno de los primeros países en desconocer los resultados oficiales de las elecciones de Venezuela en julio de 2024 que dieron como vencedor a Maduro por sobre la fórmula de González Urrutia y Machado, y pedir la detención de Maduro ante la Corte Penal Internacional por delitos de lesa humanidad en septiembre del mismo año (Chaves, 2014a).

A este contexto se debe sumar los vaivenes del vínculo de Argentina con China que, hasta marzo de 2024, fue el segundo socio comercial después de Brasil. Javier Milei demostró en varias oportunidades su desprecio hacia el país asiático, incluso durante su campaña presidencial (Simonoff, 2024).

La relación con los países vecinos también enfrenta cambios, particularmente con Brasil y Mercosur. Milei ha hecho público su interés en revisar y potencialmente reestructurar la participación de Argentina en el bloque para hacerlo más beneficioso para el país, enfocándose en acuerdos que promuevan el libre comercio (González Levaggi, 2024). Con Brasil, el vínculo atraviesa un momento distante debido a las diferencias ideológicas de Milei y Lula Da Silva, que el presidente argentino se ha encargado de

marcar (Simonoff, 2024).

Con todos los matices, la política exterior de Milei refleja sus convicciones ideológicas, buscando reposicionar a Argentina en el escenario internacional bajo una óptica de libre mercado y autonomía nacional (Anzelini, 2024).

Pero Argentina no es un país homogéneo y, al interior de las fronteras las voces provinciales despliegan acciones internacionales vinculadas a los propios objetivos de desarrollo local. Para las provincias argentinas, la inversión extranjera es un factor fundamental para promover economías regionales dinámicas (Liang, 2019; Juste, 2022). Desde la década de 2010, China fue ganando espacio creciente en el desarrollo de proyectos de impacto directo para las provincias como la infraestructura de conectividad (puentes, ferrocarriles, rutas, entre otros), el comercio internacional, y las iniciativas energéticas (energía renovable y minería, principalmente), entre otros. De forma tal que, para las provincias, China emerge como un socio promotor de su desarrollo (Juste, 2022 y 2024; Juste y Rubiolo, 2023).

La llegada de Javier Milei a la presidencia tensionó la relación entre el Estado Federal y las provincias, y puso en duda las agendas paradiplomáticas en torno en China. El Estado Federal se muestra incapaz de financiar proyectos para el desarrollo de las economías provinciales y, al mismo tiempo, condiciona el vínculo con China (Juste, 2024; Juste y Rubiolo, 2023). Ante esta situación surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo el vínculo paradiplomático de las provincias argentinas puede sostener la relación bilateral a pesar de la alternancia política? ¿Qué sucede con los proyectos financiados por actores chinos? ¿Pueden las provincias traccionar la

agenda política interna para direccionar la política exterior argentina hacia China?

El supuesto de partida plantea que la alternancia política en Argentina afecta el vínculo bilateral con China; no obstante, las agendas paradiplomáticas argentinas hacia China permiten continuidad en la medida en que se observan intereses complementarios entre los actores intervinientes. Durante los últimos años se han registrado iniciativas provinciales con China en relación a la construcción de parques solares, eólicos, telecomunicaciones, proyectos de producción de litio, entre otros.

El estudio tiene como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo interestatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano.

La metodología propone un estudio de corte cualitativo, exploratorio, de carácter descriptivo sobre el vínculo hacia China desde la perspectiva teórica paradiplomática. El estudio toma los primeros meses de la administración del presidente Milei quien asumió la presidencia de Argentina en diciembre del año 2023.

A fin de corroborar el supuesto, el artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se analiza la PEA de Milei hacia China y la relación con las provincias. El segundo apartado está dedicado al estudio de los proyectos provinciales en relación a China y la agenda paradiplomática. El tercer apartado se detiene en los proyectos provinciales durante los primeros meses de la administración del presidente Milei. Y, por último, se esbozan algunas reflexiones finales.

La PEA de Milei hacia China y la relación con las provincias

Durante el gobierno del presidente Alberto Fernández (2019-2023) ocurrieron dos acontecimientos significativos en la profundización del vínculo. A inicios de 2022, Argentina ingresa formalmente a la Iniciativa la Franja y la Ruta (IFR) y, al año siguiente, recibe la invitación formal a integrar el bloque de países que componen los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con apoyo del gigante asiático. Sin embargo, con el cambio de administración a nivel nacional y la llegada de Milei a la presidencia, Argentina rechazó el ingreso a los BRICS a fines de 2023 a través de cartas que el presidente envió a sus pares de los países que integran los BRICS (Ámbito, 2023).

En esa misma línea, uno de los cambios más notorios de la PEA en el gobierno de Javier Milei respecto de su antecesor el ex presidente Alberto Fernández, se ha observado en el vínculo con China. Durante los últimos años China se convirtió no sólo en una de las principales potencias económicas del mundo y un socio comercial clave para Argentina (Yu, 2018). El vínculo financiero-comercial se puede analizar teniendo en cuenta tres ejes: inversiones, comercio bilateral y cooperación financiera.

A partir de la década de 2000 China fue acrecentando su presencia como inversor en Argentina, especialmente en sectores como la energía, infraestructura y tecnología. Las inversiones chinas se enfocaron en proyectos de desarrollo de energía renovable (proyectos como el parque solar de Cauchari o el parque eólico Los Meandros en Neuquén) y desarrollo de infraestructura ferroviaria (Belgrano y San Martín Cargas), y minería (González Jáuregui, 2023; Juste, 2024). Estos proyectos estuvieron asociados a empresas chinas y, en muchos casos,

implicaron un fuerte componente de tecnología y servicios provistos por China (Rubiolo y Fiore Viani, 2023; Juste y Rubiolo, 2023).

El punto débil continua siendo el comercio bilateral. Argentina mantiene un déficit comercial de 16 años con China. En 2023 el déficit fue aproximadamente de 3,5 mil millones de USD². Esta situación refleja la fuerte dependencia de Argentina de las importaciones de productos manufacturados y tecnológicos desde China³. Por otro lado la matriz exportadora argentina se conforma de productos esencialmente primarios como ser soja y sus derivados, carne bovina y productos pesqueros (González Jáuregui, 2023; Juste y Rubiolo, 2023).

La cooperación financiera también ha sido un aspecto clave en el vínculo bilateral. Las instituciones financieras chinas, incluido el Banco de Desarrollo de China, proporcionaron líneas de crédito y financiamiento para proyectos clave en Argentina. Además, en la cooperación financiera entre ambos países se destacan los swaps de divisas⁴. El primer acuerdo de swap de divisas entre Argentina y China se firmó en 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández. Desde entonces, se han renovado y ampliado en varias ocasiones, siendo una herramienta crucial para Argentina en momentos de crisis de balanza de pagos y falta de acceso a los mer-

cados financieros internacionales (González Jáuregui, 2023). En junio de 2024, el gobierno llegó a un acuerdo con China para renovar por un año el swap por 5000 millones de USD⁵. A cambio, el presidente. Con este acuerdo, el gobierno argentino logró aliviar su situación financiera ya que de no haberse producido, Argentina habría tenido que pagar 2900 millones de USD en junio y otros 1900 millones de USD en julio, lo que habría impactado negativamente sobre las reservas del Banco Central (Infobae, 2024).

En el plano discursivo, Milei ha tenido momentos controversiales en los que ha expresado una postura crítica hacia el modelo económico y político de China, especialmente en lo que respecta al régimen comunista y la intervención estatal en la economía (El Cronista, 2023). Incluso previo a ser presidente, en oportunidad del debate presidencial, Milei sostuvo que su gobierno separaría la relación política de la relación comercial y que profundizaría la segunda, pues es la única que le interesa mantener con la República Popular de China (Notarfrancesco, 2023). A esto se suma una actuación cuestionable de la canciller Diana Mondino quien tuvo expresiones xenófobas respecto del personal chino que trabaja en la Estación de Observación del Espacio Lejano en Neuquén durante una inspección realiza-

² Durante 2023 Argentina exportó un total de 10,5 millones de USD, mientras que las importaciones acumularon un total de 14 millones de USD (D'Angelo, Marin y Terré, 2024).

³ Las importaciones se conforman, principalmente, maquinaria y equipos electrónicos, productos químicos, y textiles (D'Angelo, Marin y Terré, 2024).

⁴ Los swaps de divisas entre China y Argentina son acuerdos financieros bilaterales que permiten a ambos países intercambiar sus respectivas monedas (yuanes y pesos respectivamente) para facilitar el comercio y la inversión, además de proporcionar liquidez en momentos de necesidad económica. Estos acuerdos han sido fundamentales para Argentina en términos de estabilidad financiera y acceso a reservas internacionales.

⁵ En Abril, una misión oficial en cabecada por Mondino viajó a China para promover las exportaciones y para intentar conseguir la renovación del swap. Sin embargo, este último objetivo fracasó y la renovación del swap terminó destrabándose mediante la embajada argentina y las autoridades del Banco Central de China (Página12, 2024).

da por gobierno. Posteriormente, negó que hubiera intención discriminatoria en sus palabras (CNN Español, 2024).

A pesar de ello, los primeros meses de su gobierno muestran que su enfoque hacia las relaciones bilaterales con China se basa en un pragmatismo económico. Aunque el gobierno privilegie un direccionamiento hacia Estados Unidos y el presidente haya criticado públicamente al gobierno chino, Milei reconoce la importancia de China como socio comercial para Argentina (Simonoff, 2024). Convertido en presidente, Milei expresó su intención de mantener y expandir las relaciones comerciales con China, pero bajo condiciones más favorables para Argentina. Esto incluye la renegociación de acuerdos comerciales y la búsqueda de mayor acceso a los mercados chinos para productos argentinos. Además, enfatizó la necesidad de atraer inversiones chinas en sectores estratégicos, siempre y cuando se respeten los principios de libre mercado y no se comprometan los intereses soberanos de Argentina (González Levaggi, 2024).

En ese contexto, sobresalen dos ejes constantes que atraviesan las relaciones entre Argentina y China y las alternancias políticas del país sudamericano:

La dependencia a la inversión externa

Un tema pendiente de Argentina que guarda relación con la política exterior actual es la dependencia al financiamiento externo. Esta ha sido una característica anclada a la necesidad del país de financiar su desarrollo y cubrir sus déficits fiscales y la balanza de pagos (González Jáuregui, 2023). En este escenario, China ha emergido como un actor clave en las últimas dos décadas, profundi-

zando la relación bilateral y estableciendo un vínculo económico y de cooperación financiera cada vez más fuerte (Juste y Rubiolo, 2023).

Históricamente, Argentina ha dependido de préstamos y financiamiento externo debido a factores como los déficits fiscales crónicos, la alta inflación, y los problemas recurrentes con su balanza de pagos (González Levaggi, 2024). Esto ha llevado al país a recurrir a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de depender de la emisión de bonos soberanos. Entonces, la cooperación financiera china a través de los swaps de monedas, y la inversión extranjera directa proveniente del mismo país ayudan a mitigar esos factures y han sido claves en los últimos años para dinamizar las condiciones de desarrollo de las provincias argentinas.

Durante las dos últimas décadas las inversiones chinas en Argentina han posibilitado el desarrollo de proyectos claves para las economías provinciales. Algunos vinculados a la infraestructura de conectividad como la actualización de los ferrocarriles Belgrano y San Martín Cargas; proyectos de producción de energía renovable como parques solares y eólicos en Jujuy, Salta, La Rioja y Chubut; proyectos de producción de litio en Jujuy, Salta y Catamarca; entre otros (Liang, 2019; Juste, 2021 y 2022).

Si bien el financiamiento chino ha sido crucial para ciertos desarrollos, también hay algunas luces de alerta, pues en algunos casos los proyectos han sido cuestionados por la falta de transparencia y por las condiciones de los contratos, que pueden ser más favorables para los intereses chinos (Myers, 2020). Por otro lado, la relación con China ha permitido a Argentina diversificar su base

económica, accediendo a mercados y tecnologías que no estaban disponibles a través de sus relaciones tradicionales con Estados Unidos y Europa (Juste, 2022).

Esta dependencia es un elemento clave para entender las limitaciones de las posturas más radicales del gobierno de Milei respecto de la relación con la República Popular y el complejo panorama que presentaría para Argentina una total alineamiento con Estados Unidos.

Las provincias argentinas en el vínculo bilateral

Las provincias argentinas han participado del vínculo interestatal entre Argentina y China con mayor o menor protagonismo. Sin embargo, y como se mencionó antes, los gobiernos provinciales empezaron a adquirir un rol protagónico a partir de la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en 2014 (Juste, 2021).

En ese sentido, los cambios de la política exterior durante el inicio del mandato de Milei produjeron inquietudes en los gobiernos provinciales, especialmente en aquellas provincias que tenían en desarrollo iniciativas con actores chinos vinculadas a la producción de litio, a proyectos de infraestructura o energía renovable. Durante los primeros meses de la presidencia de Milei apare-

cieron focos de tensión con China provocados por las declaraciones del presidente y de la canciller, en paralelo a un acercamiento a Estados Unidos. A este panorama se sumó la inspección realizada por el gobierno argentino en abril de 2024 a la Estación de Observación del Espacio Lejano⁶ que opera China en Neuquén en virtud a un acuerdo, y que coincidió con la visita a la Argentina de Laura Richardson, generala del Comando Sur de los Estados Unidos (Chaves, 2024b). Luego, la Embajada de China en la Argentina emitió un comunicado en el cual señaló que “la Estación de Espacio Lejano en Neuquén es una instalación de cooperación tecnológica espacial entre China y Argentina. En lugar de los llamados militares mencionados, los científicos tanto de Argentina como de China tienen acceso al uso de esta estación para investigación científica” (Ámbito, 2024).

En el plano de la política interna, el gobierno nacional buscó la sanción de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”⁷, un objetivo que le llevó meses de negociaciones y que tensó aún más la relación con los gobiernos provinciales. La Ley incluyó la aprobación del “Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI)”, destinada a atraer grandes inversiones extranjeras y nacionales al país a través de exenciones impositivas, facilidades admi-

⁶ La instalación de esta base se origina en acuerdos firmados entre 2012 y 2014 (durante el gobierno de Cristina Fernández) entre la Argentina y China. Desde 2016, gobierno de Mauricio Macri, el acuerdo prohíbe expresamente la utilización de las investigaciones para fines militares. La estación está ubicada en un predio de 200 hectáreas en la localidad de Bajada del Agrio, provincia de Neuquén; cuenta con una antena parabólica de 35 metros de diámetro y es la única que posee China fuera de su territorio (Lin, 2017).

⁷ La “Ley Bases” o “ley ómnibus”, fue una ley impulsada por el gobierno de Milei con el objetivo de reformar profundamente el Estado. Fue aprobada en junio de 2024 y contiene el marco para implementar un conjunto amplio de reformas económicas, laborales, administrativas, y fiscales. Algunos ejes claves de la ley incluyen: privatizaciones y reforma del Estado, reformas fiscales y cambios en el empleo público, entre otras.

nistrativas y garantía de estabilidad fiscal que fue controversial por su potencial para impacto sobre las economías regionales⁸.

Las negociaciones de esta ley llevaron conduxeron no sólo a su aprobación sino, además, a un pacto político entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional que se conoció como “Pacto de Mayo” (Casa Rosada, 2024). En este documento ambos niveles de gobierno, nacional y provinciales, acordaron diez puntos, dos de ellos guardan relevancia por su potencial vinculación con China. El documento expresa en el punto seis “un compromiso de las provincias de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país”, y en el punto diez el gobierno nacional y las provincias acuerdan “La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser una protagonista del mercado global” (Casa Rosada, 2024). Ambos puntos son claves en la relación de las provincias con China. En el primer caso por el interés complementario de las provincias por explotar los recursos que se hallan en sus territorios y el interés de China de garantizarse los recursos necesarios para sostener su crecimiento. Y, en el segundo punto, el compromiso se centra en promover el comercio internacional, incentivando la apertura hacia el exterior y la inserción en diferentes mercados.

En líneas generales, las provincias se enfrentan a una política exterior ambigua, políticamente direccionada hacia Estados

Unidos, pero cercana a China en términos de comerciales y de inversiones.

La paradiplomacia argentina hacia China

Desde la década del 2000, la intensidad y el número de interacciones entre las provincias argentinas y China ha ido en crecimiento. La vinculación subnacional ha funcionado como una estrategia más de instrumentalización y fortalecimiento de los lazos bilaterales entre Argentina y China y, además, puso en evidencia el desarrollo de las agendas paradiplomáticas provinciales (González Jauregui, 2023; Juste, 2021). Las agendas paradiplomáticas presentan iniciativas en diversas áreas, desde acuerdos comerciales hasta proyectos de infraestructura y cooperación cultural.

En Argentina la Constitución Nacional de 1994 en su artículo 124 reconoció la capacidad de las provincias argentinas para:

“(...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. (...)” y, en consecuencia, las habilita para desplegar acciones internacionales siempre que cumplan con los lineamientos mencionados.

El vínculo subnacional con China no sólo

⁸ El impacto del RIGI en las provincias argentinas puede conducir a que las provincias más desarrolladas o con mayor infraestructura, como Buenos Aires, Córdoba, y Santa Fe, podrían atraer una mayor proporción de estas inversiones, profundizando la brecha económica con las provincias menos desarrolladas. Además, el régimen podría generar tensiones con las provincias si se percibe que la Nación interviene excesivamente en la fiscalidad y regulación local; en consecuencia, las provincias podrían perder autonomía en la gestión de sus recursos y en la implementación de políticas locales. Por último, el impacto en la recaudación fiscal también es un factor crítico, si las exenciones fiscales son amplias, las provincias podrían ver reducidos sus ingresos por coparticipación federal, lo que podría afectar la financiación de servicios públicos y proyectos locales (Serrichio, 2024).

encontró motivaciones en las provincias argentinas. En 2013, Xi Jinping lanzó la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la visita a la Universidad Nazarbayev de Kazajistán (Yu, 2018). Inspirada en la antigua ruta de la seda, esta iniciativa global planteó un conjunto de corredores económicos que propiciaron un flujo de intercambio comercial y cooperación, conectado China con Europa a través de regiones terrestres y marítimas (Vadell, 2022; Rubiolo, Avendaño y Marcelino, 2022; Oviedo, 2019). Este plan, se caracterizó por desplegarse en diversas direcciones, temáticas y actores que comprenden la infraestructura, el comercio, las finanzas y los intercambios de bienes y servicios. En este contexto, los países latinoamericanos vieron una oportunidad rentable en la construcción de un espacio de cooperación mutua y Argentina no fue la excepción, incorporándose formalmente a la Iniciativa de La Franja y la Ruta a inicios de 2022. Sin embargo, previo al ingreso de Argentina, en 2014, la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en Argentina y China abrió una nueva etapa en cooperación e intercambio donde las provincias adquirieron un rol protagónico (Casa Rosada, 2014).

El despliegue del accionar subestatal contribuyó a instrumentalizar la política exterior argentina hacia China, aportando un nuevo canal de cooperación (Juste, 2022; Juste y Rubiolo, 2023). Al igual que en otros países de la región, en Argentina el financiamiento para el desarrollo local es una demanda insatisfecha por los gobiernos subestatales y, subsidiariamente, del Estado Federal. Esa fue una de las motivaciones provinciales para buscar y promover iniciativas con el país asiático. En consecuencia, los gobiernos subestatales encontraron en China una fuente de financiamiento

y tecnología que abrió el paso a un modelo de vinculación cooperación multinivel (Myers, 2020; Juste, 2021). A partir de ese momento, los proyectos en relación a actores chinos comenzaron a multiplicarse, y los gobiernos provinciales empezaron a tomar contacto y desarrollar vínculos con firmas, bancos y diversas instituciones chinas.

A nivel local, la estrategia de China en América Latina produjo un acercamiento a través de diferentes canales formales e informales y comitivas ad-hoc que entraron en contacto con gobiernos subnacionales de la región (Yu, 2018; Lin, 2019; Myers, 2020). Este abordaje multinivel de relacionamiento abrió las puertas para acuerdos comerciales, iniciativas de cooperación, inversiones y préstamos que se produjeron principalmente en las áreas de infraestructura de conectividad, energía, minería, comunicación y educación y cultura (Juste, 2022; Myers, 2020).

El gobierno chino promovió activamente distintas formas de compromiso con América Latina a nivel regional, bilateral y así también local, a través de pronunciamientos políticos (Vadell, 2022). Particularmente, el interés por profundizar lazos con los niveles locales fue enfatizado en espacios como el Foro China-CELAC 2015; en el Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República Argentina (2019-2023), firmado en ocasión de la visita de Estado que realizó el presidente Xi Jinping a Argentina en diciembre del año 2018; y en el Plan de Acción Conjunto de Cooperación de Áreas Claves CELAC-CHINA (2022-2024).

Las iniciativas provinciales con actores chinos

Como se mencionó anteriormente, las pro-

vincias empezaron a desempeñar un rol protagónico en la relación con China con la firma del Acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales en 2014. A partir de ese momento inician proyectos en diferentes provincias, destacándose proyectos en diferentes áreas, a saber:

Ferrocarriles: estos proyectos afectaron a varias provincias, pues China se involucró en la modernización y expansión de la red ferroviaria argentina. En particular, el proyecto de renovación del Ferrocarril Belgrano y San Martín Cargas, que atraviesa varias provincias del noroeste argentino, ha recibido financiamiento y asistencia técnica china. Estos proyectos fueron clave para mejorar la logística del transporte de productos agrícolas y minerales hacia los principales puntos de distribución y consumo del país (Lejtman, 2022).

Energía Hidroeléctrica: en el sur del país, en la provincia de Santa Cruz donde se planificó la construcción de las represas hidroeléctricas "Cóndor Cliff" y "La Barrancosa" (antes llamadas "Néstor Kirchner" y "Jorge Cepernic", respectivamente). Estos proyectos son financiados en gran parte por bancos chinos y están destinados a incrementar la capacidad energética del país aprovechando los recursos hídricos de la región (Borsellino y Pereira, 2020).

Minería: China tiene un gran interés en la extracción del litio que se localiza en las provincias del norte argentino Jujuy, Salta y Catamarca. Múltiples empresas chinas han invertido en proyectos mineros como el de Cauchari-Olaroz, una de las reservas de litio más grandes del mundo. Estas inversiones son cruciales teniendo en cuenta el aumento de la demanda global de litio, esencial para la fabricación de baterías de vehículos eléc-

tricos (Juste 2021).

Energía Nuclear: en la provincia de Buenos Aires se planificó la construcción de la cuarta central nuclear argentina, Atucha III, en la localidad de Lima. Este proyecto incluye la implementación de tecnología nuclear china Hualong One y es una de las iniciativas más grandes en el ámbito de la energía nuclear en Argentina (Giusto, 2023).

Agricultura y Tecnología: en provincias como San Juan se han firmado acuerdos para el desarrollo de proyectos de riego tecnificado y la implementación de tecnología agrícola avanzada. China ha mostrado interés en mejorar la productividad agrícola en esta región, lo que también incluye la transferencia de tecnología y conocimiento (News ArgenChina, 2022).

Infraestructura Vial: en diferentes puntos del país como Córdoba y Santa Fe, firmas Empresas chinas han participado en la construcción y mejoramiento de rutas y autopistas, facilitando el transporte y comercio regional. Estos proyectos también incluyen financiamiento y tecnología china (Bianchi, 2016).

Estas iniciativas tuvieron dos modalidades de gestión. En algunos casos, los proyectos fueron gestionados por los gobiernos provinciales quienes negociaron con los actores chinos (gobiernos, firmas, bancos, entre otros). Y, en otros casos, las iniciativas se realizaron mediante una gestión triangulada entre los gobiernos provinciales, el gobierno nacional y los actores chinos (Juste, 2024). De esta manera encontramos: (ver tabla en página siguiente).

Cuando inicia la presidencia de Javier Milei a fines de 2023, numerosos proyectos chinos estaban en desarrollo en distintos puntos de la geografía argentina. En líneas gene-

Tabla 1 Modalidad de gestión de los proyectos energéticos argentinos

Gestión Provincial	• Parque Solar Cauchari I, II y III (Jujuy). • Ampliación Parque Solar Cauchari IV y V (Jujuy) • Complejo hidroeléctrico Potrero del Clavillo-El Naranjal (Cata-marca y Tucumán). • Ampliación Parque Eólico/Solar “Cerro Arauco” (La Rioja) • Parque eólico “El Escorial” y “Antonio Morán” (Chubut) • Parque eólico “Viento Reta” (Buenos Aires) • Parque eólico “Río Grande” (Tierra del Fuego). • Proyectos de producción de carbonato de litio.
Gestión Coordinada Provincia-Estado Federal	• Central Nuclear “Atucha III” • Represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner • Obras de infraestructura vial

Fuente Juste, 2022.

rales, y siguiendo la distinción anterior respecto de las modalidades de gestión de los proyectos que involucran actores chinos en el país, se pueden observar dos situaciones: a) iniciativas que han tenido continuidad ante la alternancia política de Argentina y b) proyectos que se han suspendido o que se encuentran en una etapa de revisión.

Proyectos que tuvieron continuidad

Iniciativas de energías renovables

Los proyectos gestionados por los gobiernos provinciales son los que tuvieron continuidad ante la alternancia política. Muchos de ellos ya estaban en un estado avanzado como es el caso del parque solar Cauchari en la provincia de Jujuy, finalizado, cuya ampliación se inició en el año 2023.

Los parques eólicos “El Escorial” y “Antonio Morán” son proyectos estratégicos para aumentar la producción de energía limpia en

la Patagonia, más precisamente en la provincia de Chubut. Ambos proyectos, también financiados por China, y gestionados directamente por el gobierno provincial. El mismo proceso tienen los parques eólicos y solares en La Rioja, Buenos Aires y Tierra del Fuego (González Jáuregui, 2022).

Estos proyectos tienen tres elementos en común. El primer elemento es que los proyectos son gestionados directamente por los gobiernos provinciales a través de diferentes ministerios. El segundo elemento común es que se trata de iniciativas de ejecución “TurnKey” o “Llave en Mano”, en donde el China asume el financiamiento, la planificación del proyecto, el desarrollo de la ingeniería, la adquisición del equipamiento y suministros, la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones (Dussel Peters, 2021). Esta modalidad ha sido empujada por China con anterioridad en otros países de la región como Perú y Ecuador, así como también el continente africano. En el

caso de Argentina, sobresale la presencia de la firma PowerChina⁹, una empresa gigante dedicada a proyectos de energías renovables en distintos puntos del mundo. El tercer elemento en común es que, a pesar de ser gestionados por los gobiernos provinciales, se requiere que los gobiernos provinciales aporten parte del financiamiento para lo cual, en la mayoría de los casos, emiten “bonos verdes” que deben tener el visto bueno del gobierno nacional¹⁰.

En líneas generales, se observa que China ha reforzado su estrategia de “globalización con características chinas”, no sólo a través de sus ya conocidos proyectos de infraestructura en el marco de la Iniciativa de La Franja y la Ruta, sino también en el campo energético. Como observa Dussel Peters (2021), los proyectos tipo llave en mano (turnkey projects) son actividades complejas desde la lógica de cadenas globales de valor: no solo requieren conocimiento del comercio, logística, financiamiento e inversiones sino, además, un conocimiento local, regional y nacional de expectativas, normativas y regulaciones ambientales, laborales, entre otros. En ese sentido Dussel Peters y Armony (2017) señalan que:

China presenta enormes fortalezas institucionales para ofrecer “paque-

tes” o proyectos llave en mano (turnkey projects), es decir, con la capacidad de integrar aspectos de diseño, proveeduría, fabricación, financiamiento, tecnologías, servicios post-venta, e incluso fuerza de trabajo en los proyectos de infraestructura (Dussel Peters y Armony, 2017, p. 20).

Las experiencias provinciales de estas iniciativas aportaron enseñanzas importantes respecto de la gestión con actores chinos. Incluso los proyectos que surgen de la gestión provincial requieren de la articulación multinivel entre la Provincia y el Estado Federal. Esto pone de manifiesto que, aunque las provincias tengan capacidad de actuar en el plano internacional, determinadas acciones exigen de la conformidad del Estado Federal; tal es el caso de contraer préstamos internacionales o emitir deuda pública. Para esto último, se requirió el acuerdo previo con el Estado Federal, comprometiendo los ingresos provenientes de la coparticipación federal y, en consecuencia, su propio desarrollo (Juste, 2022).

Iniciativas de producción de litio

La segunda línea de iniciativas provinciales exitosas con China es aquella vinculada a la

⁹ PowerChina estuvo a cargo, por ejemplo, de la construcción del parque solar de Cauchari junto a Shanghai Electric Power Construction, ambas proveedoras de materiales y constructoras del parque respectivamente. A ellas se sumó Talesun Energy Argentina, una multinacional china que manufactura paneles de energía solar y, luego, se sumó Huawei Technologies que aportó la tecnología necesaria para transformar la energía de los paneles solares a corriente utilizable para su ingreso a la red eléctrica (Gonzalez Jáuregui, 2022; Juste, 2021).

¹⁰ Si se analiza el parque solar de Cauchari, proyecto de energías renovables que está finalizado, se observa que el proyecto demandó 541,5 millones de USD obtenidos de tres fuentes: a) Un crédito que la provincia de Jujuy tomó del ExImBank con garantía soberana del gobierno nacional, por 331,5 millones de USD; b) la provincia emitió un “bono verde” por 210 millones de USD en el mercado financiero de Estados Unidos que le permitió aportar financiamiento propio. Ambos créditos fueron aprobados por la Legislatura provincial, poniendo en garantía los fondos de la coparticipación federal de impuestos; c) un préstamo de 10 millones de USD al Banco de la Nación Argentina (Juste, 2021).

producción de carbonato de litio en el norte argentino. Argentina es uno de los principales productores de litio a nivel mundial, y los capitales chinos han jugado un papel crucial en el desarrollo de esta industria en el país.

En el escenario internacional, China es el actor que domina el mercado mundial del litio. Si consideramos el proceso de transformación desde el mineral hasta la batería, China domina las tres etapas: extracción, refinamiento y aplicación. En la etapa de extracción, el gigante asiático ocupa el tercer lugar como productor mundial después de Australia y Chile. En la etapa de refinamiento, es el principal productor mundial de carbonato de litio, hidróxido de litio, cloruro de litio (Juste y Rubiolo, 2023). Y en la etapa de aplicación, China es el primer productor mundial de cátodos y electrolitos, dominando así toda la cadena productiva. Por tal motivo, no es ilógica su presencia en la

mayor reserva del mineral en Sudamérica (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022).

A diferencia de Bolivia y Chile, los otros dos países que componen el Triángulo del Litio, Argentina no cuenta con un marco regulatorio específico para la producción de litio. Dado a que se trata de un Estado Federal, se superponen normas que emanan tanto del nivel nacional como del nivel subnacional, produciéndose un marco jurídico multinivel con la participación de las provincias e, indirectamente del Estado Federal (Fornillo, 2015; Juste y Rubiolo, 2023).

En este panorama, el interés asiático encuentra respuesta en las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, economías regionales periféricas del país, alejadas de los principales puntos de distribución y consumo, apareciendo como una veta más de la agenda paradiplomática.

Tabla 2 Proyectos avanzados de producción de litio con inversión china

Proyecto Cauchari-Olaroz Jujuy	Es el proyecto con capitales chinos más avanzado y relevantes de Argentina. Se encuentra en etapa de producción y es operado por la empresa Minera Exar, una sociedad conjunta entre la empresa canadiense Lithium Americas y la china Ganfeng Lithium, que posee una participación mayoritaria. El proyecto está ubicado en el salar de Cauchari-Olaroz y se espera que produzca litio grado batería, esencial para la fabricación de baterías para vehículos eléctricos. La producción comercial comenzó en 2023, y se proyecta que alcanzará una capacidad anual de 40.000 toneladas de carbonato de litio para fines de 2024
Proyecto Mariana Salta	Tiene como principal inversor a la firma Ganfeng Lithium, uno de los mayores productores de litio en China, quien adquirió el control total del proyecto en 2021. Está situado en el Salar de Llullaillaco y se encuentra en la etapa de exploración avanzada, con planes para desarrollar una planta de producción de cloruro de litio.

Proyecto
Centenario-Ratones
Salta

Este proyecto está en proceso de desarrollo por una asociación entre la empresa china Tibet Summit Resources y la australiana Orocobre. Se espera que la planta tenga una capacidad de producción significativa, contribuyendo a la posición de Argentina como uno de los principales exportadores de litio.

Proyecto
Tres Quebradas
Catamarca

Situado en la provincia de Catamarca, esta iniciativa es operada por la firma china Zijin Mining que adquirió el proyecto en 2021. A principios de 2024 se encontraba en una etapa avanzada de desarrollo y se espera que la fase de producción comience en 2025.

Fuente Elaboración de la autora en base a datos de Juste y Rubiolo, 2023

Cabe destacar que los proyectos antes mencionados no son los únicos. Existen alrededor de 39 proyectos de producción de litio con capitales de diferentes orígenes que se encuentran en distintos estadios: de exploración, de prefactibilidad, de factibilidad, de construcción de la planta de producción, entre otros (Juste y Rubiolo, 2023). Esto permite prever que en los próximos años la cantidad de proyectos, inversiones y producción, crezca exponencialmente.

La continuidad de estos proyectos puede explicarse no sólo por la gestión directa de los gobiernos provinciales en cada caso sino porque, además, tienen congruencia con la política del gobierno nacional tendiente a explotar los recursos naturales del país, como lo expresa claramente el Pacto de Mayo.

En líneas generales, las áreas de cooperación entre las provincias argentinas y Chinas pueden ser entendidas desde el punto desde el concepto de cooperación selectiva. La teoría de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1988) explica que en un mundo globalizado los Estados tienen múltiples canales de interacción (comercio, diplomacia, inter-

cambios culturales) y no solo se enfocan en temas de seguridad. En este contexto, los actores pueden optar por cooperar en ciertas áreas, mientras evitan la cooperación en otras. En otras palabras, es una cooperación selectiva los actores maximizan los beneficios en áreas que estiman estratégicas. Esto explica la complementariedad de intereses entre las provincias argentinas y China, donde las primeras buscan inversiones para diversificar las matrices productivas con el fin del desarrollo local, y la segunda busca asegurar los recursos necesarios para su crecimiento y rol en el sistema internacional.

Proyectos suspendidos o en revisión

Iniciada la presidencia de Javier Milei, algunos de los proyectos con participación de colaboración con China, gestionados por las provincias y el gobierno nacional fueron suspendidos o puestos en revisión. En algunos casos, la suspensión o revisión obedeció a una de las primeras medidas del presidente Milei que fue detener la obra pública como una de las estrategias para reducir el gasto público (Lerner, 2024). Por tal motivo,

durante el primer trimestre de 2024, el gobierno nacional ordenó la suspensión de gran parte de las obras públicas, lo que incluyó proyectos financiados por China. Esto afectó negativamente la relación con Beijing, especialmente porque algunos de

estos proyectos estaban autofinanciados con fondos chinos y eran considerados estratégicos por el gobierno de Xi Jinping. Entre los proyectos suspendidos más destacados se encuentran:

Tabla 3 Proyectos con participación de China suspendidos o bajo revisión

Represas hidroeléctricas de Santa Cruz	El proyecto inició en el año 2013 tras realizarse una licitación internacional la cual adjudicó la construcción de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic a la unión transitoria de empresas (UTE) integrada por la firma china Gezhouba, y las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo ¹¹ (Juste, 2021). Su construcción se suspendió momentáneamente durante la transición política de 2015 en Argentina. No obstante, el proyecto sobrevivió e incorporó a dos firmas argentinas, aunque con una pequeña participación: Gezhouba tenía el 54% de las acciones y luego compró 16% de la participación de Electroingeniería, que pasó de tener 36% al 20%; Hidrocuyo mantuvo su 10%. Iniciada la presidencia de Milei las obras se suspendieron y China solicitó el avance de las obras como condición para la renovación del swap de monedas, aunque el gobierno argentino nunca confirmó la aceptación de esta condición (Maza, 2024)
Central Nuclear Atucha III en Buenos Aires	En 2023 se suscribió un contrato entre la empresa estatal Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) que prevé la provisión desde China de la ingeniería, construcción, adquisición, puesta en marcha y entrega de un reactor del tipo HPR-1000, que utilizará uranio enriquecido como combustible y agua liviana como refrigerante y moderador. Su construcción estaba prevista para 2024, creando más de 7.000 empleos y una integración aproximada del 40% de proveedores nacionales (Ámbito Financiero, 2022). Con el cambio de administración en Argentina, se reconsideraron la viabilidad y necesidad del proyecto, y aparecieron algunas diferencias en las condiciones del acuerdo entre Argentina y China, incluyendo aspectos financieros y técnicos o de gestión, que no pudieron resolverse satisfactoriamente.

¹¹ La adjudicación fue controversial puesto que la oferta presentada por la UTE no fue precisamente la más baja y la prensa señaló un vínculo entre algunos de los ejecutivos de las empresas con funcionarios del gobierno nacional (Pagni, 2013).

Obras de infraestructura vial y transporte

Principalmente dos de ellos:

Corredor Vial B (Ruta Nacional 8 y Ruta Nacional 36): Este proyecto, inició a través de una iniciativa de Participación Público-Privada (PPP), incluía la construcción y mantenimiento de rutas nacionales en la provincia de Buenos Aires y Córdoba. Fue financiado en parte por China, pero enfrentó problemas financieros y administrativos, lo que llevó a su suspensión (Bustelo y Rubiolo, 2023)

Proyecto del Tren Norpatagónico: proyecto que pretendía revitalizar la línea ferroviaria entre Bahía Blanca y Añelo, fue financiado parcialmente por China y ha enfrentado múltiples retrasos y problemas que han puesto en riesgo su continuidad (Bustelo y Rubiolo, 2023).

Fuente Elaboración de la autora en función a Bustelo y Rubiolo, 2023; Borsellino et al., 2020 y Juste, 2024

Como se mencionó antes, la suspensión de las represas y la central nuclear se debió a una decisión del gobierno de Milei de detener la mayoría de las obras públicas en el país, como parte de una política más amplia de reducción del gasto público (González Torres, 2024). Además, en el caso de las represas, se sumaron argumentos relacionados con preocupaciones ambientales y sospechas de corrupción asociadas a las gestiones anteriores, lo que llevó a una revisión de estos contratos.

En el caso de los proyectos de infraestructura vial la suspensión fue parte de la política general de paralización de obras públicas, justificada por el gobierno como una medida para reducir el déficit fiscal. En ese sentido, la administración de Milei ha priorizado el ajuste económico y la reducción de la deuda, lo que ha llevado a la cancelación o suspensión de proyectos que implican grandes inversiones o compromisos financieros.

La suspensión de estos proyectos ha generado tensiones en la relación entre Argentina y China. Desde Beijing, se considera que

algunas de estas decisiones se tomaron por motivos ideológicos y ha expresado su preocupación por la estabilidad de las inversiones chinas en Argentina. Las primeras consecuencias visibles han sido un claro enfriamiento en las relaciones bilaterales y la renegociaciones en algunos acuerdos financieros, como el swap de monedas entre ambos países.

Conclusiones

La llegada de Javier Milei a la presidencia de Argentina tensionó la relación entre el Estado Federal y las provincias, y puso en duda las agendas paradiplomáticas en torno en China. En la situación de crisis económica diagnosticada por el gobierno nacional, éste se manifestó incapaz de financiar proyectos para el desarrollo de las economías provinciales y, al mismo tiempo, creó un panorama de incertidumbre en el vínculo con China. En ese contexto el artículo planteó como objetivo analizar la paradiplomacia argentina hacia China y su potencial para proveer continuidad al vínculo inte-

restatal, aun ante las alternancias políticas en el país sudamericano.

El supuesto de partida planteó que la alternancia política en Argentina afecta el vínculo bilateral con China; no obstante, las agendas paradiplomáticas argentinas hacia China permiten continuidad en la medida en que se observan intereses complementarios entre los actores intervinientes. Durante los últimos años se han registrado iniciativas provinciales con China en relación a la construcción de parques solares, eólicos, telecomunicaciones, proyectos de producción de litio, entre otros.

Los resultados permitieron corroborar que, con el inicio de la administración de Javier Milei, que comenzó a fines de 2023, se produjeron cambios que afectaron la relación bilateral entre Argentina y China, especialmente en términos de paradiplomacia provincial. La reciente inaugurada presidencia de Milei, produjo cambios en relación con China en los siguientes ejes:

- Redireccionamiento de la política exterior: iniciando un periodo hacia un enfoque más liberal y pro-Estados Unidos, lo que ha generado tensiones en la relación con China, repercutiendo en el vínculo político con consecuencias en las relaciones comerciales y financieras, observables en los cambios en el comercio bilateral y la suspensión del financiamiento para distintas iniciativas.
- Impacto en las Provincias: como consecuencia del giro de la política exterior se vieron afectadas las provincias argentinas que han desarrollado agendas paradiplomáticas con China. Los proyectos afectados son aquellos en los que se observa una triangulación

entre el gobierno nacional, las provincias y los actores chinos que intervienen en la gestión. Los proyectos menos afectados fueron aquellos gestionados directamente por las provincias con China como es el caso de las iniciativas de energías renovables y producción de litio.

- Dependencia Financiera: A pesar de las tensiones políticas, Argentina sigue siendo dependiente de la inversión y el financiamiento chino, especialmente a nivel provincial. Esta dependencia limita la capacidad del gobierno de Milei de desplegar una política confrontativa con China.
- Paradiplomacia como continuidad: A pesar de los cambios en la política exterior nacional, las agendas paradiplomáticas de las provincias pueden ofrecer una vía para mantener cierta continuidad en las relaciones con China, dado que estas relaciones se basan en intereses económicos complementarios y de especial interés para el desarrollo de las economías provinciales de Argentina.
- El RIGI y el Pacto de Mayo: estas medidas impulsadas por el gobierno de Milei se destacan con potencial para articular acciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en relación a China, especialmente en cuanto a la explotación de recursos naturales y la apertura al comercio internacional.

En conclusión, los primeros meses de la presidencia de Javier Milei evidencian un proceso de reorientación hacia Occidente de la política exterior argentina, en donde las provincias argentinas podrían jugar un papel

clave en mantener los vínculos con China debido a intereses económicos estratégicos y complementarios.

La continuidad de las iniciativas gestionadas por la provincias en relación a China y la suspensión o revisión de otros proyectos en los que tiene intervención el gobierno nacio-

nal, reflejan una cooperación selectiva entre Argentina y China, centrada en áreas clave como la energía y la minería. Esta vinculación selectiva guarda relación con las necesidades de financiamiento externo de Argentina y su constante dependencia al capital extranjero.

Bibliografía

Ámbito (2024). “La embajada de China en Argentina defendió la base espacial en Neuquén: “Es civil y transparente””, 7 de abril. <https://www.ambito.com/politica/la-embajada-china-argentina-defendio-la-base-espacial-neuquen-es-civil-y-transparente-n5977375>

Ámbito (2023). “Javier Milei comunicó por carta que Argentina renuncia a los BRICS”, 20 de diciembre. <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-comunico-carta-que-argentina-renuncia-los-brics-n5910116>

Anzelini, Luciano (2024). “Occidentalización dogmática y desnacionalización estratégica: la política exterior y de defensa de Javier Milei”. Análisis CIPEI, N° 43-06/2024. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/d94f89cd-f1bc-4157-b724-db8333e7fd85/content>

Bianchi, Walter (2016). “China financiará obras de infraestructura en Argentina por 25.000 millones de dólares: medios”. Reuters, 1 de agosto, <https://www.reuters.com/article/world/us/china-financiar-obras-de-infraestructura-en-argentina-por-25000-millones-de-d-idUSKCN10C2JN/>

Borsellino, Laura y Pereira, Pablo (2020). ““Libre de los Andes hasta el mar”. Disputas en torno a grandes represas hidroeléctricas de inversiones chinas: el caso del Río Santa Cruz (Provincia de Santa Cruz, Argentina).” Quid 16 N°14, p. 165-186.

Bustelo, Santiago y Rubiolo, Florencia (2023). “Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China”. Fundar, proyectos especiales, febrero. <https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/01/Fundar-Hoja-de-ruta-para-una-integracion-sostenible-entre-Argentina-y-China.pdf>

Casa Rosada (2024). “Palabras del Presidente, Javier Milei, en la firma del Pacto de Mayo”, 9 de julio. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>

Casa Rosada (2012). “Argentina y China suscribieron un acuerdo de asociación estratégica integral”, 18 de julio. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral>

- Chaves, Facundo (2024a). “El Gobierno le pidió a la Corte Penal Internacional la detención de Nicolás Maduro y otros jerarcas de la dictadura venezolana”. Infobae, 6 de septiembre. <https://www.infobae.com/politica/2024/09/06/el-gobierno-le-pidio-a-la-corte-penal-internacional-la-detencion-de-nicolas-maduro-y-otros-jerarcas-de-la-dictadura-venezolana/>
- Chaves, Facundo (2024b). “El Gobierno revisará los contratos de la estación china en Neuquén pero por ahora no habrá visita ni inspección”. Infobae, 9 de abril. <https://www.infobae.com/politica/2024/04/09/el-gobierno-revisara-los-contratos-de-la-estacion-china-en-neuquen-pero-por-ahora-no-habra-visita-ni-inspeccion/>
- CNN Español (2024). “La canciller de Argentina dice que los chinos “son todos iguales” y desata una controversia; luego niega intención discriminatoria”, de mayo, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/03/canciller-argentina-diana-mondino-dice-chinos-iguales-controversia-orix/>
- D’Angelo, Guido; Marin, Natalia y Terré, Emlilce (2024). “Las exportaciones de las provincias en un 2023 muy desafiante”. Bolsa de Comercio de Rosario, AÑO XLII -Edición N° 2158 -Especial Comercio Exterior. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/las-38>
- Dussel Peters, Enrique y Armony, Ariel (2017). Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Dussel Peters, Enrique (2021). Monitor de la infraestructura china en América Latina y El Caribe 2021. Red ALC-China.
- El Cronista (2023) “Ni China, ni Putin, ni Lula: un Milei recargado dijo que “no hará negocios con ningún comunista””, 14 de septiembre. <https://www.cronista.com/economia-politica/ni-china-ni-putin-ni-lula-un-milei-recargado-dijo-que-no-hara-negocios-con-ningun-comunista/>
- Fornillo, Bruno(2015). Leyes sobre el litio: ¿recurso estratégico minero u oportunidad científico-industrial?. Realidad Económica, 12 (295), 134-138.
- Freytes, Carlos; Obaya, Martín y Delbuono, Víctor (2022). Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio, FundAr.
- Giusto, Patricio (2023). “Cincuenta años de relaciones sino-argentinas: cambios y continuidades”. Revista Política Austral, 2(2), 171-189. <https://doi.org/10.26422/RPA.2023.0202.giu>
- González Jáuregui, Juliana (2023). “La Argentina en un contexto global en transición: los desafíos del vínculo económico con China”. Voces en el Fénix; vol. 12 p. 50 –57.
- González Jáuregui, Juliana (2022). “Financiamiento e inversiones de China en energías renovables en la Argentina”. Revista de ciencias sociales, segunda época, N° 42, primavera de 2022, pp. 177-198

- González Levaggi, Ariel (2024). “La Argentina de Milei frente a los Estados Unidos: los desafíos del occidentalismo conservador-libertario en un mundo post-unipolar”. La inserción de la Argentina en el mundo, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), N° 5 agosto.
- González Torres, Luciano (2024). “Primeros datos del ajuste fiscal de Milei: el gasto público cayó más de 30% el mes pasado”. Infobae, enero, <https://www.infobae.com/economia/2024/01/18/primeros-datos-del-ajuste-fiscal-de-milei-el-gasto-publico-cayo-mas-de-30-el-mes-pasado/>
- Infobae (2024). “Inminente acuerdo del Gobierno con China para la renovación del swap de monedas por casi USD 5.000 millones”, 12 de junio. <https://www.infobae.com/economia/2024/06/12/inminente-acuerdo-del-gobierno-con-china-para-la-renovacion-del-swap-de-monedas-por-casi-usd-5000-millones/>
- Juste, Stella (2024). “Las provincias argentinas a través del vínculo con China (2014-2022): ¿hacia una reconfiguración de la doble periferia?”. *Estudios Internacionais*; vol. 11, p. 86 – 106
- Juste, Stella (2021). “La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina en relación a actores chinos”. *Foro Internacional*, vol. LXI, p. 1003-1035, 2021.
- Juste, Stella (2022). “Continuidad de la acción externa subnacional a través de los cambios políticos del Estado. Jujuy: ¿la provincia que entendió la relación con China?”. *Studia Politicae*; p. 85 – 108.
- Juste, Stella y Rubiolo, Florencia (2023). “Litio y desarrollo en Argentina: los desafíos del sistema de gobernanza multinivel y el vínculo con China”. *Si Somos Americanos*, vol. 23 p. 1 – 28.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lejtman, Román (2022). “El gobierno dice que China invertirá 20 mil millones de dólares en Argentina para centrales, gasoductos y trenes”, 5 de febrero. <https://www.infobae.com/politica/2022/02/05/el-gobierno-dice-que-china-invertira-20-mil-millones-de-dolares-en-argentina-para-centrales-gasoductos-y-trenes/>
- Lerner, Andrés (2024). “Radiografía del ajuste de Javier Milei: recorte del 70% a la obra pública y de más del 40% a jubilados”. *Ámbito*, 7 de febrero. <https://www.ambito.com/economia/radiografia-del-ajuste-javier-milei-recorte-del-70-la-obra-publica-y-mas-del-40-jubilados-n5939505>
- Liang, Wei (2019) “Pulling the Region into its Orbit? China’s Economic Statecraft in Latin America”. *Journal of Chinese Political Science*, 24 (4), 1-17.
- Lin, Hua (2017). “Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri”. *Relaciones Internacionales (La Plata)*, N° 53, p. 229-237.

- Maza, Agustín (2024) “El Gobierno avanza para destrabar hasta USD 1.000 millones de financiamiento chino y reactivar las represas en Santa Cruz”. Infobae, 24 de junio. <https://www.infobae.com/economia/2024/06/19/el-gobierno-avanza-para-destrabar-hasta-usd-1000-millones-de-financiamiento-chino-y-reactivar-las-represas-en-santa-cruz/>
- Molina, Melisa (2024). “El gesto definitivo del alineamiento de Javier Milei con Israel”. Página 12, 15 de abril. <https://www.pagina12.com.ar/729146-el-gesto-definitivo-del-alineamiento-de-javier-milei-con-isr>
- Myers, Margaret (2020). *Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean*. Research Publications. 35. Jack D. Gordon for Public Policy. https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/35
- Notarfrancesco, Santiago (2023). “El comercio con China, en vilo ante la posibilidad Milei presidente”. El Cronista, 10 de noviembre. <https://www.cronista.com/columnistas/el-comercio-con-china-en-vilo-ante-la-posibilidad-milei-presidente/>
- News ArgenChina (2002). “Se llevó a cabo una reunión entre representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca argentino y el Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales del país asiático.” 20 de julio, <https://newsargenchina.ar/contenido/3623/crece-la-cooperacion-en-agricultura-entre-argentina-y-china>
- Oviedo, Eduardo (2019). “Macri y el sutil equilibrio entre China y Estados Unidos”. Revista Institucional BCR, Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, vol. CVII p. 6–14, 2019.
- Simonoff, Alejandro (2024). “La forma y el fondo de la actual política exterior”, Boletín de Opiniones del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de La Plata (UNLP), 25 de mayo, <https://www.iri.edu.ar/index.php/2024/03/25/la-forma-y-el-fondo-de-la-actual-politica-exterior/>
- Página 12 (2024). “La misión de Mondino a China para renovar el swap de monedas no tuvo resultados”. 4 de mayo. <https://www.pagina12.com.ar/733843-la-mision-de-mondino-a-china-para-renovar-el-swap-de-monedas>
- Rubiolo, Florencia; Avedaño, Agustina y Marcellino Cecilia. “La Nueva Ruta de la Seda: ¿una extensión natural para Argentina?” Revista de Investigación en Política Exterior Argentina. Buenos Aires, vol. 2, p. 210-227, 2022.
- Rubiolo, Florencia y Fiore Viani, Gonzalo (2023). “China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas desde América del Sur”. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad; p. 94–103
- Serrichio, Sergio (2024). “RIGI: a qué provincias beneficiarán más los incentivos para las grandes inversiones”. Infobae, 6 de julio. <https://www.infobae.com/economia/2024/07/06/rigi-a-que-provincias-beneficiaran-mas-los-incentivos-para-las-grandes-inversiones/>

Vadell, Javier (2022). "China en América Latina y el Caribe y el actual reordenamiento político global", en Merino, G.; Regueiro Bello, L. y Tadeu Iglecias, W. (eds): Transiciones del siglo XXI y China. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, p. 47-58.

YU, Jie (2018). "The belt and road initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations", Asia Europe Journal 16, p. 223-236.

