

La agenda subestatal de las relaciones argentino-chinas. La gestión transnacional de las provincias argentinas durante la administración de Macri* *The sub-state agenda of Argentine-Chinese relations. The transnational management of the Argentine provinces during Macri's administration*

Stella Juste

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero. Becaria Posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es profesora adjunta de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Licenciatura en Ciencias Políticas y de Gobierno de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Actualmente investiga el accionar internacional de unidades subestatales a través de la gestión transnacional.

Resumen

El artículo propone analizar la relación entre Argentina y China desde la perspectiva del actor subestatal, específicamente, desde la perspectiva de las provincias argentinas. El estudio aborda los temas principales que conforman la agenda subestatal de las relaciones argentino-chinas. El objetivo es caracterizar la gestión transnacional de las provincias con respecto a China y ver si tiende a mejorar las condiciones para el desarrollo subestatal.

28

Palabras clave: Gestión Transnacional Subestatal, Provincias, Argentina, China.

Abstract

The article proposes to analyze the relationship between Argentina and China from the perspective of the sub-state actor, specifically, from the perspective of the Argentine provinces. The study addresses the main themes that make up the sub-state agenda of Argentine-Chinese relations. The objective is to characterize the transnational management of the provinces with respect to China and see if it tends to improve conditions for the sub-state development.

Keywords: Sub-State Transnational Management, Provinces, Argentina, China.

* Recebido para publicação em 06/10/2019. Aceito para Publicação em 01/02/2020.



El acercamiento de China como socio “promotor” del desarrollo de los países latinoamericanos produjo numerosos interrogantes acerca de la supuesta complementariedad de intereses entre estos actores. La iniciativa china One Belt, One Road (OBOR) conllevó a diversos acercamientos que, atravesando diversas administraciones de gobierno en Argentina, fueron adquiriendo distintos grados de concreción y, en particular, a partir del inicio de la administración de Mauricio Macri en el año 2015.

La política exterior del gobierno de Macri muestra cambios significativos respecto de su antecesora, Cristina Fernández. De una orientación política de izquierda populista en la que se priorizaron las relaciones con Bolivia, Brasil, China, Cuba, Irán, Rusia y Venezuela, se pasó a una política “desideologizada y pragmática”, según la ex canciller Malcorra (OVIEDO, 2016). En palabras del profesor Oviedo:

“En términos técnicos, es decir desde la diplomacia, se podría afirmar que la política exterior argentina transita del aislamiento parcial que este país soporta desde 2002 y la sustitución de importaciones implantada desde 2011, hacia su inserción global y el modelo exportador”. (OVIEDO, 2016: 6)

En este contexto, la iniciativa OBOR es una nueva etapa de la relación entre ambos países, aunque Argentina no ha formalizado aun su ingreso. La agenda bilateral promueve la “asociación estratégica integral” entre ambos países, en base a la cual 2014 y 2015, se han suscripto diversos compromisos. Entre estos últimos se destacan el swap de monedas, inversiones en infraestructura

y proyectos energéticos. La estrategia argentina es darle a China un lugar importante en la apertura multilateral de la política internacional del país. La vinculación multilateral y relacionamiento con otros países, permite evitar la dependencia con China y, al mismo tiempo, favorecer la apertura de Argentina al comercio mundial con las grandes potencias (Estados Unidos, China, India, Japón, Rusia y la Unión Europea) y con los países de la región (OVIEDO, 2016).

Sin embargo, este esquema de relacionamiento e intercambio entre el país asiático y América Latina, mantiene el *statu quo* de la relación centro-periférica entre Argentina y el gigante asiático, profundizando la inserción comercial de la Argentina como exportador de productos primarios o de reducida transformación, y como importador de bienes que poseen medio y alto contenido tecnológico (OVIEDO, 2018).

Por tanto, la hipótesis del presente artículo plantea que las acciones de la agenda subestatal de la relación entre Argentina y China, que involucran acciones de gestión transnacional de las provincias argentinas, aparentan promover el desarrollo local, pero contribuyen a mantener el esquema de vinculación centro-periferia entre ambos países.

En este marco y complementando el rol del Estado argentino en el diseño, planificación y ejecución de la política exterior, también las provincias argentinas son partícipes del intercambio con China. Por lo tanto, la atención se enfoca en las acciones transnacionales subestatales, entendidas como aquellas acciones



que las provincias despliegan en dos subsistemas: en el subsistema estatal, respecto del Estado argentino (gestión estatal); y, en el sistema internacional, respecto de los actores chinos (gestión internacional). Ambos planos de acción conforman la gestión transnacional subestatal (JUSTE, 2017).

Para alcanzar este objetivo, se estudiarán cinco ejes de la relación argentino-china en el que las provincias han desempeñado un rol activo como actores políticos: a) Las inversiones en infraestructura de conectividad, energías renovables y minería; b) El intercambio comercial; c) La estación del espacio lejano en Neuquén; d) La relación con Taiwán; e) La cooperación cultural.

a) Las inversiones en infraestructura de conectividad, energías renovables y minería.

Las inversiones chinas en el territorio argentino son un punto clave de la relación bilateral para todos los actores de este vínculo. Más aún si se piensa en las inversiones en relación al proceso de modernización en Argentina que, como sostiene el Dr. Oviedo (2017), son esenciales en el camino de consolidación del sistema democrático.

El inicio de la administración de Macri en 2015 y la reapertura internacional promovieron el ingreso de capitales de distinto origen, disminuyendo la presencia china en Argentina. No obstante, el país asiático continuó siendo uno de los principales acreedores de préstamos para Argentina. Las inversiones chinas en territorio argentino se concentraron principalmente en proyectos de infraestructura de conectividad (corredores ferroviarios y corredores viales), proyectos de producción de energías renovables (parques solares, eólicos, represas hidroeléctricas, entre otras) y minería.

Respecto de los primeros y, conscientes de lo que representan las obras de infraestructura sobre toda para las provincias alejadas de los grandes centros de distribución y consumo, el Estado federal inició negociaciones con el gobierno chino para mejorar el sistema ferroviario argentino. El objetivo se enfocó en dos puntos: el Ferrocarril Belgrano Cargas y el Ferrocarril San Martín Cargas. En el primero, el gobierno contrajo un préstamo a la empresa china Machinery Engineering Corporation, por un total de 2.470 millones de USD que luego amplió a 4 millones. El proyecto implicó obras de mejora y reactivación del mismo en las provincias de Salta, Jujuy, Chaco, Tucumán, Santiago del Estero y Santa Fe. En el segundo caso, el gobierno nacional firmó un contrato de 1.089 millones con la compañía china Railway Construction Corporation Limited para renovar las vías del Ferrocarril San Martín Cargas en el tramo que recorre desde Mendoza hasta los puertos de Rosario y Buenos Aires (CALZADA; RAMSEYER, 2019).

30

El segundo punto corresponde a las inversiones en los corredores viales. Aquí, la inversión se gestionó a través de un sistema de Participación Público Privado (PPP) para la autopista sobre Ruta Nacional 5, correspondiente al Corredor B¹. Las obras se iniciaron en 2018 con una inversión de más de 1.100 millones de USD para una ruta hasta Santa Rosa, en la provincia de la Pampa.

En ambo casos, las gestiones para la obtención del financiamiento fueron negociadas directamente por el Estado federal, siendo las

¹Entre las ciudades más importantes de este corredor se encuentran Luján, Mercedes, Chivilcoy, 9 de Julio, Trenque Lauquen, Pehuajó, Catrilo, entre otras. La traza se caracteriza por poseer un alto nivel de tránsito, con un gran porcentaje de vehículos pesados que transportan productos ganaderos y agrícolas, como puede ser maíz, soja, trigo, habas, etc.



provincias partícipes de la planificación y ejecución de las obras y no así, del relacionamiento directo con los fondos de inversión. Si bien estas inversiones son de gran relevancia para las provincias, son gestionadas por el Estado, y no constituyen per se, gestiones de carácter internacional subestatal. La conectividad de los territorios provinciales amplía las posibilidades productivas de Argentina en miras a, no sólo el abastecimiento interno sino también, a incrementar la oferta exportable y la competitividad productiva para responder a las demandas crecientes del mercado asiático.

Además, se sumaron las inversiones en proyectos de energías renovables donde el rol de las provincias fue más activo, desplegando acciones frente a actores diversos. Cabe mencionar que la producción de energías renovables en Argentina, es una política impulsada por la administración Macri a través del Programa RenovAR, consistente en una convocatoria abierta para la contratación en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de energía eléctrica de fuentes renovables de generación, a través de licitación pública.

Así, Neuquén gestionó la construcción del parque de energía eólica “Los Meandros”, ejecutado por la firma china ENVISION con una inversión de 180 millones de USD. La provincia de Jujuy, por otro lado, se encaminó en la construcción de uno de los parques solares más grandes del mundo, “Cauchari”, con las firmas Power China y Talesun Energy, y financiada en parte con crédito del EximBank de China. Otro caso, controversial por sus actores, es la provincia de Santa Cruz y las represas hidroeléctricas “Cóndor Cliff” y “La Borrascosa”, adjudicadas a la unión transitoria de empresas (UTE) integrada por la firma china Gezhouba, y las argentinas Electro ingeniería e

Hidrocuvo². Por último, la provincia de Buenos Aires junto al gobierno federal, actualmente se encuentran gestionan los términos del proyecto de la central nuclear “Atucha III” con la empresa China National Nuclear Corporation (CNNC).

Estos proyectos han sido presentados como novedosas herramientas para la modernización y dinamización de las economías regionales; no obstante, para su concreción, requieren que las provincias recurran a distintos tipos de préstamos y endeudamientos³. Otro punto en contra, es que no hay mediciones del impacto para las sociedades locales en donde los mismos se radican y han sido planificado en muchos casos, sin el aval de las mismas.

El tercer punto de análisis son las inversiones en materia de minería. Aquí las iniciativas de origen chino tienen carácter privado. Por ejemplo, en las provincias del norte argentino como Salta y Jujuy, se encuentran los proyectos de extracción de litio

31

²La gestión de la obra careció de transparencia. Los funcionarios de la empresa Electroingeniería se vieron involucrados en la causa de “los cuadernos de la corrupción”, y debieron apartarse. El segundo motivo fue un estudio de impacto ambiental presentado el Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA), ante el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El informe reveló que la construcción sobre el Río Santa Cruz destruirá el patrimonio cultural y arqueológico de los pueblos Mapuche Tehuelche (BORSE, 2018). La Corte Suprema ordenó no aumentar la altura del río porque podía tener implicancias en el Lago Argentino, y se redujo la cantidad de turbinas.

³Jujuy debió asumir dos compromisos crediticios. Un crédito de 331 millones de USD dólares del Export-Import Bank de China. Y, emitir un “bono verde” por 210 millones de USD a una tasa del 8,625% anual. Ambos, en palabras del gobernador Morales, serán afrontados con la producción de Cauchari, aunque la planta aún no entró en funcionamiento, no hay datos oficiales sobre las ganancias de la venta de energía y la provincia paga, desde 2019, los intereses del bono verde.



y potasio más importantes del país. Allí, la compañía Jiangxi Ganfeng Lithium financia la explotación de dos salares y la construcción de plantas de carbonato de litio. En el caso de Salta, las inversiones se dirigen al proyecto Mariana en el salar de Lullaillaco, mientras que en Jujuy el desembolso del capital es para el salar de Cauchari en el pueblo de Olaroz. Hacia el sur, en la provincia de San Juan, la atención se centra en la extracción de oro y plata en la mina Veladero. La firma Shandong Gold adquirió el 50% de la mina en 2017, a través de una inversión de 960 millones de USD. También en San Juan, existe un proyecto de carácter binacional en la mina Pascua Lama que comparten Argentina y Chile y cuya explotación se encuentra actualmente suspendida por incumplir pautas medioambientales. El último enclave minero de interés chino es la provincia de Mendoza, donde la empresa Shanghai Potash Engineering estudia con interés el proyecto denominado "Potasio Río Colorado". Este último funcionó hasta 2013, año en el que fue desestimado por la baja del precio del potasio a nivel internacional. El proyecto inicial comprendía una inversión de 6.500 millones de USD, aunque actualmente el proyecto se renegoció y la inversión ronda los 15000 millones de USD, reduciendo la capacidad de extracción anual.

En síntesis, las inversiones de origen chino demuestran un interés diversificado en tres áreas: conectividad, energía y minería. Del lado subestatal, se observa algunas incongruencias en la gestión transnacional, relacionadas a los escasos beneficios de los proyectos emprendidos en relación a los compromisos por endeudamiento que las provincias asumen. Así también, resultan insuficientes las gestiones subestatales que se realizan a fin de analizar el impacto de los proyectos sobre el medioambiente y las comunidades locales.

b) *El intercambio comercial.*

En el ámbito de las relaciones comerciales, Argentina presenta déficit en el comercio bilateral con China que no ha podido revertir. Esta situación puede explicarse por la necesidad de importar bienes intermedios y, por otro, dada la limitada oferta exportadora argentina. Ambos factores, a los que hay que agregar obstáculos arancelarios y burocráticos, explican por qué Argentina tiene una performance distinta a Brasil o Chile, que registran importantes superávits en materia comercial.

Ahora bien, ¿cómo se presenta este fenómeno analizado desde la actuación de las provincias argentinas? Como se estudió en los párrafos precedentes, China consolidó su rol como proveedor local de equipamiento ferroviario y grandes obras de infraestructura en el país, a pesar del intento de Argentina por diversificar el origen de su financiamiento externo. Así, por ejemplo, las obras del Plan de Infraestructura Ferroviaria que incluye a las redes Belgrano y San Martín Cargas, incluyó la compra de vagones y tecnología de origen chino por la suma de 300 millones de USD anunciada en 2019 (NAN, 2019). Ambas son de vital importancia porque conectan a las economías regionales provinciales con los principales puertos del país, reduciendo los costos de transporte. Asimismo, la conectividad es un factor clave para China en el marco de la iniciativa OBOR, puesto que mejora y asegura la accesibilidad al mercado argentino. Esto explica una parte del déficit comercial, debiendo sumarse, además, las importaciones de partes para ensamblar electrónicos y teléfonos de la Patagonia argentina. Como se observa, el perfil importador que presentan algunas provincias, sumados a los proyectos de infraestructura nacionales como los ferrocarriles, contribuyen al sostenimiento de una balanza comercial negativa.



Si se estudia con detenimiento los datos estadísticos, los números indican que en 2018 el intercambio comercial registró un déficit de 7.235 millones de USD. Ese déficit es el de mayor magnitud si se lo compara con otro país en el mismo año. El intercambio con China representó el 6,4% de las exportaciones argentinas totales y el 18,4% de las importaciones totales (INDEC, 2018).

Observando las exportaciones argentinas hacia China desde el plano subestatal, las economías regionales con mayor participación son las provincias de Buenos Aires, Chubut, Santa Fe, Córdoba, Santa Cruz y Entre Ríos. Los bienes exportados son porotos de soja, carne bovina, petróleo crudo, mariscos y aceite de soja en menor cantidad (INDEC, 2018). La composición de las exportaciones argentinas con destino a China, pone de acento el interés chino por productos primarios y con escaso valor agregado. Esa es una de las razones principales que llevan a una balanza comercial deficitaria. Para agregar, las provincias que participan de este intercambio comercial son aquellas de economías regionales fuertes, capaces de reunir los volúmenes necesarios que el mercado chino demanda. Fuera de los productos primarios, no siempre hay escala para satisfacer la demanda asiática.

Con este panorama, resulta evidente la necesidad de avanzar en el desarrollo de otro tipo de productos que permitan ampliar la oferta exportable argentina. Ese debiera ser el objetivo de las economías regionales subestatales que hoy participan del intercambio comercial con China y de las que aún no lo hacen. No obstante, tal desafío requiere de la coordinación y cooperación entre las provincias y el Estado Federal. En este sentido, el esfuerzo deberá ir dirigido no sólo a diversificar la oferta exportable existente sino, además, a mejorar los términos de intercambio con la potencia asiática, promoviendo

intercambios comerciales que incorporen productos de mayor valor agregado.

Las obras de infraestructura, energía y minería con actores chinos en distintos puntos del país deberán complementarse en el futuro, con economías regionales más dinámicas que propendan a incrementar los intercambios comerciales regionales y globales. Para las economías regionales alejadas de los puertos de distribución, estos proyectos significan una oportunidad de acercamiento con el mercado asiático. Sin embargo, mejorar la oferta exportable requerirá un esfuerzo mancomunado entre el nivel estatal y subestatal de gobierno para crear una sincronía de gestiones que lleven a dinamizar las economías regionales. Mejorar la oferta exportable, tanto en su diversidad como calidad, podría ser uno de los caminos que permita modificar los términos de intercambio entre China y Argentina y, a su vez, poder influir en el patrón centro-periférico entre ambos países que la primera se niega a reconocer.

c) La estación del espacio lejano en Neuquén
Durante la administración de Cristina Fernández, los gobiernos de Argentina y China iniciaron conversaciones que sobre la posibilidad de instalar una estación de apoyo de exploración espacial china. En el año 2012 los presidentes de ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación que incluía la construcción de una estación para el espacio lejano, emplazada en la localidad neuquina denominada Bajada del Agrio, en un predio de 200 hectáreas.

A pesar de las polémicas internas que generó el proyecto, las negociaciones iniciaron en 2010, entre el gobierno provincial, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y Control General de Satélites de China (CTLC). Con el acuerdo del Estado federal, la provincia comenzó a trabajar en los términos del acuerdo con la



CONAE y el CTLC en un documento que luego rubricaron los presidentes de cada país. El proyecto fue aprobado en 2014 por un Congreso Nacional con mayoría kirchnerista, concediendo a China 200 hectáreas en Neuquén por 50 años. Éste instrumentalizó la cesión de tierras fiscales a la CONAE que puso el predio a disposición del plan exploratorio chino de la Luna, coparticipando del uso de la Estación e información recolectada por las misiones espaciales chinas (AURELIO, 2016).

La prensa local e internacional difundió que se trata de la instalación de una “base militar” a través de la cual China buscaba expandir su influencia en la región. Por su parte, la provincia y el Estado federal insistieron que lo acordado no fue una base sino una estación de comunicaciones con el espacio lejano⁴. Este fue uno de los puntos controversiales, puesto que se especuló que el gobierno nacional cedió los terrenos provinciales al gobierno chino, cuestión que fue interpretado como una cesión de soberanía (WIÑAZKI, 2019). El hermetismo de las gestiones implementadas por el Estado federal y la provincia respecto al acuerdo de cooperación, a su negociación firma, generaron muchas especulaciones.

La construcción de la estación fue el punto de mayor intervención para la provincia, que gestionó acciones en coordinación con el Estado federal. El CLTC presentó el proyecto de construcción, siendo la Subsecretaría de Tierras de Neuquén la que aprobó el inicio de obras, inspecciones y el fin de las mismas (LAUDONIA, 2017). A cambio de la instalación, se acordó que la CONAE pueda utilizar el 10% del tiempo la

⁴Para el gobierno chino la estación posibilita dar seguimiento a las misiones espaciales a la Luna con perfecta cobertura. La primera actuación importante de la estación, fue en el control de una misión en mayo de 2018.

antena de espacio lejano por año, siempre que no interfiera con las actividades chinas⁵. Los beneficios son escasos, si se piensa que el acuerdo es por un plazo de 50 años. También se especuló que la instalación de la estación podría dinamizar la economía de la localidad Bajada de Agrio, pero no se evidencian pruebas de ello.

Las controversias llegaron al norte del continente y Estados Unidos se encargó de denunciar que la estación se trataba en realidad de un enclave de espionaje de China. El argumento estadounidense se fundamentó en que la tecnología empleada por china es de uso dual, y puede ser utilizada para monitorear actividades espaciales, pero también para el control de misiles intercontinentales chinos o, incluso, de un tercer país (LONDOÑO, 2018).

Pensando en la relación costo/beneficio de los términos del Acuerdo y la realidad plasmada, la administración de Macri se vio en la obligación de retomar las negociaciones con Pekín y firmaran un protocolo adicional en 2017. El documento aclaratorio estableció que las instalaciones en Neuquén serán “exclusivamente de uso civil en el campo de la ciencia y la tecnología” (Sin autor, 2017a).

Tanto los estudios preliminares a la construcción de la estación, como el trabajo ejecutado de forma posterior a la firma del acuerdo, evidenciaron que en este caso la gestión subestatal y los intereses provinciales fueron absorbidos por los intereses del Estado federal. Esto se manifiesta en el hecho de que la provincia instrumentaliza una decisión del Estado en la que

⁵Según lo establece el “Acuerdo de Cooperación en el marco del programa chino de exploración de la luna entre CLTC y la CONAE para establecer instalaciones de seguimiento terrestre, comando y adquisición de datos, incluida una antena para la investigación del espacio lejano en la provincia de Neuquén, Argentina”, rubricado en 2012.



no se observa de forma clara los beneficios para Neuquén. Las acciones subestatales desplegadas se realizan en conjunto con la CONAE, organismo del Estado Federal, con lo cual ni siquiera hay una gestión internacional de la provincia frente a actores chinos, sino que las gestiones complementan el accionar estatal y lo instrumentalizan. El resultado general ha sido la cesión de tierras fiscales, siendo escasos los beneficios direccionados para la CONAE que, en sí, es un organismo del Estado federal y no de la provincia.

d) *La relación con Taiwán*

En el año 1972 Argentina reconoció al Estado de la República Popular de China, incluyendo a Taiwán como parte inalienable de su territorio. El respaldo argentino al principio de “una sola China” implica que Argentina se abstenga de emprender acciones que, directa o indirectamente, reconozcan a Taiwán como Estado independiente. A pesar de ello, Argentina no ha resignado el vínculo con Taiwán, manteniendo lazos comerciales y culturales con activa participación de las provincias argentinas. A nivel subestatal, las relaciones con la isla de Taiwán se observan a través de diferentes acciones desplegadas por las provincias, con conocimiento del Estado federal. Por ejemplo, en 2016, la Oficina Comercial y Cultural de Taiwán en Argentina donó equipamiento informático al Instituto Hannah Arendt, institución de formación cultural y política que conduce la diputada nacional Elisa Carrió. Además de las donaciones, el Instituto acordó actividades de formación conjuntas con la oficina del gobierno taiwanés⁶.

⁶Esta información fue oficializada en el sitio web de la Institución que preside la diputada Carrió. Disponible en: <https://www.elisacario.com.ar/taiwan-dono-equipamiento-informatico-al-instituto-hannah-arendt/>. Acceso en: sept. 2019

Las actividades académicas de la oficina de Taiwán también se desprendieron a otras universidades como la Universidad Católica de La Plata, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Jujuy, entre otras.

En el año 2017 la provincia de Chubut recibió la donación de 10 mil USD destinados a los afectados del temporal que aquejó a Comodoro Rivadavia (Sin autor, 2017b). El gesto taiwanés, interesado por estrechar el vínculo con Argentina, fue conversado entre los niveles subestatal y estatal de gobierno entre la gobernación provincial y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este hecho puso en evidencia que la gestión internacional subestatal requiere de la coordinación provincia-Estado.

Mendoza ha sido otra de las provincias con mayor pro actividad en el vínculo con Taiwán. La isla asiática es uno de los mercados más interesados en los productos mendocinos, sobre todo en los vitivinícolas. Se trata de un interés mutuo, puesto que Mendoza envía misiones de promoción comercial, a través de la fundación ProMendoza, buscando acercar empresarios vitivinícolas al mercado asiático. Este interés concretó la apertura de una oficina cultural del gobierno taiwanés en 2018 (Sin autor, 2018).

En el norte argentino, Jujuy es la provincia de mayor conexión con los países asiáticos, y Taiwán no es la excepción. No obstante, en esta vinculación los encuentros entre los representantes de la Oficina Comercial y Cultural de Taiwán y las autoridades del gobierno provincial y de los gobiernos municipales, no alcanzan a materializar acciones concretas. Entre los protagonistas de se encuentran diputados



nacionales y provinciales, los intendentes de San Salvador de Jujuy, Tilcara, la Universidad Nacional de Jujuy y la Cámara de Comercio Exterior.

Resumiendo, como unidades subestatales integrantes de un Estado, las provincias han seguido el lineamiento federal, respetando la política de “una sola China”. En este marco, algunas de ellas han desplegado acciones de gestión internacional con representantes del gobierno de Taiwán, con menor o mayor intensidad, destacándose temas comerciales, culturales y educativos. Las provincias han sido cautas en mantener vinculaciones que no afecten los intereses del Estado federal argentino respecto de China, respetando el marco constitucional argentino.

Además de ser una de las principales fuentes de inversión y socio comercial de Argentina, China es un aliado en la cuestión Malvinas, habiendo votado a favor de todas las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la cuestión, instando a los gobiernos de Argentina y Reino Unido a retomar las negociaciones en apoyo a la posición argentina. Por estos motivos, el reconocimiento de Taiwán como Estado, implicaría para Argentina pérdidas no sólo en las relaciones comerciales y financieras con el gigante asiático sino, además, el respaldo en el reclamo de soberanía sobre las islas Malvinas.

e) *La cooperación cultural*

La cultura ha sido un recurso empleado por China para fortalecer los lazos con Argentina y expandir su influencia en el territorio nacional. La diplomacia cultural es una herramienta surgida del atractivo que tiene una cultura de un país y que puede ser empleada estratégicamente en el vínculo con otros actores. En el campo teórico, el concepto “soft power” de Joseph Nye (2004) se define como la habilidad para conseguir lo que

uno pretende por medio de la persuasión, en lugar de recurrir a la fuerza (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 1993). Nye, afirmaba que el soft power de un Estado se basa tres recursos: su cultura, sus valores políticos, y su política exterior.

La estrategia china de emplear la cultura para estar presente en la agenda de las provincias argentinas presenta diversos formatos. Uno de ellos es el protagonismo adquirido por el Instituto Confucio, como institución de divulgación cultural de China. Éste radicó una sede en la Universidad de Buenos Aires, donde se imparten clases de idioma chino desde el año 2004. Existe una segunda sede en la Universidad Nacional de La Plata. Si bien sólo existen dos sedes, el Instituto despliega gestiones con universidades públicas y privadas en varias provincias argentinas a fin de incrementar su alcance. Así, por ejemplo, dicta clases a distancia en la Universidad Católica de Salta, Universidad Católica de Santiago del Estero con sede en Jujuy y la Universidad Católica de Córdoba.

El Instituto Confucio se presenta a sí mismo como un centro sin fines de lucro que responden a la Oficina Nacional de Promoción Internacional de la Lengua China que, a su vez, depende del Ministerio de Educación. La institución realiza otras actividades de carácter cultural y educativo como ser cursos, eventos musicales, muestras de arte, seminarios, exhibiciones, clases magistrales y jornadas de divulgación (ARGUELLO, 2018).

A nivel subestatal, la diplomacia cultural de China en las provincias no se ha gestionado con los gobiernos locales sino con entidades educativas, principalmente. Así, mediante el idioma, la presencia china en los territorios provinciales propició el acercamiento con la cultura, la música,



la literatura, las artes marciales y plásticas, el pensamiento y la política chinas.

Por otro lado, también se observan acciones de diplomacia cultural directas entre provincias chinas y provincias argentinas. La provincia de Jujuy, en virtud del proyecto Cauchari con empresas chinas, se vinculó con la provincia de Guizhou para el intercambio de ballets y actores del mundo cinematográficos. También la Universidad Nacional de Jujuy firmó un convenio de cooperación para el intercambio académico con la Universidad de Guizhou (DIRECCIÓN DE PRENSA DE LA PROVINCIA DE JUJUY, 2017). Dos años después en 2019, Guizhou firmó convenios de cooperación con San Juan y Chubut. Estos últimos estuvieron dirigidos a promocionar intercambios culturales y turísticos, privilegiando la participación de los empresarios chinos radicados en Argentina y dedicados a la producción de té (Sin autor, 2019).

Otro ejemplo se dio en el año 2018 entre la provincia de Salta y la provincia de Shanxi. Ambas unidades subestatales suscribieron un memorándum de establecimiento de relaciones amistosas con el fin de profundizar las relaciones en las áreas del comercio, educación, deporte, cultura, turismo e infraestructura. Este antecedente dio paso al hermanamiento de ciudades que se concretó al año siguiente (DIRECCIÓN DE TURISMO DE SALTA, 2018).

En líneas generales y desde la perspectiva subestatal, se observa que la cooperación cultural entre actores chinos y provincias argentinas se despliegan mayormente en los puntos geográficos de interés asiático. No es coincidencia que las provincias argentinas que presentan mayor presencia de actividades cultural chinas, coincidan con los lugares en donde se emplazan los proyectos de capitales y/o actores chinos.

Conclusiones

En el marco de la relación bilateral entre Argentina y China, las provincias han desplegado gestiones transnacionales que han acompañado la política exterior, algunas veces con mayor o menor intensidad, acompasando el vínculo interestatal. La reforma constitucional de 1994 reconoció la capacidad de las provincias para gestionar acciones en el plano internacional acordes a la política exterior federal.

Las provincias intervienen instrumentalizando la política exterior argentina respecto de China, llevando los acuerdos entre ambos Estados al plano territorial en proyectos concretos. A través de este vínculo, las provincias visualizan una oportunidad de inserción en el mercado asiático y, a su vez, un socio que financie proyectos de infraestructura o energía en sus territorios. No obstante, presentan elementos que comprometen el desarrollo subestatal a futuro.

Por un lado, China propone iniciativas en torno al desarrollo de energías renovables e infraestructura de conexión que podrían visualizarse como dos puntos que promueven al desarrollo subestatal y que las provincias argentinas necesitan para dinamizar las economías regionales. Sin embargo, en la concreción de estas iniciativas las provincias recurren a gestiones transnacionales de endeudamiento, local e internacional, comprometiendo su desarrollo. El endeudamiento, sobre todo el internacional, es un tema sensible para las provincias argentinas, pensando en la inestabilidad cambiaria. Ejemplo de ello son las gestiones de Jujuy respecto del parque solar de Cauchari, de Neuquén y el parque eólico Los Meandros, o de las represas en Santa Cruz.



La agenda subestatal también incluye temas controversiales como la estación del espacio lejano en Neuquén. La falta de información y transparencia de las acciones llevadas a cabo por la provincia y por el Estado federal, suscitaron las dudas y desconfianza sobre los intereses chinos en la región, repercutiendo incluso a nivel internacional. El foco de debate ha sido el vínculo de las provincias con Taiwán, aunque sobre este punto quedó demostrado que, como unidades subestatales que forman parte de un Estado federal, las provincias corresponden a la política exterior argentina de reconocimiento de “una sola China”.

Finalmente, la cooperación cultural ha sido una herramienta que permitió acercar a las provincias con actores chinos o, en algunos casos, profundizar las vinculaciones a través del idioma, la música, la danza, entre otros, reforzando la presencia asiática en el territorio.

La agenda bilateral de Argentina, analizada desde la perspectiva subestatal, demuestra que el vínculo con actores chinos se presenta como una oportunidad de desarrollo local para las provincias, pero al mismo tiempo, las acciones de gestión transnacional subestatal evidencian el mantenimiento del patrón centro-periférico que caracteriza la relación entre ambos países. Si bien los proyectos comunes promueven la diversificación de las economías regionales y la modernización, requieren del endeudamiento internacional y comprometen los recursos naturales locales, profundizando la dependencia.

Referencias bibliográficas

ARGUELLO, Victoria. Instituto Confucio, una década afianzando relaciones entre China y Argentina. Xinhua Español, Beijing, 29 nov. 2018. Disponible en:

http://spanish.xinhuanet.com/2018-11/28/c_137637831.htm. Acceso en: sept. 2019.

AURELIO, Tomás. Preocupación del gobierno por la construcción de otra base china en territorio argentino, Perfil, Buenos Aires, 4 de may. 2017. Disponible en:

<https://www.perfil.com/noticias/politica/preocupacion-del-gobierno-por-la-construccion-de-otra-base-china-0503-0052.phtml>. Acceso en: sept. 2019.

CALZADA, Julio; RAMSEYER, Franco. Las inversiones de la República Popular de China en Argentina. Marzo. Rosario: Bolsa de Comercio de Rosario, 2019.

DIRECCIÓN DE PRENSA DE LA PROVINCIA DE JUJUY. A través de la cultura, Jujuy amplía lazos con China. 7 nov. 2017. Disponible en: <http://prensa.jujuy.gob.ar/2017/11/07/a-traves-de-la-cultura-jujuy-amplia-lazos-con-china/>. Acceso en: sept. 2019.

DIRECCIÓN DE PRENSA DE LA PROVINCIA DE JUJUY. Bono para el desarrollo de Cauchari. 18 sept. 2018. Disponible en: <http://prensa.jujuy.gob.ar/tag/bono-verde/>. Acceso en: sept. 2019.

DIRECCIÓN DE TURISMO DE SALTA. Salta incrementará sus relaciones comerciales y culturales con la provincia china de Shanxi. Portal de la Dirección de Turismo de Salta, Salta, 9 may. 2018. Disponible en: <http://turismo.salta.gov.ar/contenido/3036/salta-incrementara-sus-relaciones-comerciales-y-culturales-con-la-provincia-china-de-shanxi>. Acceso en: ago. 2019.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. Teorías en pugna en las relaciones



internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE ARGENTINA. Intercambio Comercial Argentino. Informes Técnicos vol. 2. Comercio Exterior, Nº 219, 2018.

JUSTE, Stella. La condición de doble periferia en unidades sub-estatales. *Interações, Campo Grande* v.18, Nº 4, p.169-184.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

LAUDONIA, Mara. La estación espacial china de Neuquén ya está lista para recibir señales desde la Luna. *Télam*, Buenos Aires, 11 mar. 2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201702/179520-la-estacion-espacial-china-de-neuquen-ya-esta-lista-para-recibir-senales-desde-la-luna.html>. Acceso: sept. 2019.

LONDOÑO, Ernesto. Desde una estación espacial en Argentina, China expande su presencia en Latinoamérica. *New York Times*, Nueva York, 28 jul. 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/07/28/china-america-latina-argentina/>. Acceso en: ago. 2019.

OVIEDO, Eduardo Daniel. Estudio preliminar de las relaciones argentino-chinas a principios del gobierno de Mauricio Macri. En: *ZIEXI, Zhongguo. Análisis y Pensamiento Iberoamericano sobre China*. Observatorio de Política China, Madrid, edición 19, 2016.

OVIEDO, Eduardo Daniel. Alternancia política y capitales chinos en Argentina. En: OVIEDO,

Eduardo Daniel. Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de caso. Rosario: UNR Editora, 12-35, 2017.

OVIEDO, Eduardo Daniel. Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina na OBOR. *Tempo Exterior*, Madrid, IGADI, Nº 37, Vol. XIX (I), 115-129. Disponible en: <http://politica-china.org/areas/politica-exterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor>. Acceso en: sept. 2019.

Sin autor. Cierran el debate por el uso civil de la antena china. Portal Río Negro, provincia de Río Negro, 20 ene. 2017a. Disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/cierran-el-debate-por-el-uso-civil-de-la-antena-china-FD2050061/>. Acceso en: sept. 2019.

Sin autor. Donación del gobierno de Taiwán para los damnificados por la catástrofe climática en Chubut. Portal de Radio Nacional, Buenos Aires, 24 abr. 2017b. Disponible en: <http://www.radionacional.com.ar/donacion-del-gobierno-de-taiwan-para-los-damnificados-por-la-catastrofe-climatica-en-la-provincia-del-chubut/>. Acceso en: sept. 2019.

Sin autor. Provincia china de Guizhou firmó convenios con San Juan y Chubut. *El Cronista*, Buenos Aires, 5 abr. 2019. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia/politica/Provincia-china-de-Guizhou-firmo-convenios-con-San-Juan-y-Chubut-20190405-0056.html>. Acceso en: ago. 2019.

Sin autor. Taiwán busca incrementar los negocios con Mendoza. Portal Legislatura Abierta, Mendoza, 5 abr. 2018. Disponible en: <http://www.legislaturabierta.gob.ar/noticia.php?id=344>. Acceso en: sept. 2019.



WIÑAZKI, Nicolás. Convenio espacial con China. Los documentos secretos que revelan para qué se usará la base china en Neuquén que inquieta a EEUU”. Clarín, Buenos Aires, 11 feb. 2019.

Disponível em:

https://www.clarin.com/politica/documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-inquieta-ee-uu_0_H1wu-K04Q.html. Acesso em: sept. 2019

