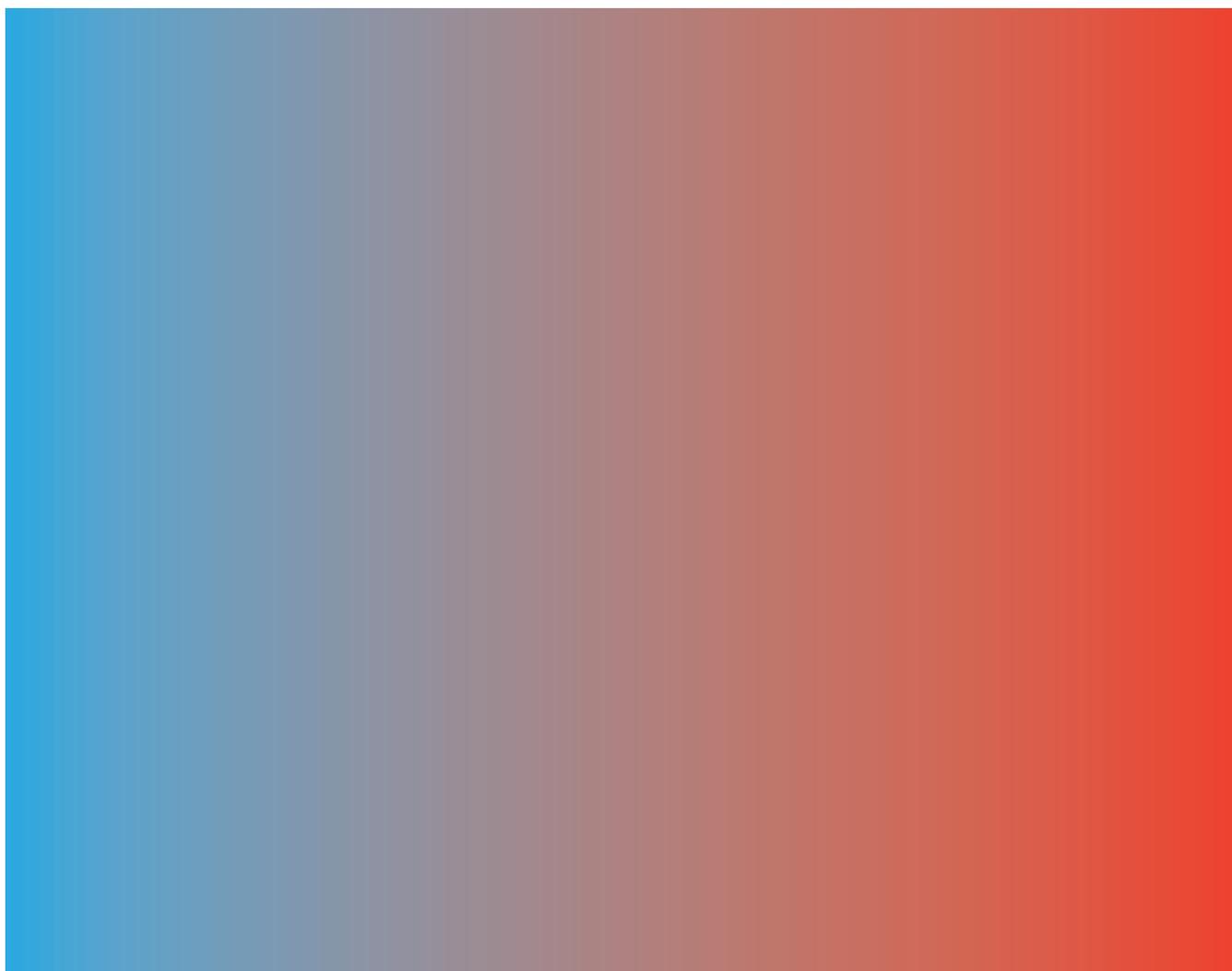




· FUNDACION ·  
GERMAN ABDALA

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



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

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

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

ISBN 978-987-47413-5-6



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

## Mariano Treacy

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

## Introducción

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

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

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

## Juan Pablo Futen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La estrategia Go Out, lanzada por China desde el año 2000, consiste en el fomento de inversiones directas chinas en el resto del mundo con el objetivo de promover el crecimiento de sus empresas nacionales en el ámbito internacional para que consigan alcanzar niveles de competitividad que les permitan liderar en el futuro las cadenas productivas globales<sup>4</sup>. Como parte de esta estrategia se ha dado un acelerado proceso de adquisición de empresas en el extranjero y se han emplazado inversiones en áreas críticas para las necesidades de desarrollo nacional en los sectores de energía, alimentos e infraestructura (Merino y Trivi, 2019).

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

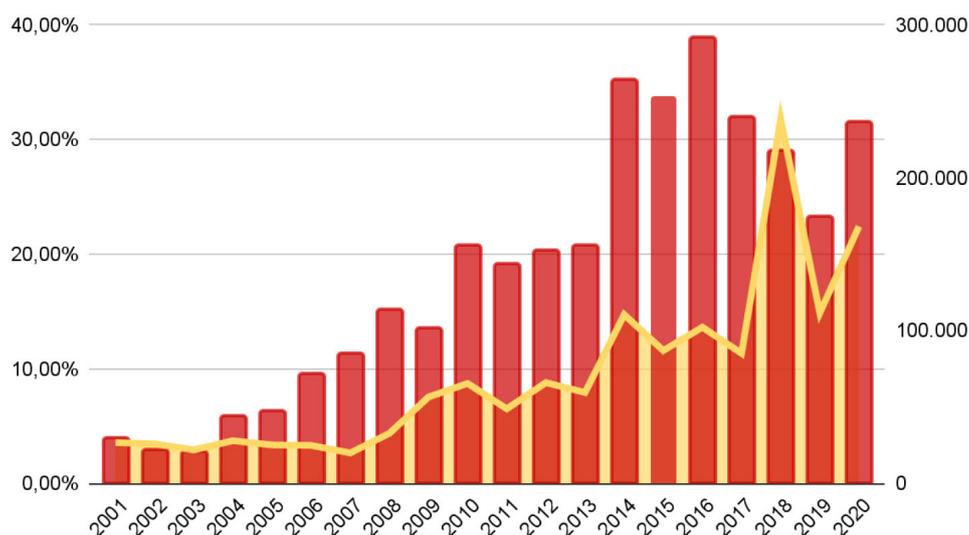
La República Popular China es en la actualidad el segundo inversor extranjero a nivel mundial, ubicándose solo detrás de los Estados Unidos. En los últimos años, la inversión extranjera directa (IED) de China en el extranjero se incrementó de forma

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A nivel diplomático, las relaciones entre China y América Latina se consolidaron en las últimas tres décadas. Con respecto a la IFR, ya son veinte los países de la región que adhirieron al proyecto<sup>5</sup>, y muchos de ellos también fueron incorporados al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. En la actualidad, uno de los foros más relevantes a nivel diplomático para el porvenir de la relación entre China y América Latina lo constituye la reunión ministerial del Foro China-CELAC (FCC), que se viene desarrollando de forma continuada desde el año 2015. La CELAC, fundada en 2010, es el único mecanismo intergubernamental en donde se encuentran representadas las treinta y tres naciones soberanas de América Latina y el Caribe. Propone un espacio institucional que rivaliza con la Organización de los Estados Americanos (OEA), que incluye a los Estados Unidos y promueve sus intereses para la región.

## **La Inversión Extranjera Directa de China en América Latina**

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

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

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

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

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

## Las inversiones directas de empresas chinas en la Argentina

Como estuvimos desarrollando, la integración económica y comercial entre China y América Latina se profundizó considerablemente en los últimos veinte años. El país asiático se convirtió en el primer o segundo socio comercial, inversor y acreedor extranjero de la mayoría de los países de la región. La expansión de las inversiones de china se ha dado en consonancia con la reglamentación neoliberal de la gobernanza global<sup>7</sup>.

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

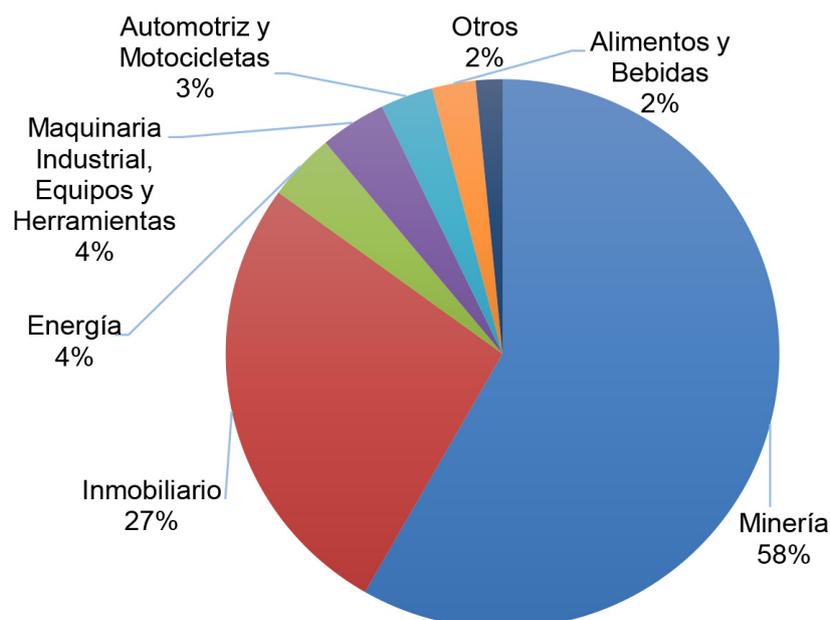
Las inversiones chinas en la Argentina crecieron como consecuencia de un fortalecimiento de los vínculos bilaterales. Entre 2007 y 2020 la Argentina recibió cerca de \$13.000 millones de dólares de inversiones por parte de empresas chinas. El 63% correspondió a F&A de empresas existentes y el 37% restante a proyectos nuevos tipo greenfield. Como vemos en el Gráfico 2, la mayor parte de los anuncios de inversiones<sup>8</sup> chinas se radicaron en el sector de minería (58%), seguido del sector inmobiliario (27%), energía (4%), maquinaria industrial, equipos y herramientas (4%), automotriz y motocicletas (3%) y alimentos y bebidas (2,5%) (Red ALC-China, 2021).

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

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

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

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



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

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

Los objetivos de las inversiones chinas en agricultura, además de la diversificación de las importaciones de grano y la promoción de la expansión de firmas agroindustriales chinas, consisten en la adquisición de conocimiento y tecnología y en incrementar el control de la producción agrícola en terceros países (Zhang, H. y Cheng, G., 2016). La adquisición de Noble y Nidera por parte de COFCO<sup>9</sup> lo convirtió en el principal exportador de granos, confirmando su relevancia en la agricultura argentina y en la cadena global a través del control de la red de suministro. Actualmente COFCO es el

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Argentina es el tercer mayor receptor de financiamiento del CDB en América Latina, y, al igual que otros países de la región, ha solicitado préstamos para el desarrollo de grandes proyectos de inversión real y también swaps financieros para equilibrar las cuentas fiscales o conseguir respaldo financiero para sus reservas internacionales<sup>10</sup>. De los 167 proyectos de infraestructura para el desarrollo que tiene actualmente en ejecución por un total de 27.141 millones de dólares, el 31% pertenecen a la cartera bilateral con China y el 27% corresponden al CDB (Garzón et Al., 2021).

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Además de los préstamos desembolsados, se ha acordado la financiación de diez obras de infraestructura, energía, viales y de saneamiento por alrededor de 14.000 millones de dólares en una primera etapa, y dieciséis obras de infraestructura relevantes para el sector energético, la red de agua y cloacas, el transporte y la construcción de viviendas por 9.700 millones de dólares en una segunda etapa<sup>11</sup>. Si bien los proyectos comprometidos suman veintiséis, entre los más destacados podemos mencionar la construcción de la cuarta central nuclear en la Provincia de Buenos Aires (8.000 millones de dólares), la finalización de la represa Kirchner-Cepernic en Santa Cruz (4.700 millones de dólares) y la expansión del parque fotovoltaico de Cauchari en Jujuy. Además de esto, existen proyectos de construcción de rutas, autopistas y puentes, gasoductos, acueductos, plantas de tratamiento de agua, corredores viales, vivienda y fibra óptica, entre otros (Yacono y López, 2022).

Según Morris, Parks y Gardner (2020), los préstamos que ofrece China presentan peores condiciones que los de otras instituciones en condiciones similares ya que, además de incluir cláusulas de confidencialidad, ofrecen tasas de interés más altas, plazos de vencimiento más cortos y períodos de gracia menos generosos. Además, en el 90% de los contratos se impusieron las famosas cláusulas cross default<sup>12</sup>, que permitían rescindirlos y exigir el reembolso inmediato en caso de falta de pago o cambios significativos en leyes o políticas del país deudor (Galpern, Horn, Morris, Parks, Trebesch, 2021). Pese a estos estudios, las condiciones de acceso al mercado de créditos internacional no son similares para todos los países. En el caso de la Argentina, que por su historia reciente ha estado excluida muchos años, el acceso al crédito se le ha vuelto difícil y caro. Debido a esto, la ventaja del financiamiento concesional de China para la Argentina<sup>13</sup> consiste en las relativas bajas tasas de interés y el relativo largo plazo para

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

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

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

el repago del crédito<sup>14</sup>. Los préstamos de la banca china no incluyen, como aquellos otorgados por instituciones como el FMI, condicionalidades a la política económica ni programas de ajuste fiscal, aunque sí exigen la contratación de empresas chinas, la compra de tecnología e insumos a esas compañías y la posibilidad de interrumpir desembolsos, embargar cuentas y tomar posesión de los proyectos en caso de incumplimiento<sup>15</sup>.

## Reflexiones finales

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Es evidente que el acceso a la IFR puede facilitar la llegada de inversiones a sectores estratégicos y también abrir uno de los mercados más importantes del mundo para nuestras exportaciones, pero no está claro de qué modo podría llegar a generar mayores impactos en la economía y en la sociedad en su conjunto si no se acompaña de demandas específicas de transferencia de tecnología<sup>16</sup>, desarrollo de proveedores locales y diversificación de la canasta de exportaciones. Más allá de las discusiones sobre sus potenciales impactos, lo que sí queda claro es que la rubricación de este acuerdo cristaliza, por parte de la diplomacia argentina, un apoyo explícito a la política exterior de China que también puede tener efectos en el contexto de la disputa interhegemónica con los Estados Unidos.

---

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

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

## Referencias

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

FARN (2021). Pandemia y crisis ambiental: dos caras de una misma moneda. La Urgencia de pensar nuevas formas posibles de relacionarnos con la naturaleza. Informe Ambiental 2021. Disponible en [https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF\\_ONLINE\\_2021\\_compressed.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/IAF_ONLINE_2021_compressed.pdf) (Consulta: 13 de septiembre de 2022)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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