



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS:

**Acaparamiento de tierras en Argentina: proyectos de
cooperación e inversiones de China en infraestructura asociada
a recursos naturales y conflictos por la gobernanza de la tierra
(2010-2017)**

AUTOR/A:

Mgter. Sol Mora

DIRECTOR/A:

Dr. Marcelo Saguier

FECHA:

Diciembre de 2018

Resumen

Los procesos de gobernanza de la tierra han estado mayoritariamente ausentes en la discusión académica sobre los efectos de los lazos sino-argentinos. Esto resulta notorio dada la centralidad de China en el proceso global de acaparamiento de tierras desatado en el año 2008 en sectores de recursos naturales; precisamente las áreas en que se amplió la participación de inversiones chinas en Argentina. La literatura se focalizó en los conflictos generados por las inversiones chinas en infraestructura. Sin embargo, las implicancias de la infraestructura sobre el control de la tierra no fueron exploradas. El objetivo de esta tesis es investigar la incidencia de las inversiones de China en infraestructura en el acaparamiento de tierras en Argentina. Para ello se analizan tres proyectos de infraestructura china en el período 2010-2017: el proyecto agroalimentario de Beidahuang Group; el acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandisoví Chico; y las represas Kirchner-Cepernic.

El papel de China en el acaparamiento de tierras en el Sur Global fue examinado desde una aproximación lineal de la influencia de empresas y/o otros actores en el proceso. Esas lecturas muestran limitaciones para revelar las intermediaciones entre actores en múltiples escalas en las que se configura un espacio de relaciones de poder que resulta determinante en las formas de gobernanza de la tierra con implicancias en el acaparamiento de tierras. La hipótesis sostiene que la relación entre las inversiones de China y el control de la tierra no es directa, sino que es configurada por la estructura de la gobernanza de la tierra en Argentina.

Los casos sugieren que el acaparamiento de tierras no sólo fue producto del interés de China, sino también de las relaciones de poder material, discursivo e institucional en torno a la tierra en las que interactúan el Estado y la sociedad. A su vez, acaparamiento de tierras acentúa la asimetría de poder entre las partes. Lejos de ser un proceso unidireccional, la conflictividad consustancial a la gobernanza ejerció diferentes efectos en las iniciativas, lo que provocó su suspensión o modificación, y en la modalidad de control de la tierra. La tesis realiza una contribución a la literatura de las Relaciones Internacionales que aporta a la comprensión del accionar de China en el acaparamiento de tierras desde un enfoque que pone en diálogo la tradición neogramsciana de la Economía Política Internacional y la Ecología Política Latinoamericana.

Abstract

Land governance process have been largely absent in the academic discussion about the effects of Sino-Argentine ties. This is notorious given the centrality of China in the global process of land grabbing triggered in 2008 in sectors of natural resources; precisely the areas in which the participation of Chinese investments in Argentina was expanded. The literature focused on the conflicts generated by Chinese investments in infrastructure. However, the implications of infrastructure on land control were not explored. The objective of this thesis is to investigate the incidence of China's investment in infrastructure in land grabbing in Argentina. To this end, three Chinese infrastructure projects in the 2010-2017 period are analyzed: the agri-food project of the Beidahuang Group; the La Paz-Estacas aqueduct and irrigation in Mandisoví Chico; and the Kirchner-Cepernic dams.

China's role in land grabbing in the Global South was examined from a linear approach of the influence of companies and/or other actors in the process. These readings show limitations to reveal the intermediations between actors at multiple scales in which a space of power relations is configured that is determinant in the forms of land governance with implications for land grabbing. The hypothesis holds that the relationship between China's investments and land control is not direct, but is shaped by the structure of land governance in Argentina.

The cases suggest that land grabbing was not only product of China's interest, but also of the material, discursive and institutional power relations around the land in which state and society interact. In turn, land grabbing accentuates power asymmetry between the parties. Far from being a unidirectional process, the conflicts inherent to governance exerted different effects on the initiatives, which caused their suspension or modification, and in the modality of land control. The thesis makes a contribution to International Relations literature that improves the understanding of the actions of China in land grabbing from an approach that brings into dialogue the neo-Gramscian tradition of International Political Economy and Latin American Political Ecology.

Agradecimientos

La colaboración de varias personas e instituciones fue fundamental para la realización de esta investigación. En primer lugar, quiero agradecer al director de la tesis, Dr. Marcelo Saguier, por el acompañamiento, orientación y respaldo brindado. Sus consejos y comentarios que siempre me alentaron a repensar las cosas y desafiarme no sólo constituyen un aporte invaluable para la concreción de este trabajo, sino también a mi formación profesional.

Además, agradezco al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas por haber financiado esta investigación mediante el otorgamiento de una beca doctoral. Al equipo del Programa de Doctorado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales por la predisposición y asistencia aportada desde que comencé a diseñar este proyecto, tanto en los espacios de formación como en las instancias especiales para reflexionar sobre la propuesta de tesis. También por el otorgamiento de la beca PROFOR por dos años. A la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, mi lugar de trabajo en la última fase de la beca, por la calidez con la que me recibieron.

Mis agradecimientos asimismo a los docentes y compañeros de los Talleres de Tesis por los productivos comentarios y discusiones en torno a los avances de mi proyecto. A Camila Lorenzo y Marisel Colautti, por compartir la cursada, paseos y nuestras incertidumbres. A mis colegas internacionalistas, Bruno Moser Nunes y Christopher Kiessling, por nuestras continuas conversaciones, ayuda y respaldo.

Una mención especial corresponde a todos los entrevistados por la excelente voluntad, sin importar el día, el horario o la distancia, y la apertura con la que respondieron todas mis preguntas y relataron los acontecimientos. Mis reconocimientos a Juan Bilos, por permitirme conocer el Valle Inferior de Río Negro y su gente; al Dr. Andrés Dimitriu, por compartir sus incisivas reflexiones conmigo; a Fabiana Vega, por su generosa ayuda para contactar a los movilizadores; a Roberto Gerez, por la documentación facilitada; y a Marcelo Cepernic, por invitarme a ver el río Santa Cruz. Adicionalmente, a los integrantes de las asambleas y organizaciones de Viedma, Paraná, La Paz y El

Calafate, de quiénes además de conocer sus experiencias, me llevó un ejemplo de lucha y compromiso.

En último lugar, agradezco a mi familia, fundamentalmente a mi mamá, por su constante apoyo, paciencia y contención a lo largo de estos años.

Indice

Introducción.....	1
Estrategia metodológica.....	7
Estructura de la tesis.....	14
1. El acaparamiento global de tierras	16
1.1.En torno al concepto de acaparamiento de tierras	16
1.1.1. Los mecanismos de acaparamiento de tierras	20
1.2. Las causas del acaparamiento de tierras.....	23
1.2.1. La crisis mundial de alimentos	26
1.2.2. La crisis energética internacional	27
1.2.3. La crisis financiera internacional.....	28
1.2.4. La crisis ecológica.....	29
1.2.5. Acumulación capitalista, crisis globales y acaparamiento de tierras....	30
1.3. Actores e intereses involucrados en el acaparamiento global de tierras..	31
1.4. Las áreas objetivo del acaparamiento de tierras	33
1.5. Conclusiones.....	34
2. La gobernanza de la tierra	36
2.1. La gobernanza: dilemas conceptuales.....	36
2.2. La gobernanza de la tierra	40
2.3. La gobernanza desde el enfoque de las estructuras históricas.....	43
2.3.1. Poder y gobernanza.....	45
2.3.2. Los actores y escalas de la gobernanza de la tierra.....	47
2.3.3. Hegemonía y estructura de gobernanza de la tierra	48
2.3.4. La gobernanza como proceso conflictivo.....	50
2.4. La estructura de gobernanza de la tierra en Argentina	52
2.4.1. Hegemonía mundial y modelo de producción agrícola	52
2.4.1.a. El ascenso de China y su papel en el modelo de producción agrícola hegemónico	57
2.4.2. Gobernanza y extractivismo en Argentina	63
2.4.3. Resistencias sociales a la estructura de gobernanza de la tierra	69
2.4.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de control de la tierra.....	73

2.5. Conclusiones.....	74
3. Las inversiones de China en sectores de recursos naturales	75
3.1. China en los flujos globales de IED.....	75
3.1.1. La estrategia de Going out.....	77
3.1.2. Los actores que participan en las inversiones de China en el exterior..	82
3.1.3. La IED de China en sectores de recursos naturales	86
3.1.3.a. Las causas materiales internas de la IED china en recursos naturales	90
3.1.3. b. Las inversiones en tierras	93
3.2. La IED de China en América Latina	98
3.2.1. Composición y destino de las inversiones.....	100
3.2.2. El discurso de China hacia la región y el Consenso de Beijing	104
3.3. Las relaciones bilaterales China-Argentina.....	108
3.3.1. La asociación estratégica-integral.....	112
3.3.2. Acuerdos bilaterales.....	114
3.3.3. Evolución y composición de la IED china	116
3.4. Conclusiones.....	119
4. La gobernanza de la tierra y el proyecto agroalimentario en Río Negro	121
4.1. El proyecto agroalimentario de Beidahuang Group	121
4.2. Las controversias en torno al proyecto	122
4.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro.....	124
4.3.1. Las relaciones de poder material	124
4.3.2. Las relaciones de poder discursivo	138
4.3.3. Las relaciones de poder institucional.....	147
4.3.3.a. Los acuerdos Río Negro-Beidahuang Group.....	154
4.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras	166
4.5. Conclusiones.....	170
5. La gobernanza de la tierra y el proyecto de acueducto y riego en Entre Ríos.....	173
5.1. El proyecto de acueducto La Paz-Estacas y riego en Mandisoví Chico	173
5.2. Las controversias en torno al proyecto	176

5.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Entre Ríos	178
5.3.1. Las relaciones de poder material	178
5.3.2. Las relaciones de poder discursivo	191
5.3.3. Las relaciones de poder institucional.....	199
5.3.3.a. El acuerdo de Entre Ríos y China	204
5.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras	212
5.5. Conclusiones.....	219
6. La gobernanza de la tierra y las represas Kirchner-Cepernic.....	221
6.1. El proyecto de las represas Kirchner-Cepernic	221
6.2. Las controversias en torno al proyecto	223
6.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Santa Cruz.....	225
6.3.1. Las relaciones de poder material	225
6.3.2. Las relaciones de poder discursivo	239
6.3.3. Las relaciones de poder institucional.....	249
6.3.3.a. Los acuerdos por la construcción y el financiamiento de las represas Kirchner-Cepernic	256
6.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras	271
6.5. Conclusiones.....	279
Conclusiones generales	282
Bibliografía	297
ANEXOS	345
Anexo I. Lista de inversiones de China en sectores de recursos naturales de Argentina (2010-2016)	1
Anexo II: Lista de entrevistados.....	1
Anexo III. Mapa de acuerdos transnacionales por tierras de China	1
Lista de abreviaturas.....	1

Índice de cuadros

Cuadro 1: Casos seleccionados	9
Cuadro 2: Definición operacional de gobernanza de la tierra.....	11
Cuadro 3: Principales direcciones de cambio en el uso de la tierra	18
Cuadro 4: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2014.....	114
Cuadro 5: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2015.....	114
Cuadro 6: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2017.....	116

Índice de imágenes

Imagen 1: Mapa de los valles de Río Negro	125
Imagen 2: Mapa del proyecto de riego Mandisoví Chico.....	174
Imagen 3: Plano de canales del acueducto La Paz-Estacas	175
Imagen 4: Mapa de las represas Kirchner-Cepernic.....	222

Introducción

Una de las particularidades de América Latina durante la primera década del siglo XXI es el asombroso dinamismo que adquirieron los vínculos con la República Popular China. Su consolidación como un socio comercial vital para las economías latinoamericanas (Yang, 2015) fue seguida hacia el año 2009 por un abrupto desembarco de Inversiones Extranjeras Directas (IED), lo que marcó el inicio de la presencia física de las empresas chinas en la región (Ellis, 2014). Esos capitales se concentraron en actividades primario-extractivas, como los hidrocarburos, minerales y alimentos. Con todo, esta aproximación fue acompañada con un énfasis en las relaciones entre los países del Sur y, fundamentalmente, en la noción de cooperación Sur-Sur, como alternativa al esquema vertical Norte-Sur.

Argentina fue uno de los países que experimentó una intensificación sin precedentes de las relaciones con China. Como resultado, el gigante asiático se consolidó como su segundo socio comercial, fuente de financiamiento de primera importancia y tercer origen de los flujos de inversión, dirigidos principalmente a petróleo, minería, la infraestructura para facilitar las exportaciones, finanzas y el mercado interno (Bolinaga y Slipak, 2015; Laufer, 2017). El proceso alcanzó su hito con el establecimiento de una *alianza estratégica integral* en el año 2014 (OCDE/CEPAL/CAF, 2015), en la que la diplomacia china ubica a la complementariedad y la cooperación como su contenido central (Oviedo, 2006).

Los efectos del vínculo de Argentina con la potencia fueron ampliamente discutidos. En especial, debido al peso que detentan los recursos naturales en la composición de los intercambios e inversiones, se señalaron las dificultades provocadas por la reprimarización de las exportaciones (Bekerman, Dulcich y Moncaut, 2014; CEPAL, 2012; Costa Pinto, 2014; OCDE/CEPAL/CAF, 2015; Turzi, 2017), la ampliación de la asimetría comercial y política entre ambos Estados (Gutierrez y Cesarín, 2014; Oviedo, 2015), la consolidación de esquemas de dependencia y subordinación en base a la lógica centro-periferia (Bolinaga y Slipak, 2015; Laufer, 2013; Romero y Fernández, 2016; Sevares, 2007; Vadell, 2011) y los costos sociales y ambientales derivados (Gallagher, 2016; Ray & Gallagher, 2016). No obstante, si bien se ha

reconocido la acentuación del extractivismo latinoamericano provocada por el aumento de las exportaciones de *commodities* hacia China (Barzola y Baroni, 2018; Nacht, 2013), los procesos de gobernanza de la tierra han estado mayoritariamente ausentes en el debate académico.

Ello resulta notorio dada la centralidad obtenida por las inversiones procedentes de China dentro de la oleada de adquisiciones de tierras agrícolas a gran escala en sectores de recursos naturales, preponderantemente en Asia, África y América Latina, desatada por la convergencia de crisis internacionales— alimentaria, energética, financiera y climática — del año 2008 (De Schutter, 2009). Este proceso, denominado acaparamiento global de tierras (*land grabbing*), supone la toma de control de grandes extensiones de tierras fértiles en otros Estados a través de diferentes mecanismos, como arrendamientos a largo plazo o contratos agrícolas (Borras *et al.*, 2012).

Si bien históricamente se han producido procesos de concentración y apropiación de tierras por parte de actores externos en regiones del Norte y del Sur, la actual carrera global por la tierra se singulariza por la velocidad y dimensiones de las transferencias, precipitadas desde el 2008 hasta alcanzar millones de hectáreas (Deininger *et al.*, 2011). Además, se desarrolla en un sistema interestatal formalmente organizado en la autoridad soberana del Estado sobre su territorio (Sassen, 2013). Por ello, otra característica del acaparamiento de tierras es que se produce mediante acuerdos asociados a diversos patrones de inversión, que transfieren derechos sobre la tierra con el objetivo principal de garantizar la seguridad alimentaria y energética mediante la producción de alimentos y biocombustibles en otros territorios. La adquisición de tierras también puede ser guiada por fines especulativos (Cotula, *et al.*, 2009; Toulmin *et al.*, 2011).

En esos acuerdos intervienen una pluralidad de actores, entre ellos, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas transnacionales e inversionistas privados. De todos modos, el rasgo distintivo del fenómeno es la participación de entidades públicas y Estados, en especial aquellos que combinan un acelerado crecimiento económico y escasez relativa de tierras cultivables. En este grupo se encuentra China que, a causa de su activa búsqueda de tierras agrícolas en territorios extranjeros (Hofman & Ho, 2012)

así como el número de transacciones registradas, fue calificado *Estado acaparador de tierras* (Anseeuw *et. al.*, 2012; Borrás *et. al.*, 2012).

América Latina ha sido el tercer destino de las transferencias de tierras detrás de África y Asia (Anseeuw *et. al.*, 2012). Pese a la ampliación de la participación de las inversiones chinas en recursos naturales en los países latinoamericanos, entre ellos Argentina, mediante un relevamiento de las iniciativas agrícolas que modificaron el control de la tierra se ha desestimado la actuación de la potencia en el acaparamiento de tierras en la región (Ellis, 2015; Myers & Jie, 2015). Por el contrario, se ha dirigido menor atención a los proyectos en otras áreas asociadas a recursos naturales que se tornaron prioritarias en la cooperación e inversión china, tales como la construcción de infraestructura (Gransow, 2015). Tampoco se indagaron las razones que provocaron o impidieron el acaparamiento de tierras.

Por otro lado, la literatura se ha focalizado en estudiar los conflictos generados por las políticas y los proyectos de inversión china en infraestructura (Mahlakeng, 2017; Mc Call & Taylor, 2018; Raftopoulos y Riethof, 2016; Sabir, Torre, & Magsi, 2017). Sin embargo, las implicancias de la infraestructura en términos de control de la tierra no han sido debidamente exploradas. Por lo expuesto, la presente tesis investiga la incidencia de las inversiones chinas en infraestructura en el fenómeno de acaparamiento de tierras en Argentina.

Cabe añadir que, dentro del debate académico, el acaparamiento de tierras ha sido percibido como un fenómeno que afecta de manera unidireccional y directa al Estado receptor. En consecuencia, se ha considerado que es facilitado por la debilidad estatal en el ejercicio del poder sobre su territorio (Arezki, Deininger & Selod, 2015; Deininger *et. al.*, 2011). Esa perspectiva se repite en los trabajos que estudian el papel de China en el acaparamiento de tierras en el Sur Global, para lo que proponen una aproximación instrumental y lineal de la influencia de empresas y/o otros actores estatales en estos procesos (Chen *et.al.*, 2017; Ellis, 2015; Hofman & Ho, 2012; Smaller, Wei & Yalan, 2012). De ese modo, se ignora que muchas iniciativas de China en Latinoamérica no fueron concretadas a causa de desafíos

originados en los destinatarios, entre ellos la presencia de fuertes resistencias de diversos actores (Ellis, 2014).

Otros enfoques han interpretado el acaparamiento de tierras como un proceso que es moldeado por actores e instituciones domésticas (Fainbairn, 2013; Grajales, 2011; Kenney Lazar, 2015; Oliveira, 2013; Pedlowski, 2013; Smalley & Corbera, 2012). Aunque esta línea de investigación contribuye al conocimiento del desarrollo del fenómeno, al igual que la anterior, presenta limitaciones para revelar las distintas intermediaciones que tienen lugar entre actores en múltiples escalas en las que se configura un espacio de relaciones de poder que resulta determinante en las formas de gobernanza de la tierra, esto es, los procesos conflictivos de decisión sobre el acceso, uso y control de la tierra, con implicancias en el acaparamiento de tierras.

En Argentina, la gobernanza de la tierra se caracteriza por el papel activo desempeñado por el Estado en la promoción del arribo de IED a la naturaleza dentro de una fase de vertiginosa expansión de las fronteras extractivas hacia nuevos territorios (Machado Aráoz, 2015a). Su contracara es la creciente politización que suscitan los recursos naturales, simultánea a un nuevo ciclo de resistencia y conflictividad social en defensa de la tierra y otros bienes comunes (Saguier, 2012b).

En este marco, las provincias de Río Negro, Entre Ríos y Santa Cruz se encontraron entre los destinos de las iniciativas chinas de mayor envergadura en el sector de infraestructura. De cualquier modo, pese al apoyo a distintos niveles gubernamentales, no estuvieron exentas de resistencias y controversias alrededor de sus consecuencias en el control de la tierra. Esas tensiones condicionaron las posibilidades de concreción de esos proyectos, mediante la suspensión o la incorporación de modificaciones para su ejecución, y por ende los modos de acceso y control de la tierra.

Por consiguiente, esta investigación se plantea los siguientes interrogantes:
¿Cómo inciden las inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales en el acaparamiento de tierras en Argentina entre 2010 y 2017?
¿Cuáles son las implicancias de la gobernanza de la tierra en dicho proceso?

El recorte temporal se realizó en función de los casos seleccionados, puesto que son observables eventos vinculados al proceso bajo estudio (Merlinsky, 2013). Se inicia en 2010, tras la convergencia de crisis que acelera el acaparamiento de tierras a nivel global. Ese año se produjo un punto de inflexión en el ingreso de capitales chinos a Argentina (Oviedo, 2015), a partir de las inversiones de la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNOOC), el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y la Corporación Petróleo y Química de China (SINOPEC) en activos en el país. A los anteriores se agrega el proyecto agroalimentario de Beidahuang State Farms Business Trade Group en Río Negro. Dichas operaciones fueron consistentes en el interés de China en expandir su lazos con la región expresado oficialmente en el Libro Blanco hacia América Latina publicado en el 2008 (Ellis, 2014).

Asimismo, en ese lapso se evidencia un incremento en la demanda de tierras en Argentina (Costantino, 2016), junto a una intensificación del extractivismo y el surgimiento de un ciclo de conflictos relacionados con la defensa de los bienes comunes (Giarracca y Teubal, 2013). Por otra parte, la delimitación se extiende hasta 2017, cuando la Justicia Federal ordenó el levantamiento de dos medidas cautelares presentadas por organizaciones ambientalistas que mantenían detenida la construcción de las represas hidroeléctricas Kirchner-Cepernic en Santa Cruz.

De esta manera, el objetivo general de la investigación es el análisis de los procesos de gobernanza de la tierra en Argentina con implicancias en la adquisición del control de la tierra por capitales de China mediante inversiones en infraestructura asociada a recursos naturales durante el período 2010-2017.

En base a ello, se persiguen los siguientes objetivos específicos: explorar las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad que configuran las decisiones sobre el acceso, uso y control de la tierra y su vinculación con el ingreso de inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales; comprender las resistencias y disputas en torno a las relaciones de poder que resultan de los proyectos de inversión de China; y por último, identificar los efectos de los procesos de gobernanza resultantes en la

ejecución de los proyectos de inversión y las modalidades de control de la tierra por los capitales de China.

La hipótesis que orienta la presente tesis es que el acaparamiento de tierras en Argentina es resultado de la articulación de procesos globales y locales. La relación entre las inversiones en infraestructura de China y el control de la tierra no es directa, sino que es configurada por la gobernanza de este recurso. En ese sentido, la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina promovida por el Estado en asociación con integrantes de sectores clave de la economía, enmarcada en el extractivismo, facilita que los capitales de China adquieran capacidad de decisión sobre la tierra. Sin embargo, la continuidad de esas inversiones así como la forma en que conducen al acaparamiento de tierras está determinada por los conflictos en torno a las relaciones de poder que inciden y resultan del acaparamiento de tierras.

La presente tesis realiza una contribución a la literatura de las Relaciones Internacionales mediante la comprensión del accionar de China en el acaparamiento global de tierras y la influencia de las relaciones de poder en torno a la tierra en el fenómeno. Vale destacar que aún son incipientes los esfuerzos de aproximación al acaparamiento de tierras tanto desde esta disciplina como a partir de la Economía Política Internacional (Andrade e Sousa e Cunha Leite, 2017; Cotula, 2012).

La investigación apunta asimismo a subsanar el reducido interés por los procesos de gobernanza de la tierra en los Estados que predomina en los estudios de acaparamiento de tierras. Esto contrasta con las múltiples reflexiones acerca de la gobernanza a nivel global como respuesta al fenómeno (Borras, Franco y Wang, 2012; Margulis, McKeon y Borras 2013; Mc Keon, 2013). Al mismo tiempo, el estudio de las inversiones chinas y sus nexos con el control de la tierra constituye un aporte a la discusión acerca de la evolución, magnitud, causas, efectos y actores involucrados en el acaparamiento de tierras en Argentina (Murmis y Murmis, 2012b; Cáceres, 2015; Costantino, 2016; Goldfarb y van der Haar, 2015; Gras y Cáceres, 2017).

En términos teóricos, el trabajo adopta una perspectiva crítica de la noción de gobernanza de la tierra en base a un enfoque que pone en diálogo la tradición

neogramsciana de la Economía Política Internacional de Robert Cox y la Ecología Política Latinoamericana. En esta línea, la gobernanza es considerada como una estructura histórica, compuesta por relaciones de poder material, discursivo e institucional en las que interactúan el Estado, la sociedad civil y los capitales de China (Cox, 2013). Como resultado de ello, es interpretada como un proceso de disputas, de carácter socioambiental, para decidir e implementar las decisiones referentes al acceso, uso y control de la tierra. De ahí que la gobernanza desempeñe una función hegemónica pero al mismo tiempo posea potencial para cambiar el orden.

Estrategia metodológica

La presente investigación utiliza una metodología cualitativa que posibilite una comprensión en profundidad del objeto de estudio y la aproximación a los actores y los significados dados a los acontecimientos, sin descuidar la influencia del contexto (Miles & Huberman, 1994). La estrategia metodológica consiste en un estudio de caso de diseño múltiple (Yin, 1994) de inversiones de China en sectores de infraestructura ligada a recursos naturales en Argentina. La selección de esta estrategia se fundamenta en que permite un abordaje holístico, indispensable para conocer la “particularidad y la complejidad de un caso singular” (Stake, 1995:11).

Es necesario mencionar que la atención otorgada a China como Estado acaparador de tierras en Argentina no se justifica en la nacionalidad del inversor en tierras. Al contrario, su causa es el peso que cobró ese país dentro de los mercados mundiales de commodities, exacerbado desde su integración al capitalismo. Al respecto, China se tornó un actor central en el régimen alimentario global por dos razones. Primero, su extraordinaria demanda de materias primas y su posición de importador neto de alimentos desde 2004 (Hofman & Ho, 2012), entre las que se destaca la soja, de la que es el principal comprador a nivel mundial (Bolinaga y Slipak, 2015). Segundo, su transformación en la segunda economía del mundo, mayor exportador global y segundo emisor mundial de IED desde 2015 (Oviedo, 2017) dio lugar al surgimiento de nuevos flujos de capital y comercio agrícola Sur-Sur (Belesky & Lawrence, 2018).

Esta dinámica es relevante para Argentina en tanto que China se posicionó como el primer mercado de destino para sus exportaciones agrícolas, que se concentran en un 70% en el complejo oleaginoso (Simonit, 2012). Al mismo tiempo, Argentina se ubica como el tercer proveedor de productos agrícolas de China, después de Estados Unidos y Brasil. Esto se completa con el rol de la potencia como fuente de inversiones.

En razón de la escasez de estudios sobre el acaparamiento de tierras chino en Argentina, la selección de los casos responde al criterio de casos centrales, entendidos como aquellos muy importantes para el universo (Forni, 2010). Resulta importante mencionar que un aspecto problemático en el estudio del acaparamiento de tierras es la rapidez de las transacciones y la falta de transparencia de los acuerdos, que suelen ser secretos. Esto limita la información disponible para identificar con exactitud todos los casos de transferencias del control de la tierra (Edelman, 2013; Scoones *et.al*, 2013). En lo respectivo a la temática de esta tesis se añade la inexistencia de datos sistematizados oficiales de las inversiones de China en Argentina (Sevares, 2014; Simonit, 2012). Tampoco se dispone de estadísticas sobre las inversiones chinas en el extranjero (Myers & Jie, 2015; Smaller, Wei & Yalan, 2012).

A fin de superar ese obstáculo, se realizó un relevamiento de las inversiones Chinas en sectores de recursos naturales en Argentina desde el año 2010 hasta 2016 en base a información de prensa¹, complementada con publicaciones académicas y fuentes gubernamentales. Es necesario aclarar que ese mapeo no es exhaustivo debido a la mencionada ausencia de cifras oficiales. Posteriormente, se exploró las características y el estado de cada inversión.²

Para diferenciar dentro del total de inversiones relevadas cuáles se asocian al acaparamiento de tierras se adoptó como criterio la presencia de conflictos y/o resistencias sociales asociados al control de la tierra. Junto a la presencia

¹ En primera instancia se consultaron las bases de datos LAND MATRIX y farmlandgrab.org. Luego se recurrió a dos blogs que recopilan noticias sobre China en América Latina: Inventariando China (<https://inventariandochina.wordpress.com/>) y el Observatorio de los capitales chinos en América Latina (<https://chinaenamericalatina.wordpress.com/>). De manera complementaria, se recurrió a diarios nacionales y locales.

² Véase anexo I.

de conflictos que condicionaran la ejecución de esos proyectos, otros criterios que orientaron la selección de los casos fueron que involucren capitales y tierras a gran escala, los actores participantes, principalmente empresas estatales chinas, y su finalidad. Todas estas inversiones tienen como objetivo la construcción de infraestructura. Por último, se consideró que la situación actual de los proyectos fuera diversa, lo que permite explorar las implicancias de la estructura de gobernanza de la tierra en cada provincia sobre ellos.

Cuadro 1: Casos seleccionados

Caso	Finalidad	Actor	Escala	Situación actual
Proyecto agroalimentario en Río Negro	Instalación de riego Financiamiento	Beidahuang Group (empresa estatal)	250.000 hectáreas Inversión: 1.500 millones USD	Suspendido
Acueducto y riego en Entre Ríos	Construcción de acueductos e irrigación Financiamiento	China State Construction Engineering Corporation (empresa estatal)	24.000 hectáreas en La Paz 30.000 hectáreas en Mandisoví Chico Inversión: 430 millones USD	Suspendido acueducto en La Paz. Aprobado riego en Mandosoví Chico
Represas Kirchner-Cepernic	Construcción de represas hidroeléctricas Financiamiento	China Gezhouba Group Corporation (empresa estatal)	47.000 hectáreas Inversión: 4714 millones USD	Inicio de construcción autorizada

Fuente: Elaboración propia.

De esa manera, fueron seleccionados los siguientes casos:

En primer lugar, el *Proyecto agroalimentario en Río Negro*, resultante de los acuerdos de cooperación suscriptos en el año 2010 por esa provincia y la empresa estatal Beidahuang State Farms Business Trade Group. Estos comprendían la instalación de sistemas de riego y la construcción de una terminal portuaria en Río Negro.

En segundo lugar, el *Acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandisoví Chico, Entre Ríos*, obra suscripta entre el gobierno provincial y la China State Construction Engineering Corporation durante la visita de Xi-Jinping a Argentina en el año 2014. Su objetivo fue la construcción de dos obras de riego en el norte entrerriano.

Tercero, las *Represas Kirchner-Cepernic* en Santa Cruz. Su construcción fue adjudicada en 2013 a un consorcio conformado por la empresa estatal China Gezhouba Group Corporation junto a las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo. Un año más tarde, los jefes de Estado de Argentina y China suscribieron el acuerdo de financiamiento de las obras.

Es necesario subrayar la relevancia de estas obras en comparación con las restantes inversiones de China en el país. La iniciativa de Río Negro, además de constituir el primer caso de acaparamiento de tierras de China en Argentina (FAO, 2012), fue caracterizada como el proyecto de riego más importante de la provincia (Aranda, 2011). Por su parte, la obra de riego en Entre Ríos es, por su extensión de 546 kilómetros, la principal del país (Maciel, 2014). Del mismo modo, las represas en Santa Cruz no sólo son la obra pública más grande licitada por Argentina en los últimos 25 años, sino también la mayor inversión realizada por China en el extranjero (Uriburu Quintana, 2016). Vale destacar que este emprendimiento también causó la expropiación de tierras de mayor dimensión en la historia de la provincia.

Adicionalmente, dentro de cada caso se emplearon múltiples unidades de análisis, lo que supone un diseño de tipo integrado (Yin, 1994). La causa es que, dentro de los procesos de gobernanza de la tierra, se atendió a los individuos y grupos sociales intervinientes, los organismos estatales y las empresas y bancos de China.

Definiciones operacionales

A partir de la definición de Behnassi & Yaya (2011) y su complejización a partir de la perspectiva de Robert Cox (2013), la gobernanza de la tierra es conceptualizada como un proceso conflictivo de decisión sobre el acceso, uso y control de la tierra resultante de relaciones de poder material, discursivo e

institucional. Por lo tanto, es definida operacionalmente en base a las relaciones de poder que la componen.

Dentro del poder material se incluyen los recursos naturales acumulados, que abarcan la disponibilidad de tierras y otros recursos naturales; el papel en el modelo de producción agrícola en función del comercio y la inversión; el acceso a las tecnologías necesarias para alcanzar o extraer los recursos naturales; y los recursos financieros que se pueden poner al servicio de la producción y de la extracción (Ribot y Peluso, 2003).

Cuadro 2: Definición operacional de gobernanza de la tierra

Variable: Gobernanza de la tierra		
<i>Dimensiones</i>	<i>Subdimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
Relaciones de poder material	Recursos naturales acumulados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Disponibilidad de recursos naturales ▪ Disponibilidad de tierras
	Papel en el modelo de producción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comercio ▪ Inversión
	Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso y disponibilidad
	Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso y disponibilidad
Relaciones de poder discursivo	Ideas y significados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tierra ▪ Relación sociedad-naturaleza
Relaciones de poder institucional	Decisiones en instituciones Formales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leyes ▪ Políticas públicas en tierras, economía, ambiente y política exterior ▪ Acuerdos bilaterales
	Prácticas y reglas informales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acciones y declaraciones no oficiales de funcionarios ▪ Decisiones de actores y/o en espacios no gubernamentales

Fuente: Elaboración propia

El poder discursivo refiere a las ideas y significados sobre la tierra y la relación sociedad-naturaleza. Las relaciones de poder institucional aluden a la participación en la toma de decisiones sobre la tierra en dos esferas. Por un lado, los espacios formales, que consisten en las leyes codificadas y las políticas públicas dictadas oficialmente por las instituciones del Estado. Dado que estas exceden las normas en materia específica de tierras, el análisis se

extiende a los acuerdos entre Argentina y China; y las políticas exterior, económica, ambiental y de tierras a nivel nacional y subnacional. Por el otro, las reglas y acciones informales, que comprenden las acciones y declaraciones no oficiales de funcionarios gubernamentales así como decisiones de actores privados o de instituciones no gubernamentales.

En lo respectivo a la variable acaparamiento de tierras, se define como la toma del control de la tierra (Borras *et. al.*, 2012). En términos operacionales, se considera que para ser calificado como acaparamiento de tierras un proyecto debe provocar la adquisición del dominio sobre la tierra y los recursos naturales sobre ella. En función de ello se debe examinar su escala en términos de superficie territorial, que debe ser superior a las 1000 hectáreas; y en términos de la escala de los capitales involucrados y sus requerimientos biofísicos. Adicionalmente, se le otorga atención a los cambios provocados en el uso de la tierra, en especial hacia la producción de alimentos y biocombustibles exportables. Asociado a esto, se debe atender a los intereses que motivan esa adquisición, que en la esfera específica del acaparamiento de tierras tienen raíces y son parte de la dinámica de acumulación capitalista y la necesidad de recursos naturales en respuesta a la convergencia de múltiples crisis.

Técnicas de recolección y análisis de datos

Los datos fueron recolectados mediante las técnicas de análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas. Los primeros incluyen los convenios y los proyectos de construcción de infraestructura y financiamiento; legislación nacional y provincial en materia de recursos naturales y tierra; diarios de sesiones de poderes legislativos municipales y provinciales; discursos y declaraciones oficiales de autoridades políticas; documentos elaborados por organismos gubernamentales nacionales y provinciales referentes a los proyectos; los acuerdos bilaterales firmados por Argentina y China; información institucional de las empresas; documentos y comunicados emitidos por asambleas de autoconvocados y ONG y denuncias presentadas en el ámbito judicial y penal. Esto fue complementado con información de prensa y publicaciones académicas especializadas en acaparamiento de tierras.

La selección de los entrevistados se realizó a partir de un muestreo intencional a actores relevantes en la temática que actuaron como informantes clave. En combinación, se empleó el muestreo bola de nieve a fin de aproximarse a otros actores con protagonismo en el proceso. Esto permitió la realización de 34 entrevistas en las que participaron integrantes de asambleas de autoconvocados y de organizaciones sociales y ambientales, funcionarios políticos, académicos, productores agropecuarios y personal de las empresas.³

El trabajo de campo fue realizado en varias instancias en las que se visitaron las ciudades de Paraná y Victoria, Entre Ríos (septiembre-octubre de 2017); Viedma y San Javier, Río Negro y Carmen de Patagones, Buenos Aires (diciembre de 2017); y Río Gallegos y El Calafate, Santa Cruz (Abril de 2018). También se realizaron entrevistas en Buenos Aires y en los casos en que la distancia con el lugar de residencia de los informantes dificultó conversar personalmente se recurrió a entrevistas por videoconferencia o telefónicas. Asimismo se asistió de modo no participante a la Audiencia Pública realizada en el Senado de la Nación sobre las Represas Kirchner-Cepernic en Julio de 2017, que contribuyó a recolectar datos acerca de las posturas y percepciones sobre el conflicto de funcionarios del gobierno nacional y provincial, personal de las empresas constructoras, vecinos de Santa Cruz y organizaciones sociales.

Conviene resaltar que la recolección, la codificación y el análisis de los datos no fueron asumidos como pasos rígidos y secuenciales, sino como un proceso simultáneo e iterativo para la generación de categorías teóricas (Glaser & Strauss, 1967). La información fue analizada en dos instancias. Primero dentro de cada caso, con la finalidad de reconocer los patrones de cada uno. Para ello se revisaron los datos para identificar las categorías establecidas, que luego fueron comparadas e integradas con otras categorías. Segundo, a través de los casos, para hacer emerger los patrones comunes. Los conceptos y relaciones resultantes fueron comparados con la evidencia de cada caso. Para ello se tuvo presente la lógica de repetición, que se produce cuando cada caso individual demuestra un resultado similar (Yin, 1994).

³ Para el listado de los informantes, véase anexo II.

Estructura de la tesis

El argumento propuesto en la presente tesis se desarrolla en seis capítulos. Se inicia con dos capítulos teórico-conceptuales. El primero de ellos se dedica con exclusividad al acaparamiento global de tierras, por lo que caracteriza el fenómeno y rastrea sus causas a partir del análisis de la convergencia de crisis internacionales del año 2008 y la dinámica de acumulación capitalista. Además detalla los actores e intereses involucrados y las áreas objetivo de las transferencias de tierras. El segundo capítulo se focaliza en la gobernanza de la tierra. Tras cuestionar las definiciones tradicionales del concepto de gobernanza, presenta la perspectiva crítica que guía el estudio. Asimismo, expone los rasgos de la estructura de la gobernanza de la tierra en Argentina, en especial su vinculación al modelo de producción hegemónico mundial, el extractivismo y las resistencias sociales.

El tercer capítulo versa sobre la estrategia de IED de China a nivel global, denominada *Going Out*, y explora la relevancia de los recursos naturales dentro de ella. También se señalan las particularidades que asumen las inversiones chinas y el discurso que las acompaña en Latinoamérica y en Argentina. En el país, esas operaciones son observadas en el contexto de las relaciones bilaterales en el período estudiado, por lo que igualmente se hace referencia a los aspectos comerciales, los acuerdos suscriptos y la alianza estratégica integral.

Los tres capítulos subsiguientes se concentran en las implicancias de la gobernanza de la tierra sobre el acceso al control de la tierra por parte de China mediante el estudio de los casos de inversiones en infraestructura seleccionados. El capítulo cuatro analiza el proyecto agroalimentario de la empresa Beidahuang Group en Río Negro. A fin de evaluar la hipótesis propuesta, luego de explicar el proyecto y las controversias resultantes, se investiga la estructura de gobernanza de la tierra en la provincia. Para ello se examinan las relaciones de poder material, discursivo e institucional que la componen. Seguidamente, se indagan sus efectos sobre la modalidad de acaparamiento de tierras.

El quinto capítulo se enfoca en el acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandisoví Chico en Entre Ríos, mientras que el capítulo seis refiere a las

represas Kirchner-Cepernic en la provincia de Santa Cruz. La argumentación de ambos se estructura de manera similar al caso de Río Negro. La tesis finaliza con la exposición de las conclusiones de la investigación.

1. El acaparamiento global de tierras

Este capítulo se enfoca en el acaparamiento global de tierras. Su propósito es presentar los rasgos centrales que particularizan al proceso que se aceleró en el año 2008. Por esa razón, la primera sección desarrolla los conceptos de acaparamiento de tierras y mecanismos de acaparamiento de tierras. Además se puntualiza el papel de las inversiones de China en infraestructura en el segundo. Tras ello, se exponen las causas que impulsan y convirtieron al acaparamiento de tierras en un fenómeno global, asociadas a la dinámica del capitalismo en un contexto de convergencia de crisis internacionales. Finalmente, se describen los actores e intereses involucrados y las principales áreas objetivo de las transacciones de tierras.

1.1. En torno al concepto de acaparamiento de tierras

El acaparamiento de tierras emergió como un término *atrapa-todo* para referirse a la explosión de transacciones transnacionales y especulación sobre la tierra (Borras & Franco, 2012). En la literatura también son frecuentes otras expresiones, tales como corrida mundial por la tierra (Cotula, 2012; Scoones *et. al.*, 2013), acuerdos sobre tierra (Margulis, Mc Keon & Borras, 2013; Smalley & Corbera, 2012; Wolford *et. al.* 2013,), inversiones en tierras en el exterior (Hofman & Ho, 2012), etc. Con todo, esas nociones esconden diferencias esenciales.

En este trabajo, el fenómeno de interés es denominado acaparamiento de tierras. Originalmente este concepto fue empleado desde perspectivas de justicia agraria y ambiental a modo de rechazo a esas transferencias. De esa forma, se enfatiza su papel en el inicio de un nuevo ciclo de cercamientos y desposesión que desencadena resistencias (Borras & Franco, 2012).

En cambio, las agencias de desarrollo internacional introdujeron y popularizaron la expresión adquisiciones de tierras a gran escala (Deininger *et. al.*, 2011; De Schutter, 2009). El inconveniente es que la palabra *adquisición* hace referencia a las acciones de aquellos que adquieren la tierra y sugiere una transacción administrativa entre estos y los que ceden la tierra. Esta postura despolitizada y aparentemente neutral, sostenida entre otros por el Banco Mundial, percibe esas inversiones como una solución a la pobreza

rural e invisibiliza sus impactos sobre los usuarios de la tierra (Borras & Franco, 2012).

Por el contrario, el término *acaparamiento* sugiere una apropiación injusta (Fairhead, Leach & Scoones, 2012; Margulis, Mc Keon & Borras, 2013). Más precisamente, politiza e historiza los procesos actuales, evocando el legado de colonialismo e imperialismo y señala las asimetrías de poder y la inequidad en beneficios y costos.

Una vez justificada la elección del concepto acaparamiento de tierras, es necesario precisarlo conceptualmente. La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) lo definió en base a tres dimensiones: la gran escala de las adquisiciones de tierras; la participación de gobiernos extranjeros; y el impacto negativo de esas inversiones sobre la seguridad alimentaria del país receptor (FAO, 2012). El principal problema de esta caracterización es su carácter restringido, ya que se concentra en la actuación de gobiernos y sus efectos en la alimentación, lo que oscurece el alcance del acaparamiento de tierras contemporáneo.

En la presente investigación se sigue la definición de acaparamiento de tierras propuesta por Borras *et al.* (2012) como:

la toma de control de extensiones de tierras relativamente grandes y otros recursos naturales, a través de una variedad de mecanismos y formas que involucran capitales a gran escala que a menudo cambian la orientación del uso de los recursos hacia un carácter extractivo, tanto por propósitos domésticos o internacionales, así como la respuesta del capital para la convergencia de las crisis de alimentos, energía y financiera, los imperativos de mitigación del cambio climático y la demanda de recursos de los nuevos centros de capital global (Borras *et al.*, 2012:851. *Traducción propia*).

Esta interpretación permite apreciar aspectos significativos de la naturaleza y dinámica del fenómeno, relevantes para determinar con mayor precisión cuándo un hecho puede ser clasificado como acaparamiento de tierras.

Concretamente, el acaparamiento de tierras es definido como acaparamiento del control de la tierra (Borras *et al.*, 2012). Para Peluso y Lund (2011), el

control de la tierra consiste en prácticas que aseguran o consolidan formas de acceso, reclamación y exclusión por cierto tiempo. En este sentido, adquiere centralidad el modo en que diversos actores dominan el acceso, uso y posesión de la tierra y los recursos naturales sobre ella, incluyendo la producción agrícola, con el objetivo de obtener beneficios a partir de la detentación de ese recurso. Más aún, esta conceptualización enfatiza su naturaleza inherentemente relacional y política, debido a que el control implica relaciones de poder que se manifiestan de diversas formas (Borras *et. al.*, 2013).

Al mismo tiempo, el acaparamiento de tierras se asocia a cambios en el uso y significado de la tierra condicionados por los imperativos de acumulación del capital. Para comprender estas transformaciones se incorpora la tipología sobre los cuatro cambios en las direcciones del uso de la tierra elaborado por Borras & Franco (2012): un *tipo A*, donde la producción de alimentos para el consumo o el mercado doméstico es reemplazado por la producción de alimentos para la exportación; un *tipo B*, donde la tierra para la producción de alimentos pasa a ser utilizada para la producción de biocombustibles exportables; un *tipo C*, que involucra tierras no destinadas a la producción de alimentos, por ejemplo bosques, que son convertidas en tierras para la producción de alimentos para la venta en mercados externos; y finalmente, un *tipo D*, en el que las tierras marginales o cubiertas de bosques son destinadas a la producción de biocombustibles.

Cuadro 3: Principales direcciones de cambio en el uso de la tierra

<i>Tipo A</i> Alimentos a alimentos	<i>Tipo B</i> Alimentos a biocombustibles
<i>Tipo C</i> No alimentario a alimentos	<i>Tipo D</i> No alimentario a biocombustibles

Fuente: Borras & Franco (2012)

Por otra parte, esa definición sugiere considerar la escala de las tierras adquiridas y de los capitales involucrados. De esta manera, además de cuantificar las extensiones acaparadas, que deben ser superiores a las 1000 hectáreas, se debe dirigir atención a la lógica de funcionamiento del capital y sus requerimientos biofísicos. Como explican Borrás *et. al.* (2013:81) “300 has de viñedos de alta calidad, 5.000 has de concesión para minería de metales raros, 100.000 has de tierra para plantaciones forestales [...] pueden representar, de hecho, escalas similares en términos de capital (y también en términos de la mano de obra involucrada), a pesar de las enormes diferencias en el requerimiento físico de tierra”.

Finalmente, se interroga por los mecanismos y los intereses que motivan la adquisición de ese control. El origen de los últimos se encuentra, por un lado, en las dinámicas de acumulación de capital en respuesta a las crisis de alimentos, energía, clima y financiera. Por el otro, en la necesidad de recursos de ciertos Estados que, en función de su crecimiento económico, emergieron como actores clave a nivel regional y global (Borrás *et. al.*, 2012).

En relación a este punto, el trabajo reconoce que el acaparamiento, la extranjerización y la concentración de la tierra con fines alimentarios son fenómenos de larga data en la región (Borrás *et. al.*, 2013). Tampoco es posible desconocer “la persistente colonialidad que afecta a la naturaleza latinoamericana” (Alimonda, 2011: 22), y su histórico lugar en el pensamiento hegemónico global como un espacio que puede ser explotado según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes.

Por esa razón, es preciso destacar que los procesos de extranjerización y acaparamiento de tierras no son análogos. El primer concepto, empleado en la región antes del 2008, refiere a la adquisición de tierras por parte de individuos o empresas extranjeras. A diferencia de ello, el segundo es protagonizado por capitales a gran escala, que no necesariamente son siempre extranjeros, sino que también poseen relevancia los capitales locales (Borrás *et.al.*, 2013). A lo anterior se debe añadir que, mientras que la extranjerización se vincula estrechamente a la propiedad de la tierra, el acaparamiento depende del control, que puede ser adquirido mediante distintos mecanismos.

1.1.1. Los mecanismos de acaparamiento de tierras

Bajo la noción de mecanismos de acaparamiento de tierras esta investigación hace referencia a la modalidad o forma por la que el capital logra establecer su control sobre los recursos naturales (Borras *et. al.* , 2013). Un mecanismo por el que ocurre ello es la compra directa de tierras, aunque no es el más habitual. También es frecuente el arrendamiento de largo plazo, generalmente por períodos de 99 años renovables. Otros modos no implican cambio alguno en la tenencia de la tierra, como los esquemas de agricultura por contrato. Junto a ellos, Borras *et. al.* (2013) reseñan otras modalidades que van desde el arrendamiento a corto plazo hasta las operaciones conjuntas (*joint ventures*). El presente trabajo asume que las inversiones en infraestructura asociada a recursos naturales son el mecanismo de adquisición del control de la tierra de China en Argentina.

Sin embargo, antes de obtener el control, es necesario que el capital acceda a la tierra. Por ello, se recuperan los aspectos centrales de la teoría del acceso de Peluso y Lund (2003). Esta parte de la distinción entre acceso y propiedad. El primero consiste en la habilidad de beneficiarse de objetos, tales como la tierra. Mientras que la propiedad evoca generalmente el reconocimiento del derecho a beneficiarse de algo, el acceso comprende todos los medios posibles por los que una persona tiene capacidad de obtener ese beneficio. Inclusive, el acceso puede realizarse indirectamente, por medios que no tienen la intención de impartir derechos de propiedad o que no están sancionados por la ley o la costumbre.

Por consiguiente, la diferencia entre propiedad y acceso equivale a la existente entre *un conjunto de derechos* y un *conjunto de poderes*. Esto se debe a que en esta teoría, la habilidad de las personas para beneficiarse de los recursos depende de un conjunto de poderes que configuran el acceso a estos. Esto demuestra que la noción de acceso dirige la atención hacia un conjunto de relaciones más amplias que la propiedad que, aunque no sean reconocidas como legítimas, posibilitan u obstruyen el acceso a la tierra. En otros términos, los medios y formas del acaparamiento de tierras dependen del poder de cada actor, que en este trabajo es conceptualizado de acuerdo a Cox (2013) como compuesto de capacidades materiales, ideas e instituciones.

Asimismo, esta teoría argumenta que los términos de acceso cambian constantemente, dependiendo de la posición y poder individual o grupal dentro de varias relaciones sociales o las circunstancias político-económicas. De ello se desprende que no hay un sólo acaparamiento global de tierras, sino una serie de contextos cambiantes, procesos y fuerzas emergentes y contestaciones que producen nuevas condiciones y facilitan cambios en el control de la tierra (Peluso & Lund, 2011).

De acuerdo a la OMC (1996), la IED ocurre cuando un inversor establecido en el país de origen adquiere un activo en el país de destino, con el objetivo de administrarlo. La CEPAL (2013) distingue tres formas que pueden tomar las inversiones chinas en infraestructura latinoamericana. La primera es la adquisición de activos existentes, que es la manera más rápida de ampliar la cuota de mercado. En segundo lugar se encuentran los préstamos, en términos más o menos concesionales, realizados desde un banco estatal chino a un gobierno latinoamericano para la construcción de una obra de infraestructura en particular. Estos tienen como condición que la obra sea realizada por una empresa china. Tercero, la participación en licitaciones, por las que empresas privadas, en especial las de mayor capacidad tecnológica, son adjudicadas con contratos de construcción e ingeniería.

Vale mencionar que las dos últimas formas no son consideradas oficialmente como IED, debido a que la empresa china no mantiene la obra construida como un activo, sino que es tratada como una exportación de bienes y servicios. Esas son formas por las que a menudo se transfiere capital y conocimientos técnicos. Del mismo modo, las empresas que trabajan bajo contratos de construcción generalmente están ligadas a acuerdos de financiamiento con bancos estatales chinos, por lo que tampoco se considera IED.

Los casos de inversiones de china seleccionados en esta tesis corresponden al segundo tipo, financiamiento por infraestructura. Es de notar que aunque estas pueden ser escindidas entre IED y cooperación al desarrollo en la forma de préstamos preferenciales para infraestructura, entre ellas existe cierta superposición que no es fácil de discernir (Gransow, 2015).

Dentro de los préstamos para la construcción, Ellis (2014) introduce una distinción entre aquellos asociados con regalos de China a los gobiernos locales, los pagados por inversores chinos y los pagados por inversores latinoamericanos. Los proyectos ligados a regalos, tales como estadios deportivos, carreteras y edificios gubernamentales, fueron la primera forma de infraestructura china en la región. En realidad, funcionaron como herramienta para convencer a los gobiernos que reconocían diplomáticamente a Taiwán de que cambiaran su posición. Estas obras, denominadas *diplomacia de la chequera*, eran pagadas por el gobierno chino y su implementación recaía casi sin excepción en empresas y trabajadores de ese país.

Pese a su novedad, una tendencia de creciente importancia son las obras financiadas por inversores chinos, como bancos u otras fuentes de capital disponibles, en coordinación con socios locales. La mayoría de estos proyectos se ubica en el Caribe y como en el caso anterior, las obras quedan a cargo de empresas chinas con gran proporción de trabajadores de ese país.

El último tipo de proyecto es financiado y ejecutado por China, pero debe ser saldado en el futuro por los gobiernos latinoamericanos y ese pago se encuentra ligado y asegurado por la exportación de commodities. En general se centran en carreteras, puertos, obras hidroeléctricas y termoeléctricas. Dado que las empresas chinas son constructoras, el gobierno debe adjudicar parte de las obras a empresas domésticas que toman parte en la inversión y subcontratan trabajo. Los préstamos por infraestructura que estudia este trabajo se enmarcan en esta categoría.

A los anteriores cabe añadir los préstamos de infraestructura por recursos, como el petróleo (Gransow, 2015; Gallagher, Irvin & Koleski, 2013). Estos combinan un acuerdo de préstamo y un acuerdo de venta de petróleo, por lo que conectan al gobierno y los bancos estatales chinos y las compañías nacionales de petróleo. Además de asegurar un suministro estable de hidrocarburos, esta opción le permite a China reducir el riesgo por los préstamos otorgados a prestatarios poco solventes.

1.2. Las causas del acaparamiento de tierras

A pesar sus antecedentes en las fases de colonialismo e imperialismo, las adquisiciones de tierras a nivel mundial se precipitaron tras el año 2008. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial indicó que, desde el 2001, entre 50 y 80 millones de hectáreas fueron objeto de negociaciones por inversores internacionales (Toulmin *et. al.*, 2011). Por su parte, el Banco Mundial contabilizó 464 casos de adquisiciones de tierras durante el período 2008-2009. La extensión de 203 de ellos representó en conjunto 56,6 millones de hectáreas (Deininger, *et. al.*, 2011). De acuerdo a los cálculos de la base de datos LANDMATRIX, los acuerdos concluidos hasta 2012 comprometían un total de 35,7 millones de hectáreas (Anseeuw *et. al.*, 2012). La misma fuente identificó 1004 acuerdos exclusivamente agrícolas efectivamente concluidos hasta el año 2016, que cubren un área de 26,7 millones de hectáreas. Alrededor del 70% de estas adquisiciones ya fue iniciada y la mayoría está en operación (Nolte, Chamberlain & Giger, 2016).

Aunque no existan cifras exactas respecto a la magnitud de las transferencias de tierras, lo que se debe a la confidencialidad o falta de transparencia de las transacciones (Cotula *et. al.*, 2009; Toulmin *et. al.*, 2011), los datos existentes permiten entrever que en el año 2008 se produce una ruptura con las tendencias del pasado (Sassen, 2013). Ello pone de relieve la necesidad de dirigir la atención a las particularidades del período en que se aceleró este fenómeno, caracterizado por la simultaneidad de crisis en las dimensiones financiera, alimentaria, energética y climática.

Ahora bien, esta investigación sostiene que es posible interpretar lo ocurrido en el 2008 como una crisis mundial con múltiples facetas que hunde sus raíces en la dinámica de acumulación capitalista (Toussaint, 2010). Por ende, cualquier intento de comprender cabalmente las causas del acaparamiento de tierras sería incompleto sin remitirse a la naturaleza de este modo de producción. A tal fin, este trabajo recurre a dos categorías centrales del marxismo ecológico: la acumulación por desposesión y la segunda contradicción del capitalismo.

Un rasgo básico del capitalismo es su necesidad de expansión constante, guiada por un único principio rector: la acumulación incesante de capital

(Composto y Navarro, 2014). Al respecto, Marx afirmaba que el capital “en tanto representante de la forma universal de la riqueza—el dinero—, constituye el impulso desenfrenado y desmesurado de pasar por encima de sus propias barreras” (Marx, 2007:276). La acumulación condujo a ese sistema a ocupar la totalidad del planeta en términos productivos y geográficos (Riechmann, 2013).

Para Marx el punto de partida del capitalismo es la acumulación originaria, “el proceso histórico de escisión de los productores y los medios de producción” (Marx, 2014). Esa separación se valió de la violencia y el despojo para separar de la tierra a los hombres, convertidos así en fuerza de trabajo y la naturaleza en factor de producción. Además incluyó la conquista y esclavización de la población de América, el saqueo de las Indias Orientales y el tráfico de esclavos en África. Esos mecanismos junto a otros, como la deuda pública y el sistema impositivo, posibilitaron el despliegue del capital.

De esa forma, la economía moderna nace como una fuerza de mercantilización que avanza sobre la tierra, con la violencia y el despojo como precondition (Machado Araóz, 2015b). Ello también devela los lazos constitutivos entre capitalismo y colonialismo. No resulta extraño, por lo tanto, que Marx haya expresado que el capital llegó al mundo “chorreando sangre y lodo, por todos los poros, desde la cabeza hasta los pies” (Marx, 2014:283).

Si bien Marx circunscribió la acumulación basada en la predación y la violencia a un estado originario o externo al sistema capitalista, Harvey (2005) subraya la persistencia y recurrencia de esas prácticas en la expansión del capitalismo. Por esa razón, caracteriza a la actual fase de acumulación como acumulación por desposesión. Esta se manifiesta en la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad en derechos de propiedad exclusivos; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, entre ellos los recursos naturales, etc. Asimismo, se produce por mecanismos nuevos, entre ellos la depredación de los bienes ambientales globales y la proliferación de la degradación

ambiental, que transforman a la naturaleza en mercancía y resultan en una nueva ola de cercamiento de los bienes comunes.

En la perspectiva de Harvey (2005), la acumulación por desposesión es resultado de la incapacidad del capitalismo para resolver las crisis de sobreacumulación a las que es proclive por medio de la reproducción ampliada.⁴ A causa de ello, aparece como solución el ajuste espacio-temporal, a través de la expansión geográfica y el desplazamiento temporal, con el fin de abrir nuevos espacios de acumulación que absorban los excedentes de trabajo y capital. En suma, la desposesión es omnipresente, intrínseca a la acumulación de capital y se acelera en períodos de crisis. Similarmente, es profundizada por la emergencia de nuevos centros de acumulación de capital que recurren a los ajustes espacio-temporales.

Resulta imprescindible señalar que el despojo es intensificado por la actual crisis ecológica; específicamente, lo que James O'Connor (2001) denomina segunda contradicción del capitalismo. Esta se materializa entre el capital y la naturaleza, y pone de relieve que, en su expansión, el capitalismo destruye sus propias condiciones de producción. Como expresa O'Connor (2001:212), “la causa básica de la segunda contradicción es la apropiación y el uso económicamente autodestructivos, por parte del capital, de la fuerza de trabajo, la infraestructura y el espacio urbano, y la naturaleza externa o ambiente”.

Esta tesis enfatiza que la degradación del ambiente es intrínseca a la lógica capitalista de maximización de ganancia. La escasez de bienes naturales resultante incrementa los costos, lo que podría desembocar en una crisis de subproducción. El riesgo que ello representa para la acumulación empuja al capital a la búsqueda de nuevas fuentes de bienes naturales.

La causa subyacente de la desposesión y la segunda contradicción es que la historia del capitalismo ha sido una de recurrentes expansiones geográficas para la apropiación de los bienes de la naturaleza hasta entonces fuera del alcance del capital (Moore, 2011). Este medio de escapar a las

⁴ La reproducción ampliada consiste en un proceso económico que tiene lugar a través de la explotación del trabajo al interior de los países capitalistas en condiciones de “paz, propiedad e igualdad” (Harvey, 2005:115).

contradicciones del proceso de acumulación resultó en una nueva avanzada del capital sobre el mundo de la vida. Ambas tendencias llegaron a un punto crítico en el 2008, lo que se torna evidente al examinar cada una de las facetas de la crisis que se desplegó ese año.

1.2.1. La crisis mundial de alimentos

La crisis alimentaria mundial de 2007-2008 fue extensamente señalada como el factor determinante del acaparamiento de tierras (Cotula *et.al.*, 2009; Deininger *et.al.*, 2011; De Schutter, 2009; FAO, 2012). Su punto álgido se produjo a mediados de 2008, cuando los precios internacionales de los productos básicos registraron su nivel más alto en casi 30 años: el costo de los aceites vegetales creció en más del 97%, el de los cereales un 87% y los productos lácteos un 58% (FAO, 2008).

Las dificultades en el acceso a los alimentos y el progresivo deterioro en las condiciones de vida de la población desencadenaron protestas en distintos puntos del planeta. Ello motivó a ciertos países importadores de productos primarios a intentar asegurar la oferta y reservas de granos por medio de compras motivadas por el pánico. Simultáneamente, productores de cereales, como India, China, Vietnam y Rusia, restringieron sus exportaciones para mantener bajo control los precios nacionales. Esas acciones contrapuestas provocaron que grandes suministros de materias primas fuesen retirados del mercado mundial, agudizando la escasez.

A pesar de que en el segundo semestre de 2008 los precios se estabilizaron, la desconfianza hacia los mercados mundiales y los problemas en la oferta de alimentos alentaron a Estados altamente dependientes de las compras externas para el abastecimiento de recursos primarios a adquirir o arrendar a largo plazo tierras en otros territorios (Cotula *et.al.*, 2009).

Es necesario subrayar que el acaparamiento de tierras es la solución de estos actores para garantizar la oferta alimentaria en un escenario de incremento de la demanda mundial de productos básicos. Esta es consecuencia del crecimiento económico asiático y la transición nutricional hacia el consumo de carnes y productos lácteos. La tendencia es reforzada por las expectativas de crecimiento demográfico. De acuerdo a la FAO (2009), hacia el año 2050

la población mundial rondará los 9100 millones y el 70% de ese total habitará en zonas urbanas. Ante esas condiciones demográficas y las proyecciones de crecimiento económico global de alrededor del 2,9 % anual, la producción de productos básicos deberá incrementarse en un 70%.

1.2.2. La crisis energética internacional

El interés por la tierra agrícola también tiene raíces en la crisis energética internacional. Como resultado de la escalada alcista de los precios internacionales del petróleo, que llegó a su récord en 2008, cuando el barril cotizó a 145,31 dólares (CEPAL, 2009), los biocombustibles aparecieron como un suministro alternativo viable para garantizar la seguridad energética de los Estados a largo plazo.

Desde el año 2003 se triplicó la producción mundial de biocombustibles, especialmente etanol y biodiesel. En parte, esto obedeció a la necesidad de diversificar las fuentes energéticas para reducir los costos de las importaciones de energía y el interés en la disminución de las emisiones de dióxido de carbono. También incidieron las políticas de la Unión Europea y Estados Unidos que exigen la mezcla obligatoria de biocombustibles con los originarios del petróleo y las subvenciones otorgadas a las empresas atraídas por las oportunidades del sector.

De esa forma, la producción de biocombustibles fue otro motor de la carrera por la tierra. Ello es manifiesto si se considera que estos se convirtieron en la mayor fuente de nueva demanda de productos agrícolas, representando el 7% del consumo mundial de cereales, el 9% del consumo mundial de aceites vegetales y el 2% de las tierras de cultivo del mundo (FAO, 2009).

Más aún, los biocombustibles fueron la causa del caso paradigmático de acaparamiento de tierras, en tanto colocó la temática en el centro de la atención de la prensa y las ONG. Este ocurrió cuando la empresa surcoreana Daewoo Logistics Corporation acordó con el gobierno de Madagascar el arrendamiento de 1.300.000 hectáreas por un plazo de 99 años para destinarlas a la producción de maíz y aceite de palma (De Schutter, 2009).

Las perspectivas de agotamiento de las reservas de combustibles no renovables permiten prever un incremento a largo plazo de la producción de

biocombustibles. Mientras que en el año 2006, el 1% de las tierras fértiles del mundo se destinó a los cultivos para combustibles, se estima que hacia 2030 esta superficie se elevará del 2,5% al 3,8% (Toulmin *et.al.*, 2011). Sin dudas, estas circunstancias presionan hacia la incorporación de tierras agrícolas.

1.2.3. La crisis financiera internacional

En el contexto de la inestabilidad financiera global de 2007-2008, los elevados precios de las materias primas atrajeron asimismo el interés del sector financiero en las tierras agrícolas. Ello fue expresamente reconocido por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial:

la tierra es el activo al que se dirige la forma más conocida de inversión privada internacional reciente en agricultura, esto es, la adquisición o el arrendamiento de grandes extensiones de tierras agrícolas para la producción de alimentos, agrocombustibles, ganado y otros productos (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2010:4).

Lo que acrecentó el atractivo de las inversiones en tierras fueron las expectativas de rentabilidad de la agricultura en el largo plazo, dada la tendencia al alza en el precio de las commodities. Es de notar que ese interés de las finanzas, sumado al incremento de la demanda alimentaria y el cambio climático contribuyen a la persistencia de la volatilidad del precio de los productos básicos. Adicionalmente, mientras que en muchas regiones el precio de la tierra agrícola se mantenía bajo, la percepción de esta como un recurso cada vez más escaso hace plausible incrementos de su valor. Esto creó perspectivas para los inversionistas por rendimientos derivados no sólo de la rentabilidad de la agricultura, sino igualmente del alza del valor de la tierra en sí misma.

En breve, en el marco de la crisis financiera, la tierra se tornó una opción atractiva de inversión por ser un activo tangible, con alto rendimiento y útil para reducir el riesgo, ya que el capital se encuentra inmovilizado. No es posible determinar con exactitud la cantidad de tierras acaparadas con fines especulativos. Pese a ello, la financiarización de la tierra fue señalada como la razón que explicaría que sólo el 20% de las inversiones en tierras

anunciadas se hayan destinado en realidad a la producción agrícola sobre el terreno (Toulmin *et.al.*, 2011).

1.2.4. La crisis ecológica

La mayor conciencia respecto del carácter global de los problemas ambientales y su lento pero inexorable avance en la agenda internacional no fue suficiente para moderar el impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas. La crisis ecológica global se manifiesta de manera dual: por un lado, en la degradación ambiental, que tiene como faceta más visible el cambio climático, pero incluye el deterioro otros bienes comunes; por el otro, en el agotamiento de los bienes naturales indispensables para la vida humana (Sabatella, 2010).

Este panorama condujo a que la tierra fuese reevaluada como un recurso escaso. Ello se debe a que la superficie de suelo de planeta abarca menos de un tercera parte de la superficie total de la Tierra. De esa porción, sólo 15.000.000 Km² corresponden a tierras de cultivo (ILC, 2009).

Pero la tierra es un recurso finito, frágil y no renovable, que se halla sometida a intensas presiones. Cada año se pierden 30 millones de hectáreas de tierras de cultivo a causa de la degradación del ambiente, la industrialización y la urbanización (General Assembly of United Nations, 2010). El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2014) advirtió que el mantenimiento de las emisiones de gases del efecto invernadero inducirá a numerosos cambios graves, generalizados e irreversibles en el sistema climático mundial. El ascenso de las temperaturas y la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos exacerbarán la degradación de los suelos y la escasez de agua y biodiversidad, elementos básicos de la producción alimentaria. Ello genera una encrucijada en torno a la posibilidad de responder a la demanda futura de alimentos, en especial cuando la FAO estima que hasta el 2030 se deberán agregar 120 millones de hectáreas para cultivo (Cotula *et.al.*, 2009).

No obstante, las encuestas sobre el potencial biofísico del planeta permiten matizar esas previsiones. El Banco Mundial estimó que existe una reserva mundial de tierras de aproximadamente 445 millones de hectáreas. Más de la

mitad de ellas se concentra en siete países: Sudán, Brasil, Australia, Rusia, Argentina, Mozambique y República Democrática del Congo. Por otra parte, ese organismo señaló que el 90% de las tierras disponibles se encuentra en treinta y dos países que poseen más de 3 millones de hectáreas cada uno. Geográficamente, dieciseis de esos países se encuentran en África, ocho en América Latina, tres en Europa oriental y Asia central y cinco en el resto del mundo (Deininger *et. al.*, 2011). La centralidad de África y América Latina en este contexto es reafirmada por los cálculos del Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA) que indican que esas regiones concentran el 80% de la tierra potencialmente cultivable a nivel mundial (ILC, 2009).

La crisis ecológica promueve el acaparamiento de tierras de dos maneras. En primer lugar, mediante la incorporación de tierras para enfrentar los efectos de la carencia de agua y la sequía sobre la producción agrícola. A modo de ejemplo cabe mencionar que las limitaciones en recursos hídricos fueron un factor de peso en la decisión de China y los Estados del Golfo para invertir en tierras en el extranjero.

En segundo lugar, la crisis ecológica dio lugar a una creciente apropiación de tierras con fines ambientales, lo que se denominó acaparamiento verde (*green grabbing*) (Fairhead, Leach & Scoones, 2012). En esta tendencia se incluyen la creación de reservas naturales, el ecoturismo, los proyectos de conservación de la naturaleza y de retención de dióxido de carbono. Lo que asocia esas actividades al acaparamiento de tierras es que pueden requerir la adquisición a gran escala de tierras, lo que produce una reestructuración de las reglas y la autoridad en el acceso, uso y gestión de los recursos, con efectos negativos en la población.

1.2.5. Acumulación capitalista, crisis globales y acaparamiento de tierras

Las múltiples facetas de la crisis capitalista de 2008 demuestran que el acaparamiento de tierras es resultado de la conjunción de la crisis de sobreacumulación con el agotamiento de los recursos del planeta. Esta intenta ser resuelta mediante la desposesión, lo que convierte a la tierra en una

necesidad principal del capitalismo y, por ende, alienta la carrera mundial por el recurso. Diversas razones explican este resultado.

En primer lugar, el acaparamiento de tierras representa un ajuste espacial a la crisis financiera, ya que permite la absorción de los excedentes de capital que, ante el estallido de la burbuja económica, se trasladan al sector agrícola. En segundo lugar, posibilita enfrentar la elevada demanda y costos de los productos básicos a través de la deslocalización de la producción alimentaria interna. De ahí que el acaparamiento de tierras a su vez intente responder a las necesidades de un sistema alimentario que se particulariza por el peso que están adquiriendo nuevos actores en la producción y consumo de materias primas, lo que los impulsa a buscar fuentes de abastecimiento alternativas.

Por último, la gran crisis colocó en primera plana la cuestión de los límites biofísicos del planeta y la imposibilidad de un crecimiento infinito en un mundo con recursos finitos. Entonces, la adquisición de tierras en el exterior es una manera de asegurar los bienes naturales indispensables para una nueva ola de acumulación. Este es un aspecto crucial, debido a que nunca antes el interés en la apropiación de los bienes naturales fue tan alto, pero debido al nivel de sobreexplotación y agotamiento de esas riquezas, nunca existieron tan pocas oportunidades (Moore, 2011).

1.3. Actores e intereses involucrados en el acaparamiento global de tierras

La diversidad de actores intervinientes es otro elemento que define al acaparamiento de tierras (Sassen, 2013). Los informes de los organismos internacionales (De Schutter, 2009; Deininger *et. al.* 2011; OMC, 2010) y de ONG (Anseeuw *et.al.*, 2012; GRAIN, 2008; ILC, 2009) coinciden en que la demanda de tierra se origina en Estados nacionales y subnacionales, entidades financieras, inversionistas privados y empresas agrícolas o agroindustriales.

Los Estados denominados *acaparadores de tierras* se caracterizan por ser importadores de alimentos y disponer de insuficiente tierra agrícola o agua por habitante, pero poseer altos niveles de capital y un creciente peso demográfico. En términos generales, estos se vieron impulsados a encontrar métodos de suministro de productos básicos más seguros que los provistos por los mercados que, en particular tras la restricción a las exportaciones de

alimentos a mediados de 2008, fueron considerados cada vez menos fiables (General Assembly of United Nations, 2010).⁵

Anseeuw *et.al.* (2012) clasifican los países en los que se originan las inversiones en tierras en tres grupos: países emergentes, entre ellos China, Brasil y Sudáfrica; Estados del Golfo como Arabia Saudita y Qatar; y Estados del Norte Global, en los que incluye a Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea. Para ellos, el acceso a tierras en el exterior tiene como objetivo la producción de alimentos para el mantenimiento de la seguridad alimentaria. A su vez, permite diversificar la dependencia del complejo comercializador mundial, a modo de reducir las fluctuaciones de precios y las disrupciones de las importaciones, y garantizar stocks de materias primas alimenticias para una demanda creciente en cantidad y calidad (Borrell, 2012).

De acuerdo a Cotula *et.al* (2009) una de las formas de involucramiento estatal más frecuente es a través de inversiones de fondos soberanos para obtener la participación en acciones de empresas de capital abierto relacionadas con la tierra. Asimismo, las inversiones pueden ser realizadas por empresas en las que el Estado tiene una participación mayoritaria o total. Las empresas estatales protagonizaron el 6,2% de los acuerdos agrícolas concluidos en el 2016. La mayoría de esas entidades pertenecen Vietnam y China (Nolte, Chamberlain & Giger, 2016). Similar importancia poseen las políticas de promoción de la expansión de la agroindustria en el exterior (Ferrando, 2014).

El acaparamiento de tierras por parte de las empresas transnacionales agroalimentarias está guiado por las oportunidades generadas por la enorme demanda mundial de alimentos y biocombustibles.⁶ Los inversionistas privados y fondos de inversión también dirigieron sus capitales a la tierra. Estos se orientan, en parte, por motivos especulativos, con la convicción de que el aumento del precio de la tierra cultivable les permita maximizar sus

⁵ De Schutter (2009) menciona como ejemplos de acaparamiento de tierras el arrendamiento de 100.000 hectáreas en Malí por parte de Libia para producir arroz, la adquisición de Corea de 690.000 hectáreas en Sudán para cultivar trigo, que se suman al acaparamiento de 400.000 hectáreas en ese país por parte de Emiratos Árabes Unidos.

⁶ En Madagascar la empresa india Varun International arrendó 465.000 hectáreas para el cultivo de arroz (De Schutter, 2009).

utilidades.⁷ Ello generó preocupación ante el hecho de que la inversión en tierras se haya convertido en otro capítulo en las carteras de las instituciones financieras (Toulmin *et.al.*, 2011). Es de notar que el contexto de escasez de recursos produjo un nuevo tipo de financiarización, en que la tierra también es valorada por sus cualidades productivas (Fairbairn, 2014).

Conviene subrayar que los Estados receptores desempeñan un papel igualmente central, que se expresa en su participación en los acuerdos de transferencias de tierras o en las políticas para atraer IED (Cotula, 2013). En esas operaciones toman parte diversas instituciones gubernamentales, como el Ministerio de Agricultura o los gobiernos regionales (Toulmin *et.al.*, 2011). En adición, los inversores han recurrido a esos organismos para que faciliten o legítimen su acceso a la tierra (Alden Wily, 2012; Hall, 2011; Levien; 2012).

A los anteriores cabe añadir la participación de personas privadas, ONG u organizaciones internacionales interesadas en el desarrollo de áreas protegidas y reservas naturales, complejos turísticos y la creación de zonas económicas especiales e infraestructura. Aunque la seguridad alimentaria, energética y la especulación ocupan un lugar destacado entre las finalidades del acaparamiento de tierras, también comprende la obtención productos forestales y minerales, el conservacionismo y la demanda de recursos naturales de los nuevos polos de crecimiento económico (Borras *et.al.*, 2012; Toulmin *et.al.*, 2011).

1.4. Las áreas objetivo del acaparamiento de tierras

La demanda de tierras por actores extranjeros se generalizó principalmente en los países en desarrollo. De acuerdo a cifras proporcionadas por la base de datos LANDMATRIX, África fue el principal objetivo, con transferencias anunciadas por el 4,8% del total de su tierra cultivable. Tras ella se ubican Asia y América Latina, con un 1,2% y 1,1% respectivamente (Anseeuw *et.al.*, 2012). Si bien esos porcentajes parecen pequeños, es de notar que en el caso de Asia ello representa una superficie de 17,8 millones de hectáreas. Al

⁷ GRAIN (2008) enumera una serie de casos, entre ellos, Morgan Stanley compró 40 mil hectáreas de tierras agrícolas en Ucrania y los grupos de inversiones suecos Black Earth Farming y Alpcot-Agro adquirieron el control de hectáreas en la región de tierra negra de Rusia.

mismo tiempo, esas tres regiones poseen el mayor número de acuerdos agrícolas concluidos (Nolte, Chamberlain & Giger, 2016).

Puntualmente, Anseeuw *et.al* (2012) identifican 84 países como áreas destino de las inversiones extranjeras en tierras. De cualquier modo, afirman que el 70 % de la superficie registrada como acaparada se concentró en 11 países: Sudán, Mozambique, Filipinas, Tanzania, Etiopía, Madagascar, Zambia, República Democrática del Congo, Brasil y Pakistán. Dentro ese conjunto, los siete países africanos se destacan por concentrar la demanda de tierra tanto en términos de tamaño como en número de proyectos. Asia está en segundo lugar, con Filipinas, Indonesia y Laos con las superficies más codiciadas; seguida por América Latina, con Brasil y Argentina como destinos más relevantes.

La importancia de ciertos países como destino de las inversiones es evidente si se considera que el 46% de la superficie de todos los acuerdos agrícolas concluidos se ubica en cinco países: Indonesia, Ucrania, Rusia, Papua Nueva Guinea y Brasil (Nolte, Chamberlain & Giger, 2016). En términos generales, los territorios más atractivos para los inversores fueron aquellos con tierras relativamente abundantes, no forestadas ni cultivadas, así como próximas a fuentes de recursos hídricos y mercados. Adicionalmente, todos ellos poseen un clima favorable para la producción agropecuaria y abundante mano de obra (Deininger *et.al.*, 2011).

1.5. Conclusiones

Este capítulo tuvo la finalidad de caracterizar al acaparamiento global de tierras. En especial, se enfatizó en la toma de control de superficies superiores a las 1000 hectáreas como un elemento definitorio del proceso. Este puede ser obtenido a través de diversos mecanismos que exceden la propiedad, tales como las inversiones en infraestructura asociada a recursos naturales.

Asimismo, se subrayó su vinculación con la faceta alimentaria, energética, financiera y climática de la crisis capitalista desplegada en 2008. De esa forma, dentro de la fase de acumulación por desposesión, el acceso y control de la tierra se presenta consustancial a la supervivencia del capitalismo en una etapa en que se aproxima a sus límites naturales.

Lo anterior explica la intensidad de las adquisiciones y la variedad de intereses que las impulsan. Del mismo modo, se pudo comprobar la pluralidad de participantes en la búsqueda de tierras, lo que evidencia que nuevos actores se unen a la preocupación de las antiguas potencias por acceder a los recursos naturales imprescindibles para su crecimiento económico. No obstante, los países en desarrollo continúan siendo las principales áreas objetivo de este proceso. Esas características se encuentran contenidas en la definición de acaparamiento de tierras como acaparamiento del control de la tierra.

2. La gobernanza de la tierra

El presente capítulo formula la perspectiva crítica de la gobernanza de la tierra con el que es abordado el interrogante de esta investigación. Para ello se organiza en tres secciones. Se inicia con la descripción de la variedad de definiciones del término gobernanza y las debilidades presentes en las principales interpretaciones en Relaciones Internacionales. Sobre esa base se conceptualiza la gobernanza de la tierra.

La segunda sección recurre al enfoque neogramsciano de Robert Cox en triangulación con categorías de la Ecología Política Latinoamericana para complejizar el concepto de gobernanza de la tierra. Para ello expone la categoría de estructura de histórica y puntualiza en el poder y los actores presentes en la gobernanza. A continuación se desarrolla la noción de estructura de gobernanza de la tierra y su función hegemónica.

La tercera sección caracteriza la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina. Con esa meta, pone de relieve su vinculación con el modelo de producción agrícola hegemónico a nivel mundial, el extractivismo y las resistencias sociales. Finalmente, se enuncian los efectos de la gobernanza de la tierra sobre la modalidad de acaparamiento de tierras.

2.1. La gobernanza: dilemas conceptuales

La gobernanza se convirtió en un concepto de moda (Overbeek, 2004) dentro las Ciencias Sociales en la década de 1990. Ese interés académico es reflejo de un cambio en los estilos de gobernar, que tiene como esencia que ya no descansan en la autoridad y sanciones del gobierno y se caracterizan por la difusión de las fronteras entre los sectores público y privado (Stroker, 1998). De allí que la gobernanza exprese la creación de una estructura u orden que es resultado de la interacción e influencia de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad (Kooiman y Van Vliet, 1993 en Stroker, 1998).

A causa de su empleo en la literatura de Ciencia Política para referirse a las nuevas formas de regulación que difieren de la tradicional actividad del Estado, esta noción se restringió por largo tiempo a la política doméstica. Sin embargo, en siglo XXI la gobernanza global se convirtió en un concepto clave en el discurso de la política mundial (Biermann, 2006). Pese a esa

popularidad, la gobernanza ha sido definida de manera vaga y ambigua, sin que se haya alcanzado un consenso en su significado (Chhotray & Stroker, 2009; Buzdugan & Payne, 2016). Antes bien, se convirtió en una frase atrapado en lugar de un categoría descriptiva (Soederbeg, 2006). Para Overbeek (2004) la causa de que desafíe las definiciones precisas es que surgió para capturar fenómenos difusos e imprecisos.

En lo que respecta a la gobernanza global, Dingwerth & Pattberg (2006) identifican dos grandes significados en la literatura académica: uno fenomenológico y uno normativo. En ambos puede ser vista como un sistema, una actividad o un proceso regulatorio (Biermann, 2006). El primero refiere a la gobernanza como un concepto analítico que describe un conjunto específico de fenómenos observables relacionados. Como sugieren Hewson & Sinclair (1999), su emergencia responde a un intento de desarrollar enfoques integrales para analizar los cambios globales tras el fin de la Guerra Fría. Más aún, diferentes posiciones ontológicas y epistemológicas han señalado a la globalización como la fuerza motriz del interés por la gobernanza (Chhotray & Stroker, 2009).

Esta postura está presente en la primera definición de gobernanza global dentro de las Relaciones Internacionales, acuñada por Rosenau (1995), como un sistema de reglas a todos los niveles de la actividad humana. No obstante la crítica a la amplitud de esa interpretación, ya que todo parece ser gobernanza (Finkelstein, 1995), su atractivo es que captura las transformaciones internacionales post Guerra Fría, entre ellos la participación de un conjunto de actores en la formación de sistemas de reglas globales. Vale notar que los intentos previos de entender el gobierno a nivel global se habían realizado mediante estudios racionalistas de formación de regímenes internacionales (Buzdugan & Payne, 2016).

En síntesis, la gobernanza es una respuesta a la incapacidad del *mainstream* de la disciplina de dar cuenta de las transformaciones globales empíricas. Mientras que para la visión tradicional la política internacional es una esfera dominada por Estados soberanos, el nuevo término reconoce la relevancia de actores subestatales y no estatales, así como la emergencia de otras esferas de autoridad (Dingwerth & Pattberg, 2006). Además, subraya que los procesos

locales, nacionales, regionales y globales son inseparables y, por ende, la elaboración e implementación de las leyes se fragmenta. Por último, destaca la aparición de instituciones distintas al sistema de acuerdos obligatorios entre Estados (Biermann, 2006). De allí que la gobernanza denote una plétora de fenómenos que se extienden más allá de las Relaciones Internacionales (Dingwerth & Pattberg, 2010).

En cambio, desde la perspectiva normativa, la gobernanza consiste en un programa o proyecto político con una visión acerca de cómo las sociedades deben abordar los problemas globales más urgentes, entre ellos la globalización económica y la pérdida de autoridad estatal. En este sentido, la gobernanza no se preocupa tanto por entender el mundo, como por mejorar su funcionamiento (Chhotray & Stroker, 2009). Por esa razón, se persigue la construcción de una arquitectura de gobernanza global como contrapeso a las consecuencias negativas de la globalización (Biermann, 2006).

Fuera del ámbito académico, el principal exponente de este enfoque es la Comisión de Gobernanza Global, que caracteriza a la gobernanza como “la suma de todas las formas en las que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses conflictivos y divergentes se pueden acomodar y adoptar una acción cooperativa” (Commission on Global Governance, 1995. *Traducción propia*). Esto evidencia que la gobernanza es percibida de forma afirmativa, como una solución, o bien como una herramienta que debe ser utilizada para resolver los problemas que conlleva la globalización (Biermann, 2006).

Conviene resaltar que la idea de gobernanza también fue central en las instituciones de Bretton Woods. Esta emergió en el discurso del Banco Mundial a fines de 1980 para denominar a los mecanismos de toma de decisiones en países con estructuras estatales frágiles. Posteriormente se convirtió en sinónimo de gobierno o administración pública, como el uso de la autoridad o el ejercicio del control sobre una sociedad y el manejo de sus recursos para el desarrollo económico y social. Así, fue acompañada por una serie de criterios de buena gobernanza, indispensables para la obtención de financiamiento externo (Smouts, 1998).

El enfoque normativo incluye otra línea de investigación que cuestiona los beneficios de la gobernanza. Su argumento es que no es un concepto libre de valor, sino un discurso hegemónico para ocultar el neoliberalismo a escala global. Por lo tanto, en lugar de contrarrestar los efectos de la globalización, es su compañía ideológica. De modo más preciso, contribuye a la sustentabilidad de la globalización capitalista, en lugar de formular una alternativa (Brand, 2005).

Más allá de la utilidad de la distinción entre connotaciones analíticas y normativas, aún persisten varios puntos débiles en el debate por la gobernanza, que sugieren la necesidad de desarrollar un entendimiento conceptual más robusto (Dingwerth & Pattberg, 2010; Okerere *et.al.*, 2009). Por ese motivo, para caracterizar la gobernanza de la tierra resulta importante tener presentes las objeciones planteadas a las explicaciones dominantes.

Overbeek (2004) crítica tres aspectos persistentes en las definiciones de gobernanza. Primero, su sesgo normativo, dado que al considerarla como un proceso consensual por el que las partes resuelven sus diferencias cooperativamente, elimina cualquier posibilidad de dominación o fuerza. Segundo, el exceso de atención en los actores participantes conduce a la trampa del pluralismo; esto es, asumir a los actores como la esencia indeterminada y neutral de las cosas, mientras que se ignora la configuración de poder más amplia. A su vez, las conceptualizaciones son a-históricas, ya que son abstraídas de las coyunturas históricas concretas en que emergen. En adición, se asigna poca importancia al estudio del proceso de gobernanza (Okerere *et.al.*, 2009).

A ello cabe añadir la advertencia de Dingwerth & Pattberg (2010:4), respecto a que “la investigación sobre la gobernanza global primariamente ve regulación”. Como resultado, cualquier intento de describir un campo específico de esta generalmente se inicia con un inventario de los mecanismos regulatorios pertinentes. Por el contrario, la ausencia de regulación, lo que equivaldría a la no-gobernanza, es sistemáticamente excluida.

Otra debilidad, señalada por Mayntz (2004 en Dingwerth & Pattberg, 2010) es el sesgo de las teorías de la gobernanza hacia la resolución de problemas. Las interpretaciones basadas en la participación de actores privados en la

toma de decisiones para alcanzar el bien común corren el riesgo de asumir, erróneamente, que las instituciones surgieron para resolver efectivamente el problema, en lugar de reconocer el papel de intereses particulares en su formación. En consecuencia, la gobernanza “no sólo está empírica y normativamente orientada a la coordinación basada en reglas, sino que además realiza suposiciones sin fundamento sobre la causa de su emergencia” (Dingwerth & Pattberg, 2010:5).

Por último, se ha cuestionado que el término haya sido acompañado de una retórica que subraya las técnicas de dirección o manejo, lo que expresa una imagen despolitizada de la política mundial. Ejemplo de ello es la Comisión de Gobernanza Global, que intenta separar la gobernanza del poder y la autoridad (Paterson, Humphreys & Pettyford, 2003). Por el contrario, las prácticas que resume ese concepto no son menos políticas que aquellas que caen bajo el rótulo de política internacional (Dingwerth & Pattberg, 2010).

2.2. La gobernanza de la tierra

Si bien tierra y gobernanza son términos familiares, su combinación como gobernanza de la tierra es reciente. Tal como destacan Margulis & Porter (2013:65. *Traducción propia*), “una serie de nuevas iniciativas normativas y proyectos de construcción de instituciones globales han emergido para enfrentar el acaparamiento de tierras a gran escala”. En esta postura, la preocupación por el acaparamiento de tierras es la causa principal para la emergencia de la gobernanza global de la tierra. Esta se configura a partir de “el conjunto de normas, reglas, instituciones y prácticas” (Margulis, 2014: 184. *Traducción propia*). También ha sido entendida en un sentido limitado “como un dispositivo complejo de reglas (inter)nacionalmente sancionadas por Estados para regular el acaparamiento de tierras” (Borras, Franco y Wang, 2012:8).

En la misma sintonía, Gentry *et.al.* (2014:240. *Traducción propia*) reconocen que “la intensidad de la competencia por la tierra y su creciente reconocimiento como un asunto global colocan en primer plano a los arreglos de gobernanza a nivel global para responder a esa competencia”. En este caso, la gobernanza global de la tierra consiste en los actores que, a través de

escalas, influyen en las reglas que se establecen, incluyendo tanto reglas públicas como privadas, leyes obligatorias y arreglos voluntarios.

En esas definiciones persiste una de las falencias señaladas anteriormente, en tanto consideran a la gobernanza de la tierra como un medio para solucionar los problemas y desafíos colectivos originados por el acaparamiento de tierras. Al mismo tiempo, colocan el énfasis en la dimensión normativa, tal como lo ejemplifica que se refieran a la gobernanza como el “establecimiento de reglas globales para regular la inversión extranjera en tierra agrícola” (Margulis, 2014: 183.*Traducción propia*) o bien, “reglas globales para asegurar que las actuales y futuras inversiones en tierra son coherentes con las mejores prácticas de inversión socialmente responsable y sustentable” (Margulis, 2014: 183.*Traducción propia*).

De acuerdo al problema de investigación planteado, este trabajo se interesa por analizar las dinámicas y modalidades actuales de gobernanza, aspecto que ha sido ignorado en los estudios en la materia (Okerere *et. al.*, 2009). Para ello resulta apropiado remitirse a la noción de gobernanza del recurso tierra de Behnassi & Yaya (2011:6.*Traducción propia*), consistente en “las reglas, procesos y estructuras a través de las que se toman decisiones respecto al uso y control sobre la tierra, la manera en que esas decisiones son implementadas y reguladas y las formas en que los intereses conflictivos por la tierra son manejados”.

La definición expuesta es el cimiento para la construcción de la conceptualización de la gobernanza de la tierra adoptada en esta investigación, como los procesos de decisión e implementación de las decisiones respecto al acceso, uso y control de la tierra. Esa interpretación acotada del término tiene el objeto de no incurrir en las debilidades que rodean a la gobernanza enumeradas en el apartado anterior. En particular, el énfasis en los procesos por sobre las reglas y estructuras permite escapar al exceso de preocupación por los aspectos regulatorios pero sin excluirlos del análisis. Recíprocamente, el foco en los procesos por los que se decide el uso y control de la tierra, en lugar de los múltiples actores participantes, previene de una mirada atomista de la gobernanza, aislada del contexto histórico en que se desarrolla.

En relación al último punto, la caracterización de Behnassi & Yaya (2011) tiene la ventaja de estar sustentada en una concepción amplia de la tierra, que además de la superficie física del planeta incluye los recursos naturales asociados, lo que permite avanzar en los efectos socioambientales de la gobernanza de la tierra. Por esa razón, esta es enmarcada dentro de la gobernanza ambiental. Para Lemos & Agrawal, esta subárea de la gobernanza consiste en un “conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones por medio de los que actores políticos influyen en las acciones y resultados ambientales” (Lemos & Agrawal, 2006: 298. *Traducción propia*).

Ese entendimiento de la gobernanza ambiental contribuye a enriquecer la idea de gobernanza de la tierra, puesto que sugiere que esos procesos son influenciados por otros factores. Por lo tanto, la reformulación de esa categoría sería incompleta sin considerar que los procesos de decisión sobre la tierra son resultado de la influencia de un elemento fundamental: las relaciones de poder entre distintos actores.

Por añadidura, el reconocimiento del papel que ocupa el poder en la gobernanza obliga a colocar en primer plano al conflicto como un aspecto consustancial de esta. Eso significa que, en lugar de solucionar las tensiones cooperativamente, las disputas son intrínsecas a la gobernanza. Por otra parte, es imposible desconocer que la interpretación de Behnassi & Yaya (2011) mantiene un sesgo normativo, ya que distingue entre buena y mala gobernanza en función de su capacidad para garantizar los derechos sobre la tierra, y considera a “la tendencia global de acaparamiento de tierras, una de las consecuencias de una gobernanza pobre de la tierra” (Behnassi & Yaya, 2011:21. *Traducción propia*). No obstante, el concepto de gobernanza es empleado en esta investigación de modo analítico y empírico, como un conjunto de prácticas, en lugar de a través de los lentes de una lista de principios a ser seguidos por todos los sistemas sociales (Chhotray & Stroker, 2009).

En resumidas cuentas, de acuerdo a lo expuesto, en esta tesis la gobernanza de la tierra refiere a un proceso inherentemente conflictivo de decisión e implementación de las decisiones sobre el acceso, uso y control de la tierra como resultado de relaciones de poder. De esta caracterización se desprenden

una serie de postulados. Primero, la gobernanza de la tierra es configurada por relaciones de poder en la esfera material, discursiva e institucional a través de múltiples escalas en las que interactúan el Estado, la sociedad y los capitales de China en infraestructura. Segundo, en cada una de esas esferas del poder se despliegan conflictos que cuestionan las formas de acceso, uso y control de la tierra.

Tercero, lejos de ser estático, el proceso de gobernanza es dinámico y cambiante en función de la correlación de poder y de la relación entre los actores involucrados. Por ende, en cuarto lugar, la gobernanza de la tierra en Argentina, enraizada en el extractivismo, es un producto y reproduce el modelo de producción agrícola hegemónico, esto es, desempeña una función hegemónica. Aun así, la gobernanza posee un potencial para modificar aspectos del orden vigente.

La forma en que todas esas aristas de la gobernanza de la tierra son articuladas de manera coherente es considerándola como una estructura histórica (Cox, 2013). Ello es indispensable para explorar las implicancias de la gobernanza de la tierra en el control de la tierra de China en Argentina. El siguiente apartado expone la complejización de la noción de gobernanza realizada a partir de la Teoría Crítica neogramsciana de la Economía Política Internacional de Robert Cox y los principales aportes de la Ecología Política Latinoamericana. Adicionalmente, se abordan en detalle las características de la gobernanza de la tierra señaladas.

2.3. La gobernanza desde el enfoque de las estructuras históricas

Una premisa básica de Cox es que las acciones tienen lugar dentro de un marco que cambia a través del tiempo y que debe ser visto desde abajo o desde fuera, en el ámbito de los conflictos que surgen en su interior y que abren la posibilidad para su transformación. Por eso se adopta la noción de *marco para la acción* o *estructura histórica*, consistente en “una imagen de una configuración particular de fuerzas” (Cox, 2013:141), que si bien no determina las acciones de forma directa o mecánica, impone presiones y restricciones.

En una estructura histórica interactúan tres categorías de fuerzas: capacidades materiales, ideas e instituciones. Las primeras son definidas como potenciales productivos y destructivos, tales como las capacidades tecnológicas y organizativas y los recursos naturales acumulados. Las ideas comprenden por un lado, los pensamientos intersubjetivos o nociones compartidas que perpetúan los comportamientos en una estructura histórica; por el otro, las diversas imágenes colectivas del orden social que tienen los diferentes grupos. Mientras que los pensamientos intersubjetivos dentro de una estructura histórica tienden a coincidir, las imágenes colectivas pueden oponerse y colisionar. Las instituciones, por su parte, son particulares amalgamas de ideas y poder material que a su vez influyen el desarrollo de estos (Cox, 2013).

Esas fuerzas son aplicables a tres esferas de actividad: las fuerzas sociales generadas por el proceso de producción, las formas de Estado deducidas del estudio del complejo Estado-sociedad y el orden mundial. En otros términos, cada uno de ellos puede ser representado como una configuración particular de capacidades materiales, ideas e instituciones. Además, esos tres niveles están interrelacionados entre sí, de manera que cada uno contiene y recibe el impacto de los otros.

El concepto de estructura histórica está claramente inspirado en el bloque histórico de Gramsci, que fue definido como una interacción dialéctica entre lo objetivo y lo subjetivo, la estructura y superestructura. De esta manera, la potencialidad de este enfoque es que, al asumir la mutua influencia entre ideas y condiciones materiales, sin reducir una a la otra, evita tanto el economicismo como el idealismo (Cox, 1993).

En breve, las estructuras históricas son patrones persistentes de actividad y pensamiento humano. Cox (1992a) las define asimismo como respuestas colectivas a problemas comunes que se congelan en prácticas, instituciones y significados intersubjetivos. Son históricas por que surgen en una situación histórica particular y pueden transformarse al cambiar las circunstancias materiales o cuando los significados prevalecientes son desafiados por nuevas prácticas.

En base a lo expuesto, se considera a la gobernanza de la tierra en Argentina como una estructura histórica. Ello exige dirigir la atención a las relaciones de poder que la componen y las esferas en que estas se despliegan.

2.3.1. Poder y gobernanza

Dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la gobernanza ambiental ocupa un lugar privilegiado en los enfoques de regímenes internacionales (Young, 1997), que circunscriben su análisis a las leyes internacionales y las instituciones que las producen. Como resultado, se concentran en los problemas ambientales desde el momento en que ingresan en los foros internacionales, de modo que niegan las relaciones de poder previas que los originan. Ello convierte en fundamental la pregunta “¿Qué relaciones sociales hacen posible la degradación ambiental?” (Newell, 2008: 509. *Traducción propia*).

En este aspecto, la investigación retoma una de las ideas definitorias del campo de la Ecología Política Latinoamericana (Ecopol):

las cuestiones de la ecología de las sociedades humanas constituyen cuestiones de apropiación, como el establecimiento de relaciones de poder que permiten proceder al acceso a recursos por parte de algunos actores, a la toma de decisiones sobre su utilización, a la exclusión de su disponibilidad para otros actores [...] (Alimonda, 2011: 44).

En breve, la Ecopol se ocupa de la centralidad de las relaciones de poder en la relación sociedad-naturaleza. Por eso, coloca a la política en el centro de su reflexión, pero no como equivalente a política ambiental, sino exponiendo la dimensión política inherente a todos los problemas ambientales y la dimensión ambiental que conlleva toda política. Por consiguiente, se asume que la gobernanza de la tierra se enraíza en relaciones de poder, lo que produce efectos ambientales.

El enfoque neogramsciano adoptado posibilita atender a las relaciones de poder presentes en la gobernanza. En base a las fuerzas que interactúan en una estructura histórica, se considera que el poder se manifiesta a través de las dimensiones materiales, discursivas e institucionales (Cox, 2013). Conviene subrayar, por otra parte, que la faceta material del poder no explica

la forma que asumen las otras, ya que entre esas fuerzas no hay un determinismo unidireccional, sino que sus relaciones son recíprocas (Cox, 2013). En este sentido, se considera que el poder material e ideológico va a incidir en el aspecto institucional de la gobernanza y viceversa.

Precisamente, una de las fortalezas de la caracterización de Behnassi & Yaya (2011) es que reconocen que la gobernanza de la tierra es acerca del poder y la economía política de la tierra. Por ello afirman que “la estructura de poder de la sociedad se refleja en las reglas de tenencia de la tierra y la calidad de la gobernanza puede afectar además la estructura de poder en la sociedad” (Behnassi & Yaya, 2011:7. *Traducción propia*). En coincidencia, Chhotray & Stroker (2009) argumentan que la gobernanza ambiental es fundamentalmente acerca de cómo utilizar el poder para influir en las decisiones críticas sobre el ambiente. El poder impacta sobre la forma en que se estructura la gobernanza, su contenido y su ética. También subrayan que la realidad de la gobernanza ambiental muestra que las disputas por los recursos están en el centro de las luchas por el poder.

Adicionalmente, en línea con la Ecopol, se interpreta que el poder ejercido sobre los humanos permite tomar decisiones en relación a los usos de la naturaleza; pero que al mismo tiempo, el poder sobre la naturaleza sirve para excluir a otros humanos y así ejercer dominio sobre ellos (Martín y Larsimont, 2016). De lo anterior se desprende que la gobernanza es un proceso profundamente político de disputas respecto a los procesos que limitan y ordenan las actividades sobre la naturaleza (Levy & Newell, 2002). Vale destacar que la política es considerada en la línea de la Ecopol como las “jerarquías y asimetrías existentes en los diferentes campos de relaciones de poder sobre la naturaleza” (Palacio, 2006: 147).

De ese modo, al politizar la gobernanza el presente trabajo se aleja de la visión dominante de esta en Relaciones Internacionales como un mecanismo para proveer al bienestar común a través de una negociación pluralista o para resolver conflictos facilitando la cooperación (Keohane *et.al*, 1993 en Levy y Newell, 2002; Young, 1997). Al mismo tiempo, cuestiona que sus impactos sean social y ambientalmente neutrales y que las decisiones representen el interés general antes que intereses privados específicos (Newell, 2008).

2.3.2. Los actores y escalas de la gobernanza de la tierra

En coherencia con la definición de estructura histórica, se considera que en las relaciones de poder que influyen en la gobernanza de la tierra interactúan las tres esferas que componen la primera: el Estado argentino, la sociedad civil y los capitales en infraestructura de China. Ello significa que el poder es ejercido no sólo de manera horizontal, entre Estados, sino también verticalmente, dentro del Estado. El primer caso se vincula a los históricos patrones desiguales de ocupación y explotación de la naturaleza entre el Norte y el Sur (Lemos & Agrawal, 2006).

De esa forma, esta investigación asume que el complejo Estado-sociedad es la unidad básica del orden mundial (Cox, 2013). Ello permite apartarse de la perspectiva clásica de las relaciones internacionales que se definió por la diferenciación entre ambos, a partir de la separación de las esferas doméstica e internacional, en la que la política exterior es pura expresión de los intereses de los Estados. Siguiendo a Cox (1993), la distinción entre esos conceptos es puramente analítica.

Por otra parte, un análisis significativo del poder en la gobernanza ambiental global debe operar a través de diversos niveles. Las perspectivas tradicionales se enfocan en negociaciones entre Estados que tienen lugar en instituciones internacionales, de forma que ignoran quiénes son los actores clave y la multiplicidad de arenas en las que ocurre. Por el contrario, la gobernanza debe contemplar la formación de redes a múltiples niveles, ser sensible a las diferentes formas que esta asume, desafiar las categorías doméstico/internacional, nacional/global o estatal/no estatal, ya que oscurecen ejes, como la ecología, importantes para entender quién gobierna y en nombre de quien (Newell, 2008).

En este trabajo ello se logra al adoptar la perspectiva de Cox, ya que este representa un enfoque “transnacional en escala, capaz de explorar dinámicas dentro y a través del Estado, dentro de empresas, a través de ‘niveles’ y superar las divisiones público/privado tal como existen” (Newell, 2008:519. *Traducción propia*). En este sentido, Compagnon (2010) caracteriza a la gobernanza global como un nuevo ángulo para el análisis de la realidad social que intersecta varias escalas anteriormente aisladas: lo internacional

reservado a las Relaciones internacionales; y lo nacional y local para la Ciencia Política.

Es preciso mencionar que la selección de una perspectiva teórica que coloca lo global en el centro de su atención para analizar el caso de Argentina se justifica en que considera a los regímenes específicos de gobernanza constitutivos y producto de estructuras de gobernanza más amplias. Como señalan Levy & Newell (2002:85, *traducción propia*) “el desarrollo de cada régimen ambiental es formado por micro-procesos de negociaciones de abajo-arriba y restringido por las macro-estructuras de relaciones de producción y formaciones ideológicas”. En otros términos, reconoce que para comprender la gobernanza se debe observar el contexto estructural que la origina y la moldea (Philips & Payne, 2014). De esta forma, posibilita explorar el condicionamiento y el arraigo de la gobernanza de la tierra a nivel interno dentro las estructuras económicas y políticas más amplias que alientan el acaparamiento de tierras y las relaciones entre lo doméstico y lo internacional. Esta conexión es evidente al introducir la noción de hegemonía.

2.3.3. Hegemonía y estructura de gobernanza de la tierra

Las estructuras históricas también son definidas por Cox (1993) como la forma en que las fuerzas sociales dominantes establecen la hegemonía sobre las subordinadas. De modo más preciso, la hegemonía, entendida como un “acople entre el poder material, las ideologías y las instituciones” (Cox, 2013:148) se constituye y funciona dentro de una estructura histórica (Bieler & Morton, 2004).

Esta categoría, basada en la idea de Maquiavelo del poder como un centauro, parte hombre, parte bestia, una combinación de coerción y consenso (Cox, 1993), alude al conjunto de valores y entendimientos sobre la naturaleza del orden que permean la sociedad. En un orden hegemónico esos valores aparecen relativamente estables e incuestionables y se presentan como el estado natural de las cosas para la mayoría de los actores. Ello no significa que esos significados intersubjetivos no estén apuntalados por una estructura de poder, sin embargo el dominio militar o económico no es suficiente para crear hegemonía, sino que los factores ideológicos y culturales son decisivos (Cox, 1992a). De esa forma, en términos de Bieler & Morton (2004), la

hegemonía aparece como expresión de un consentimiento de base amplia, que se manifiesta en la aceptación de las ideas y el apoyo de material de recursos e instituciones.

El concepto de hegemonía resulta central en la caracterización de la gobernanza de la tierra como una estructura histórica. Como explican Newell y Levy (2002), la efectividad de la gobernanza requiere de la formación de un bloque histórico en dos sentidos: primero, como una alianza entre distintos grupos sociales, por ejemplo, el Estado, los principales sectores económicos y distintos profesionales; segundo, un alineamiento de las fuerzas económicas, institucionales e ideológicas que coordinan los intereses de los miembros del bloque. Ello significa que la hegemonía describe la estabilización de un conjunto específico de relaciones económicas y discursivas que amarran a una red de actores dentro de un marco de instituciones.

Dado que las fuerzas globales permean las economías y sociedades nacionales, Cox (2002) sitúa a la hegemonía en los niveles local, nacional y en la economía política global. Es necesario destacar que para este trabajo la hegemonía opera en dos niveles: a través de la construcción de una estructura histórica y el establecimiento de cohesión social dentro de una forma de Estado, así como a través de la expansión internacional de un modo de producción y la proyección de la hegemonía a nivel del orden mundial (Bieler & Morton, 2004). Al respecto, se asume que la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina genera y a su vez recibe los efectos de la hegemonía mundial.

Para precisar este punto es necesario remitirse a las consideraciones de Cox (2013) sobre las instituciones internacionales. Estas poseen una estrecha conexión con la hegemonía, ya que lo que posibilita la gestión de los conflictos minimizando el uso de la fuerza es la aceptación por parte de los Estados débiles de la legitimidad de las relaciones de poder imperantes, lo que depende de la hegemonía de los fuertes. No obstante, la hegemonía no puede ser reducida a una dimensión institucional, a causa de que “las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma” (Cox, 2013:143). Desde el punto de vista de Cox, el propósito de las

instituciones internacionales es doble: por un lado, son el mecanismo a través del cual se expresan las normas universales de la hegemonía; por el otro, son el proceso por el que se desarrollan las instituciones y la ideología de la hegemonía (Cox, 1993).

La función hegemónica de las organizaciones internacionales queda claramente expresada en sus principales características, a causa de que ellas, (1) personifican las normas que facilitan la expansión de los órdenes mundiales hegemónicos; (2) son ellas mismas producto del orden mundial hegemónico; (3) legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; (4) cooptan las élites de los países periféricos y (5) absorben las ideas contrahegemónicas (Cox, 1993: 62.*Traducción propia*).

Conforme a lo expuesto, se entiende que la gobernanza de la tierra en Argentina es un producto y al mismo tiempo reproduce la hegemonía mundial. De modo más específico, desempeña una función hegemónica, de manera que las decisiones en torno a la tierra desarrollan las instituciones y la ideología del modelo económico hegemónico y simultáneamente expresan, institucionalizan y regulan el orden mundial establecido (Cox, 1993). De ello se deduce que los procesos de gobernanza de la tierra “serán universales en su forma, es decir, no aparecerán como las de una clase particular y darán alguna satisfacción a los grupos subordinados sin subestimar el liderazgo o los intereses vitales de la clase hegemónica” (Cox, 1993:58.*Traducción propia*).

Lo anterior no significa negar la posibilidad de acciones institucionales autónomas de las necesidades del capital. Aunque en sus inicios reflejan las relaciones de poder, luego las instituciones “toman vida propia; se vuelven un campo de batalla de tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales que reflejan tendencias diferentes” (Cox, 2013:142). La gobernanza también es asemejada a las instituciones en este aspecto.

2.3.4. La gobernanza como proceso conflictivo

Un supuesto central del enfoque de Cox es que las estructuras cambian a través del tiempo. Por eso “donde una estructura es hegemónica, la teoría crítica nos lleva a buscar una contraestructura, incluso una que esté latente,

tratando de localizar sus posibles bases de apoyo y elementos de cohesión” (Cox, 2013:152). Con ese propósito, esta tesis percibe a la gobernanza como un proceso de disputas entre el Estado, la sociedad y los inversores de tierra para decidir el acceso, uso y control de la tierra. De esa forma, como sugiere Newell (2008), se reemplaza el enfoque de la gobernanza limitado a sus resultados, a través de un tratado o institución, al proceso de gobernanza y las tensiones que tienen lugar entre fuerzas en competencia sobre los principios y procedimientos que la organizan.

Esas controversias son caracterizadas en términos de conflictos ambientales, que “representan focos de disputa de carácter político que generan tensiones en las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad o región” (Merlinsky, 2013:40). En estos se cuestionan no sólo los impactos ambientales, sino las relaciones de poder que facilitan el acceso a esos recursos.

Es de notar que no existe un conjunto de fenómenos que *a priori* pueda definirse como problemas ambientales; antes bien, son resultado del modo en que los actores se vinculan con su entorno. Por ende, un conflicto se conceptualiza como ambiental cuando en él se esgrimen argumentos ambientales, aunque no sean prevaletentes, ya que pueden estar mediados por demandas socioeconómicas o culturales. De cualquier forma, su traducción a un conflicto ambiental deja abierto un margen de ambigüedad, dado que la misma noción de lo ambiental se vuelve un objeto de disputa condicionado por las estructuras de poder. Por otra parte, hay que subrayar que en esta visión el conflicto no es un episodio a resolver, sino un dispositivo de exploración y de aprendizaje colectivo, que transforma las tensiones en torno a los recursos naturales en un asunto público (Merlinsky, 2013).

Como resultado de lo anterior, los procesos de gobernanza reflejan el poder, recursos, preferencias y estrategias de los actores (Newell, 2008). Asimismo, la gobernanza asume una calidad dinámica, ya que la modificación en cualquier forma de poder abre la oportunidad para desafiar las formas existentes de gobernanza y producir nuevas. Del mismo modo, los cambios en la relación entre el Estado, capital y sociedad civil también alteran las modalidades de gobernanza de la tierra.

2.4. La estructura de gobernanza de la tierra en Argentina

En razón de que este trabajo interpreta que la gobernanza de la tierra desarrolla y expresa la hegemonía mundial, es necesario clarificar cómo se refleja la segunda en el actual modelo de producción agrícola y el papel que ocupa China en este. Ello es indispensable para comprender la forma que asume la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina, enraizada en el extractivismo. Asimismo, se ponen de relieve las resistencias sociales presentes en esta, lo que fundamenta la introducción de una segunda acepción de la gobernanza, que resalta su potencial para cambiar el orden. Por eso, el último apartado menciona sus efectos sobre las inversiones de China.

2.4.1. Hegemonía mundial y modelo de producción agrícola

Cox aplica el concepto gramsciano de hegemonía al orden mundial. Vale aclarar que el último “designa una configuración de poder históricamente específica de cualquier tipo” (Cox, 1992a: 161. Traducción propia). Así, se diferencia del término relaciones internacionales, cuestionado por este enfoque debido a que su marco básico es el sistema westphaliano, lo que minimiza la existencia de otras formas de poder que interactúan a nivel global además del poder estatal.

De esa manera, Cox concibe el establecimiento de la hegemonía mundial como una expansión externa de la hegemonía interna establecida por la clase social dominante, que convierte a las instituciones sociales, la cultura y la tecnología en patrones a emular en el exterior. En sus propias palabras:

La hegemonía deriva de las formas de acción y pensamiento de los estratos sociales dominantes del Estado o Estados dominantes, en la medida en que esas acciones y pensamientos fueron emulados o adquirieron el consenso de las clases dominantes de otros Estados. Esas prácticas sociales y las ideologías que los explican y legitiman conforman los fundamentos de un orden hegemónico (Cox, 1992a: 179. *Traducción propia*).

Para Cox (1993), un orden mundial hegemónico se fundamenta no sólo en los Estados, sino también en una sociedad civil concebida globalmente, es decir, un modelo de producción global que genera vínculos entre las clases sociales

de los países incluidos en él. Desde esta perspectiva, la hegemonía global no es sólo un orden interestatal, sino además un orden dentro de una economía mundial con un modo de producción dominante que atraviesa todos los países. También es un complejo de relaciones sociales internacionales que brinda a las fuerzas de la sociedad civil la oportunidad de operar en una escala global. Esto permite sostener a Cox que la hegemonía mundial es simultáneamente una estructura social, económica y política, que se expresa en normas universales, instituciones y mecanismos de comportamiento que recaen sobre Estados y las fuerzas de la sociedad civil (Cox, 1993). Esas reglas sostienen el modo de producción dominante.

En este sentido, cabe mencionar que el capitalismo “no es sólo una forma de organizar la economía. El capitalismo, en cada una de sus diferentes formas históricas, también ha sido un sistema distinto de valores, patrones de consumo, estructura social y forma de Estado. Cada forma además ha proyectado una concepción del orden mundial” (Cox, 1992b:4. *Traducción propia*). Por otra parte, Cox (2002b) califica a la gobernanza de la economía global como una nebulosa. En esta existe un proceso transnacional de búsqueda de consenso para generar reglas que, apoyadas por la ideología neoliberal, son transmitidas a los canales de toma de decisiones de los gobiernos nacionales y las grandes corporaciones.

Para explorar los vínculos entre la gobernanza de la tierra en Argentina y el acaparamiento de tierras por capitales chinos, este trabajo se interesa por la dimensión de la hegemonía mundial vinculada al actual modelo de producción agrícola. Desde la década de 1970 el orden mundial se caracteriza por la organización de la producción y las finanzas a nivel transnacional, con empresas que promueven distintas fases de sus actividades en diversos territorios. Este rasgo definitorio de la globalización incrementó el poder estructural del capital transnacional (Bieler & Morton, 2004).

La producción agrícola no fue ajena a estos procesos. De acuerdo a Mc Michael (2012) el neoliberalismo condujo al surgimiento, en la década de 1980, del denominado *régimen alimentario corporativo*, que persiste en la actualidad. Este simboliza una transformación esencialmente política, ya que “define un conjunto de reglas que institucionalizan el poder empresarial en el

sistema alimentario mundial” (McMichael, 2009:153. *Traducción propia*). Por ello, es un régimen corporativo en el sentido que los intereses empresariales son privilegiados en la reorganización de los sistemas alimentarios.

La base del régimen es el proyecto global de liberalización agrícola a través de ajustes estructurales y reglas de la OMC, institución central de esta etapa, a fin de alentar las exportaciones agropecuarias. No obstante, incorpora prácticas mercantilistas, a través de la preservación de los subsidios agrícolas para los países desarrollados, mientras que exige a los Estados del Sur la apertura de sus economías al comercio de alimentos dominado por el Norte. Por otra parte, el régimen se caracteriza por la presencia de entidades financieras en la agricultura, la sobreproducción y los precios bajos (Belesky & Lawrence, 2018; Otero, 2013).

En el mismo período se produjo la revolución biotecnológica en la agricultura, que profundizó los efectos de la Revolución Verde. Esta comprende el paquete compuesto por variedades de plantas híbridas o de alto rendimiento, mecanización, pesticidas, fertilizantes agroquímicos e irrigación que fue exportado por Estados Unidos a los países en desarrollo hacia mediados del siglo XX y que se convirtió en el paradigma tecnológico de la agricultura moderna (Otero, 2013). La revolución biotecnológica, en consecuencia, fue presentada como una herramienta para eliminar el hambre mundial a través de la mejora de la productividad de las operaciones a gran escala especializadas en un solo cultivo.

La libre movilidad de capitales y la difusión de la agricultura industrial favorecieron la concentración de las decisiones en un oligopolio conformado por un reducido número de empresas transnacionales líderes en los diferentes eslabones de la cadena de producción. En este marco, las transnacionales ligadas a la biotecnología asumieron un lugar destacado. Las seis principales empresas de semillas y agroquímicos —Syngenta, Bayer, BASF, Dow, Monsanto y DuPont— controlan el 76% del mercado (Leguizamón, 2016), así como el 75% de la investigación privada en el sector (Grupo ETC, 2015). En 2013, Monsanto, DuPont y Syngenta dominaban el 55% del mercado

mundial de semillas, las dos primeras con sede en Estados Unidos (Grupo ETC, 2015).

Las disparidades de poder también se presentan en la cadena de suministro, que puede ser representado como un reloj de arena, con millones de productores y consumidores en los extremos. El flujo entre ambos es dominado por cuatro comercializadoras agrícolas del Norte, conocidas como el grupo ABCD: Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill, and Louis Dreyfus (Sojamo *et.al.*, 2012). Estas no sólo controlan entre el 75 y el 90% del comercio mundial de granos, sino que se destacan por la amplitud de sus actividades.

La profundización de la integración vertical las convirtió en *managers* de las cadenas de valor global (Clapp, 2015). Ello se debe a que gestionan tanto el acceso a la tierra, el abastecimiento de insumos, los seguros y los contratos de producción, como la venta, el almacenamiento, el procesamiento, la distribución y además construyen infraestructura de transporte. De hecho, los *traders* se definen como originadores del suministro de cereales, lo que significa que compran las materias primas en la zona de producción para venderlas en el mercado de destino. Parte de su valor agregado reside en que poseen y operan sistemas globales de almacenamiento y distribución indispensables para el comercio de granos (Murphy, Burch & Clapp, 2012).

Del mismo modo, estas empresas impulsaron su integración horizontal, a partir de la diversificación desde la agricultura y los alimentos hacia otros sectores, como los biocombustibles. Eso produjo una creciente interrelación entre los mercados alimentarios y no alimentarios. Adicionalmente, se benefician de la especulación financiera en los mercados de commodities.

Los altos niveles de concentración del comercio granario combinados con el control de una amplia gama de actividades otorgan a las firmas comercializadoras un enorme poder para moldear aspectos clave del régimen alimentario. Su rol de proveedores de insumos y otros servicios directamente a los agricultores, así como al asegurar la venta de la cosecha, les permite influir en las decisiones de los productores respecto a qué producir, dónde, cómo, en qué cantidad y para qué mercados de destino (Murphy, Burch & Clapp, 2012). Por otra parte, estas transnacionales modelan los mercados a

través de estrategias discursivas y acciones de *lobby* en torno de las políticas públicas que afectan sus negocios. El poder estructural que detentan les posibilita incidir asimismo en el establecimiento de los precios de venta (Clapp, 2015).

Su capacidad ideológica es igualmente relevante, ya que transformaron el alimento en una commodity de marca, envasada y separada del tiempo, el espacio y la cultura (Weis, 2010). Como resultado, la agricultura ya no es un anclaje de la sociedad y el Estado, sino un tenue componente de las estrategias de abastecimiento y especulación de las empresas (Mc Michael, 2000).

Todo esto es evidente al observar que la liberalización e innovación tecnológica se articularon en el agronegocio, una nueva lógica de acumulación que ilustra la tendencia globalizadora del capitalismo moderno. Los elementos centrales de esta lógica o modelo de producción son: la transectorialidad y mayor integración de la cadena de valor; la priorización de las necesidades del consumidor global respecto del local; la generalización, ampliación e intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios, la estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos de origen industrial; y el acaparamiento de tierras para la producción en gran escala (Gras y Hernández, 2013). En resumen, el agronegocio conforma un conjunto de prácticas y representaciones vinculadas a los modos de hacer negocio en la agricultura.

Este modelo global de producción agrícola se enraíza en la visión de la naturaleza propia del modo de producción capitalista. La gran hipótesis de la modernidad fue la concepción newtoniana del mundo como una máquina. Gracias al método científico basado en la cuantificación, la reducción de lo complejo a sus partes más simples, la búsqueda de regularidades y la formulación de leyes, el hombre podía conocer ese mundo, para controlarlo y transformarlo. Esa forma de conocimiento, de raíz eurocéntrica, no sólo se convirtió en el pilar de la idea de progreso, sino en la única forma válida, objetiva y universal de conocer la realidad (Lander, 2000).

Por otra parte, la racionalidad moderna consagró la total separación entre naturaleza y ser humano. Eso fue acompañado con la certidumbre de que la

ciencia permitiría develar los misterios del mundo natural, a fin de dominarlo (De Sousa Santos, 2009). El hombre ya no se sintió parte de la naturaleza, sino como su señor y poseedor. En consecuencia,

la naturaleza es así desnaturalizada, fraccionada y mutilada, desconociendo su organización ecosistémica y termodinámica, para ser convertida en recursos naturales discretos, en materias primas que entran como simples insumos al proceso de producción (Leff, 2004:193).

La forma hegemónica de representar y relacionarse con la naturaleza desde la modernidad fue impregnada de una visión antropocéntrica y presupuestos utilitaristas, economicistas y científicistas. Esta representación cristalizó la apropiación y explotación de la naturaleza como objeto, lo que condujo a una intensificación de la mercantilización de la naturaleza y sentó las bases epistémico-políticas de las desigualdades en la apropiación del mundo (Machado Araóz, 2009). La vigencia de este trasfondo ideológico se expresa en el discurso referente al potencial de la biotecnología para alimentar el mundo, la producción agrícola eficiente y el desarrollo de la agricultura industrial (Mc Michael 2000; 2009).

2.4.1.a. El ascenso de China y su papel en el modelo de producción agrícola hegemónico

La transformación de China en el centro de expansión comercial y económica más dinámico del mundo y su liderazgo en el renacimiento económico de Asia del Este (Arrighi, 2007) propició un álgido debate en torno al significado del ascenso del gigante asiático en la configuración de poder mundial y su relación con el capitalismo (Lin, 2013). Sus indicadores económicos, en especial el potencial crecimiento de su Producto Bruto Interno (PBI), condujeron a su clasificación como economía emergente, lo que la integró al grupo BRICS (O' Neill, 2001). Con similar criterio fue calificada potencia emergente, lo que tampoco denota su influencia política o militar global (Gratius, 2008). De modo menos restrictivo se la definió como una potencia media emergente que, junto a su capacidad material, ejerce activismo en el ámbito multilateral y es percibida diferente de las potencias tradicionales (Giaccaglia, 2017).

Este trabajo interpreta que la consolidación de China como uno de los polos del crecimiento económico mundial, lo que lo posiciona como una potencia en ese plano (Bolinaga 2015a; Bregolat, 2015; Laufer, 2017; Oviedo, 2015), no puede ser explicada centrandó la atención en esa economía nacional de modo aislado, sino que se enraíza en una fase particular de la acumulación global, que es guiada por las estrategias del capital transnacional (Phillips, 2009). Desde esta perspectiva, el ascenso global fue impulsado por la incorporación de ciertos territorios y sectores económicos de China a las redes globales de producción, estructuradas por el capital transnacional (Phillips, 2011).

En efecto, la marcha de China hacia el capitalismo se caracterizó por un flujo de capitales y tecnologías desde el extranjero y una dependencia exportadora superior al de cualquier país de desarrollo tardío (Panitch & Gindin, 2013). Desde 1980, gracias a la IED de Hong Kong, Taiwán, Japón y Corea del Sur, se transformó en un nodo de ensamblaje en las redes de producción asiáticas. En 2001, con posterioridad a su admisión a la OMC, se desató una oleada de IED proveniente de empresas de Estados Unidos y Europa interesadas en China como plataforma para sus exportaciones, así como en el mercado doméstico y en el sector de servicios. Como resultado, China no sólo se tornó el mayor receptor de capital extranjero del mundo, detrás de Estados Unidos (Panitch & Gindin, 2013), sino que, en 2005, este controlaba más del 70% del agregado de valor de la industria electrónica e informática, el 90% de la producción de la industria automotriz, y el 80% del manejo de las industrias de maquinaria y química (Lin, 2013).

De lo anterior se desprende que el crecimiento de China es conducido por las estrategias de producción e inversión y la demanda de grupos capitalistas transnacionales que están concentrando la acumulación global en áreas sectoriales de su territorio. El aspecto decisivo de esta dinámica reside, justamente, en el carácter transnacional de esos flujos, ya que consisten en capitales de distintos países que se interpenetraron y se integraron de manera que su origen nacional perdió significado (Robinson, 2017).

Por lo tanto, la presente tesis asume que “es engañoso hablar de la emergencia de China, más bien lo que estamos viendo es la consolidación de una fase

particular en la evolución de la producción global, conducida por las estrategias del capital transnacional, dentro de las fronteras de la economía china” (Phillips, 2009:117.*Traducción propia*). Las implicancias de ese proceso no son meramente domésticas, sino globales, ya que supuso un traslado del epicentro de la economía global desde el Atlántico hacia el Pacífico. Conforme a Overbeek (2010), ello representa el éxito del proyecto de globalización neoliberal en expandir el capitalismo más allá de su centro. Más precisamente, es el mismo desarrollo de ese sistema el que provoca la irrupción de otros centros de acumulación de capital.

Ahora bien, aunque el aterrizaje del capital transnacional fue facilitado por las reformas económicas implementadas desde 1979, lo cierto es que China se integró a la economía global en sus propios términos y justificándolo en su interés nacional (Breslin, 2011). La razón de ello es que no adhirió a las terapias de *shock*, el gobierno mínimo y la autorregulación de los mercados postulados por el Consenso de Washington (Arrighi, 2007). En cambio, esa trayectoria fue promovida, regulada y supervisada por el Estado, mediante la combinación de medios legales y mecanismos de mercado.

Desde que el PCCh adoptó el supuesto de que la integración con el mercado mundial era indispensable para el desarrollo, el gobierno garantizó al capital transnacional preferencias impositivas, subsidios, regulaciones comerciales y acceso a financiamiento, de modo que operó con parámetros legales diferentes al capital doméstico (Panitch y Gindin, 2013). La integración transnacional de la economía china condujo asimismo al surgimiento de una clase capitalista en ese territorio que pasó a formar parte de la clase transnacional, compuesta por los propietarios y administradores de las empresas transnacionales e instituciones financieras que sustentan la economía global (Robinson, 2015). Ambas se alinearon bajo un interés común: construir y participar en un sistema estable de acumulación capitalista global (Harris, 2012).

El sector agroalimentario chino ha sido un foco de interés y de la expansión de las actividades de las empresas transnacionales. Es de notar que, desde fines de 1990, el enfoque general del gobierno hacia el desarrollo agrícola consiste en el reemplazo de la agricultura a pequeña escala por la construcción de un

robusto sector de agronegocios doméstico. Este debe contribuir tanto al desarrollo rural y económico nacional como al acceso a recursos y mercados en el exterior (Schneider, 2017). No obstante, a diferencia de otros rubros, China limita el nivel de participación del capital transnacional en la transformación agraria, al tiempo que promueve el liderazgo de las firmas domésticas: empresas de propiedad estatal (SOE's por sus siglas en inglés), empresas privadas, asociaciones entre empresas estatales y privadas y *joint ventures* entre empresas chinas y extranjeras.

En consecuencia, en la agricultura China no es sólo un destino del capital transnacional, sino un lugar de desarrollo del agronegocio en sí misma (Schneider, 2017). Para ampliar el alcance global de este, en desafío al neoliberalismo presente en el régimen alimentario global, el Estado recurre a prácticas neomercantilistas con las que manipula los mercados de alimentos a fin de asegurar objetivos políticos y económicos a largo plazo. En esta esfera, las SOE's son indisociables de los nexos Estado-capital, ya que resultan una herramienta clave de apoyo público a los intereses privados (Belesky & Lawrence, 2018).

Para dar cuenta del significado del posicionamiento de China como segunda economía mundial para el modelo de producción hegemónico es necesario incorporar la categoría de transformismo. Esta es una de las formas que puede adoptar la revolución pasiva o “revolución-restauración” (Gramsci, 1986:99) y hace referencia a la cooptación de los líderes de los grupos subalternos por parte de las clases dominantes. Gramsci lo define como “la absorción gradual, pero continua y obtenida con métodos diversos en su eficacia, de los elementos activos surgidos de los grupos aliados y hasta los adversarios y que parecían enemigos irreconciliables” (Gramsci, 2014: 486). El transformismo además “puede servir como una estrategia de asimilación y domesticación de ideas potencialmente peligrosas a través de su adaptación a las políticas de la coalición dominante y, de ese modo, puede evitar la formación de una oposición organizada en clases al poder social y político establecido” (Cox, 1993:55. Traducción propia).

La noción de transformismo permite dirigir la atención hacia la cooptación de las élites de los nuevos centros de acumulación global por parte de las élites

de los países desarrollados para impedir cambios en el orden mundial. De esta forma, este trabajo rechaza las visiones que argumentan que los inversores en tierras del sudeste asiático están cuestionando la hegemonía occidental sobre la producción alimentaria y el comercio de bienes básicos (Sojamo *et. al*, 2012). En cambio, asume que las inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales, antes que desafiar el dominio del capital transnacional sobre los mercados alimentarios, representan y facilitan la expansión del modo de producción hegemónico. Por ende, bajo el liderazgo de las SOE's, apuntan a crear espacio para una mayor participación del agronegocio chino en el régimen agroalimentario global.

Un elemento facilitador de ello es que, como destacan Karavas y Brincat (2016), la experiencia de desarrollo de China, en lugar de distinguirse de la occidental, comparte los supuestos teóricos sobre la modernización sostenidos por el Banco Mundial. En la agricultura es especialmente visible esa convergencia: los patrones lineales y secuenciales de crecimiento; la teleología del desarrollo hacia la industrialización; el reemplazo de la agricultura de subsistencia por la agricultura comercial; la integración de los pequeños agricultores al mercado global; y el ideal de un punto final de modernización definido por los imperativos de ganancia y competitividad.

No obstante, discursivamente China se define a sí misma como un país en desarrollo (Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China, 2006; State Council of People's Republic of China, 2014), de manera que afirma su identidad y pertenencia al Sur Global. Vale mencionar que el concepto de Sur mantiene cierta indefinición, que en parte se debe a que designa a un grupo heterogéneo de países en desarrollo. A ello se añade que surgió para distinguir y/o complementar una realidad diferente a la de los países del Norte (Lechini, 2012). Actualmente, esa división está siendo disuelta por el desplazamiento del poder internacional hacia Oriente, lo que demuestra que el Sur no se define por su oposición al Norte.

En breve, lo que singulariza a los países del Sur es compartir situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos. De acuerdo a Lechini (2012), un nexos entre ellos es la idea del *otro*, de haber sido colonizados. Esto se debe a que en sus inicios esa categoría aglutinó a países independizados de las metrópolis

europeas en los siglos XIX y XX. Esa herencia colonial favoreció la búsqueda de acciones mancomunadas para reforzar su voz frente al Norte. En las relaciones internacionales, la primera manifestación del Sur tuvo lugar en la Conferencia Afro-Asiática de Bandung de 1955.⁸

Así pues, esta tesis conceptualiza al Sur como una idea y un conjunto de acciones, actitudes y relaciones que rechazan las prácticas asociadas al colonialismo y al imperialismo (Grovoqui, 2012). En palabras de De Sousa Santos (2011:35), el Sur es “una metáfora del sufrimiento humano sistemáticamente causado por el colonialismo y el capitalismo a nivel global y de la resistencia para superarlo o minimizarlo”.

Es indispensable enfatizar que el Sur no expresa un concepto geográfico. Entonces es independiente de la ubicación de los Estados con respecto a la línea del Ecuador, lo que llevaría a excluir del Sur al Caribe, el norte de África e incluso China e India por el simple hecho de localizarse en el hemisferio norte. Además, el Sur existe también en el norte geográfico, en la forma de poblaciones excluidas y silenciadas. A su vez, el sur geográfico posee dentro de sí prácticas de complicidad con el colonialismo, lo que representa un Sur imperial.

De manera similar, el Sur debe ser diferenciado del Tercer Mundo, término que agrupó a los países que no estaban alineados a los dos bloques en la Guerra Fría. Sin rechazar el espíritu tercermundista que cuestionaba los pilares del sistema internacional, con el fin del conflicto bipolar el Sur Global debió ajustar su posicionamiento ideológico y político para reflejar las nuevas fuentes de disputa sobre los legados del colonialismo (Grovoqui, 2012). El Sur tampoco se reduce a una dimensión económica. Así, se distingue de la noción de periferia, contrapuesta al centro, desarrollado.

⁸Ese proceso se profundizó con el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) en 1961 y la creación del Grupo de los 77 (G-77) en el marco de la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964. En la misma dirección cabe mencionar la Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAL) y la actuación en el shock petrolero de 1973 (Lechini, 2012).

Antes bien, el Sur Global es una denominación que captura el compromiso de las antiguas entidades coloniales con la descolonización del orden internacional y la vigencia de los principios de igualdad, libertad y solidaridad (Grovgui, 2012). En breve, el Sur es una noción inherentemente política que, siguiendo a Surasky (2014), puede ser presentada como una posición de resistencia contra el orden internacional existente.

Por consiguiente, la adscripción al discurso del Sur como una alternativa al esquema vertical y unidireccional Norte-Sur permite a China un acercamiento a los países en desarrollo cualitativamente diferente al de los países del Norte, ya que de esa forma se compromete a no reproducir el comportamiento depredador de las antiguas potencias coloniales (Lechini, 2013). De cualquier modo, esos argumentos son parte de una construcción para legitimar sus intereses consistentes con el orden hegemónico. La razón de ello es que las ideas potencialmente contrahegemónicas son absorbidas y hechas consistentes con la doctrina hegemónica, ya que como explica Cox (1993:63. *Traducción propia*) “la hegemonía es como una almohada: absorbe los golpes, y más tarde o más temprano, el supuesto agresor encontrará cómodo descansar en ella”.

2.4.2. Gobernanza y extractivismo en Argentina

Debido a que este trabajo se enfoca en la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina, en primera instancia, es necesario exponer la concepción del Estado que guía el análisis. Para ello se recuperan los lineamientos principales elaborados por Antonio Gramsci. De esa manera se evita la carencia de una teoría del Estado que caracteriza a los estudios de la gobernanza ambiental (Newell, 2008).

Para Gramsci la noción de Estado incluye el terreno de la sociedad civil, lo que se denomina Estado ampliado. De esa forma: “En la noción general del Estado entran elementos que pueden ser referidos a la noción de sociedad civil (se podría señalar al respecto que Estado=sociedad política + sociedad civil, vale decir, hegemonía revestida de coerción)” (Gramsci, 1986: 165). Ello significa que el Estado no sólo es el aparato del gobierno que opera en la esfera pública, sino también parte de la esfera privada de la sociedad civil, que forma el aparato de la hegemonía de las clases dominantes. El último

comprende aquellas instituciones que funcionan como *trincheras* para crear modos de comportamiento y expectativas consistentes con el orden social hegemónico. Por eso, aunque poseen utilidad analítica, las categorías Estado y sociedad civil son inseparables en la realidad (Cox, 1993).

En el esquema de Gramsci el Estado tampoco es el instrumento de una clase, sino un “complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuáles la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso de los gobernados” (Gramsci, 1986:107). Dicho de otro modo, es una alianza que integra una variedad de intereses de clase que se propagan en la sociedad, por lo que es vista como natural y legítima por la mayoría de sus miembros (Gill y Law, 1989).

En suma, para esta perspectiva el Estado no consiste en una categoría institucional preconstituida, antes bien se debe atender a la construcción histórica de varias formas de Estado. Estas se distinguen por la configuración de fuerzas sociales sobre las que descansa su poder, es decir, por las características de sus bloques históricos (Bieler y Morton, 2004).

De lo expuesto se desprende que el Estado es una forma de relación social a través de la que se expresa el capitalismo y la hegemonía (Bieler y Morton, 2004). El reconocimiento de la conexión entre las formas de Estado y el capitalismo es fundamental para esta investigación. Como afirma Soederberg (2006) el supuesto de disminución del poder estatal desconoce que todos los Estados, tanto del Sur como del Norte, son de naturaleza capitalista. Además ignora que las clases que ejercen el poder desempeñan un papel central en las estrategias que permiten al capital superar las barreras a la acumulación. Así, la ideología neoliberal las impulsa a crear ambientes atractivos para competir en la atracción de flujos de capital.

A un nivel más profundo, el capital no es simplemente una fuerza autónoma más allá del poder del Estado, sino que está representado por clases y fracciones de clases dentro del aparato estatal (Bieler & Morton, 2004). La internacionalización de la producción y las finanzas originó una estructura de clase global, en cuya cima está la clase directiva transnacional. Esta se superpone a las estructuras de clases nacionales, pero no se limita a aquellos que llevan a cabo funciones en el nivel global, sino que incluye a quienes

dirigen los sectores con vocación internacional dentro de los países, tales como el ministerio de finanzas (Cox,2013). Es decir que el capital tiene mayor conexión con ciertos sectores del Estado y en consecuencia, las élites políticas también tienen intereses en actividades económicas clave (Newell, 2008).

Entonces, es posible pensar a los Estados no como un conjunto de unidades auto-contenidas, sino como estructuras formales detrás de las que existe un complejo conjunto de relaciones entre fuerzas dominantes y dependientes (Cox, 1972). Más aún, como afirman Gill y Law (1989), hay una tensión dialéctica entre las formas de regulación estatal y la naturaleza y alcance de los mercados. Esto involucra las dimensiones internacionales e internas del Estado, que busca reconciliar el alcance global de las actividades económicas con los aspectos sociales y territoriales de la ley. De allí que afirmen que el capital, como una relación social, depende del poder del Estado para definir, desarrollar y participar en un régimen de acumulación.

El estudio de la gobernanza a múltiples niveles exige reconocer la importancia que, junto al Estado-nación, desempeñan los actores gubernamentales no centrales o Estados subnacionales, específicamente las provincias y los municipios. Estas entidades, caracterizadas por ser territoriales, gubernamentales y unidades de un Estado compuesto (García Segura, 1996), han asumido la gestión de un número cada vez mayor de asuntos internacionales e incluso desplegaron sus propios canales de relación con el exterior. Su peso internacional se debe a que cuentan con cierto grado de autonomía, capacidad para movilizar recursos, ejercer influencias y alcanzar objetivos (Russel, 2010). En el caso de Argentina se añade la concentración de poder en los gobiernos provinciales originada por la provincialización de los recursos naturales en la reforma constitucional de 1994.

Se debe tener presente que fijar el contenido de la política exterior es un atributo del Estado nacional, en tanto que los gobiernos subnacionales se ocupan de la gestión internacional. De esa manera, sus estrategias de actuación internacional están subordinadas a la prioridades y objetivos del primero (Calvento, 2014). No obstante, no siempre es sencillo conciliar intereses y mantener una división funcional de tareas entre los niveles

nacional y subnacionales, e incluso tornan más dificultosa la puesta en práctica de la política exterior (Russell, 2010).

En base a esas consideraciones, se entiende que la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina no es sólo una decisión del Estado nacional, sino que está sustentada en el consenso de los principales actores económicos, tales como los grandes grupos del agronegocio y empresas agroalimentarias, y los gobiernos subnacionales. Ello nos conduce a incorporar una categoría de la Ecpol que resulta central para explicar la forma que toma esa estructura de gobernanza: el extractivismo.

El concepto de extractivismo se difundió ampliamente para designar el patrón de acumulación instaurado por diversos gobiernos latinoamericanos, basado en la explotación intensiva de grandes volúmenes de recursos naturales (Gudynas, 2012; Svampa, 2012). Sin embargo, una definición enfocada sólo en las formaciones sociales donde se realizan esas actividades, sin incorporar la responsabilidad de los territorios de destino, ignora la influencia ejercida por el orden mundial de naturaleza capitalista en el que se insertan. Por esta razón, Machado Araóz (2015a) sostiene que el extractivismo es un fenómeno estructural, indisociable del capitalismo moderno, que no se limita a la explotación de materias primas, sino que se liga estrechamente a la dinámica y el sociometabolismo del capital, caracterizado por la dinámica constante de producción y consumo.

En otros términos, el extractivismo no representa una novedad, sino que sus raíces se remontan al surgimiento del capitalismo, que “nace de y se expande con y a través del extractivismo. Éste resume y sintetiza la lógica práctica del capital, en cuanto sistema histórico-geográfico expresamente concebido como orden colonial mundial” (Machado Araóz, 2015a:3). Esto se debe a que, desde su nacimiento, la economía moderna se liga a la expoliación, bajo el signo de la conquista y el saqueo, y por lo tanto, al colonialismo. Como afirman Composto y Navarro (2014), la historia del capitalismo está atravesada por el permanente despojo y violencia sobre la naturaleza, los seres humanos y sus mundos de vida.

Prueba de ello es la violenta incorporación de América al mercado mundial como zona de mera extracción, en la que el poder colonial organizó, expropió

y alteró la naturaleza. Esa integración en posición subordinada, colonial, en el sistema internacional, como un espacio que puede ser explotado, arrasado y reconfigurado según las necesidades de los regímenes de acumulación, fue el reverso necesario y oculto de la modernidad (Alimonda, 2011).

De esa manera se estableció el ordenamiento territorial del orden mundial moderno, escindido en, por un lado, una zona de saqueo y, del otro, una de acumulación. Desde la perspectiva de Machado Araóz (2015a:3) “El extractivismo es la práctica económico-política y cultural que ‘une’ ambas zonas; el modo a través del cual una se relaciona con la otra [...] es ese patrón de relacionamiento instituido como pilar estructural del mundo moderno, como base fundamental de la geografía y la ‘civilización’ del capital”.

Por consiguiente, desde hace 500 años el extractivismo se extiende con diversos grados de intensidad en todos los países de América Latina (Composto y Navarro, 2014). No obstante, para comprender el carácter que el capitalismo adquiere en la periferia es necesario diferenciar el extractivismo, como dimensión estructural constitutiva del sociometabolismo del capital, de la noción de regímenes extractivistas. Estos deben ser entendidos como las “formaciones socio-geo-económicas donde la explotación intensiva de la Naturaleza y la exportación de materias primas se erigen como principal patrón organizador de sus estructuras económicas, socioterritoriales y de poder” (Machado Araóz, 2013:130).

Los regímenes extractivistas se definen por la sobreexplotación, ya que el ritmo y nivel de extracción de la naturaleza es superior a los tiempos biológicos de reposición natural. Otro rasgo es su orientación exógena, dado que los bienes ecológicos extraídos son transferidos a otros territorios. A ello se agrega que los sectores exportadores se hallan bajo el control de actores económicos transnacionales y la actividad interna depende de la economía global (Machado Araóz, 2015a). En definitiva, este concepto no alude a un modo de producción o de explotación de la naturaleza, sino que refiere a una formación socio-geo-económica periférica y dependiente del sistema mundo, donde el control de los bienes naturales es el principal factor de poder.

De acuerdo al interrogante planteado, esta investigación se concentra en el estudio del régimen extractivista en Argentina y las relaciones de poder en su

interior que configuran la gobernanza de la tierra. En línea con la definición de capacidades materiales de Cox (2013), en el poder material se incluyen los recursos naturales acumulados, entre ellos la disponibilidad de tierra agrícola y el papel en el modelo de producción en función del comercio y la inversión. Asimismo, se añade la disponibilidad de tecnologías y recursos financieros. En consecuencia, como afirma Newell (2009), el poder material posibilita, deriva y se expresa en el acceso y control de la tierra.

Mientras tanto, el poder discursivo comprende los procesos de significación e ideas por los que es construida la naturaleza y la relación sociedad-naturaleza (Escobar, 1999). Por último, el poder institucional será analizado en base a la participación en la toma de decisiones sobre la tierra (Newell, 2009) en espacios formales e informales. Las instituciones formales comprenden el marco legal y las políticas estatales que establecen procedimientos regulatorios para el acceso y uso de la tierra (Harsh, 2005). En este aspecto, se sigue a Lemos & Agrawal (2006) que dentro de la variedad de formas en que se produce la gobernanza incorporan los acuerdos internacionales, las políticas nacionales y las estructuras locales de decisión. Asimismo, dado que el uso y control sobre la tierra no sólo depende de políticas en materia de tierras, sino que es afectada por decisiones en política exterior, economía o ambiente (Palacio, 2012), también se añaden esas áreas al análisis de las reglas formales.

En cambio, lo informal refiere a los procesos de decisión y prácticas referentes a la tierra que ocurren fuera de la esfera e influencia estatal, tales como acciones personales y declaraciones no oficiales de actores estatales y la toma de decisiones tanto por actores como dentro de instituciones no gubernamentales (Harsh, 2005). Estos no pertenecen a los marcos jurídicos formales y no están codificadas, por lo que constituyen una estructura institucional más amplia que complementa y se resiste a las reglas formales (Pacheco *et.al.*, 2009).

A causa de que la gobernanza es un proceso intrínsecamente conflictivo, este trabajo asume que cada una de esas dimensiones del poder esta signada por tensiones y disputas para definir el acceso y uso de la tierra. Con todo, no se deja de reconocer que el extractivismo, como ordenamiento territorial

históricamente impuesto por el capital (Machado Araóz, 2015a), es el contexto estructural donde se forja la gobernanza de la tierra. La razón es que aquel concepto refiere a la posición y función de las economías en el capitalismo, como espacios periférico-dependientes eminentemente proveedores de materias primas. Ello explica, además, que la gobernanza de la tierra sea un producto y al mismo tiempo reproduzca el contexto económico global en que se desarrolla.

Antes de concluir este apartado conviene mencionar que lo distintivo del actual ciclo extractivista es que representa la consolidación de la avanzada del neoliberalismo que se inició tras la crisis económica y ambiental de 1970. Esta nueva fase de acumulación global conllevó una recolonización de la naturaleza americana por el capital transnacional a través de las estrategias de privatización y liberación. La exacerbación de este proceso en el nuevo milenio propició la competencia entre los Estados del Sur por la radicación de capitales en sus territorios. Como resultado, las empresas transnacionales multiplicaron sus negocios en la región, se incrementaron las tasas de extracción de hidrocarburos y minerales y la construcción de mega-obras de infraestructura. Además, se potenciaron los efectos extractivos de la actividad agraria, lo que expandió y consolidó el agronegocio (Giarracca y Teubal, 2013).

Vale añadir que el extractivismo también se asocia a la colonialidad, ya que las periferias naturalizan y reproducen la forma hegemónica de designación y relacionamiento sobre la naturaleza (Machado Araóz, 2015a). Junto a ello emerge un consenso acerca del carácter irrevocable o irresistible de esa dinámica y una visión productivista del desarrollo. Por ejemplo, en Latinoamérica, los gobiernos conservadores, el socialismo del siglo XXI y los gobiernos progresistas legitimaron las políticas de profundización del extractivismo esgrimiendo su contribución al crecimiento económico (Composto y Navarro, 2014). Esa ilusión desarrollista (Svampa, 2013) constriñe la discusión sobre la estrategia de inserción global.

2.4.3. Resistencias sociales a la estructura de gobernanza de la tierra

En su trabajo sobre el multilateralismo, Cox (1992a) afirma que esa noción sólo puede ser comprendida en el contexto en que existe, una estructura

histórica del orden mundial, ya que es parte de la institucionalización y regulación del mismo. Sin embargo, “no es sólo una actividad pasiva y dependiente; puede aparecer como una fuerza activa moldeando el orden mundial” (Cox, 1992a: 161. *Traducción propia*). En analogía, se interpreta que la gobernanza de la tierra, además de su función hegemónica, que promueve el ingreso de las inversiones de China, posee a su vez un potencial para afectar y modificar aspectos de estas.

De acuerdo a Cox (2002a), las relaciones sociales de producción son el punto de partida para analizar los mecanismos de hegemonía. Más aún, para este enfoque los órdenes mundiales están basados en relaciones sociales, de manera que los cambios en estos pueden rastrearse a cambios fundamentales en las segundas. La causa de ello es que cualquier innovación en la estructura social también modifica de manera orgánica las relaciones en el campo internacional (Cox, 1993). Por tanto, “Como el capital se extiende hasta la economía local, la resistencia a la globalización empresarial multinacional deberá construirse desde lo local a lo global” (Cox, 2002b:84.*Traducción propia*).

Como se explicó anteriormente, las estructuras históricas imponen presiones y restricciones sobre los individuos y grupos. Estos pueden acatarlas o bien, resistirlas, pero no ignorarlas. En el pensamiento de Gramsci, la sociedad civil posee una dialéctica inherente. Por un lado, es el terreno en el que se construye el orden social existente y donde las agencias ideológicas del Estado moldean la moral y la cultura. Por el otro, es el espacio para el surgimiento de un nuevo orden, la esfera en que tiene lugar el cambio cultural, la competencia de ideas que puede transformar los significados intersubjetivos de la sociedad y en el que se puede construir la contrahegemonía. Esto posibilita un acercamiento más crítico que los enfoques pluralistas de la sociedad civil que consideran a las ONG como grupos sociales autónomos que balancean el poder del Estado y el capital, ya que también pueden ser aliados clave para asegurar la estabilidad (Levy & Newell, 2002).

La dualidad que atraviesa la sociedad civil es central para analizar las implicancias de la gobernanza de la tierra sobre el acaparamiento de tierras

a través de las inversiones de China. De especial relevancia es el papel de la sociedad como una esfera de competencia y resistencia a las relaciones de poder dentro de la estructura de gobernanza de la tierra que facilitan y resultan del acaparamiento de tierras. Ello supone la existencia de una relación de co-determinación entre la trayectoria de las inversiones chinas y la gobernanza de la tierra, de manera que naturaleza de las primeras se explica a partir de los conflictos entre fuerzas subalternas y fuerzas dominantes en torno a la construcción de distintas institucionalidades (Saguier, 2010).

Bajo la categoría de resistencias sociales se hace referencia a la gama de luchas y acciones de individuos y grupos sociales que desafían la ideología neoliberal y su fe en el mercado, así como a la articulación discursiva de nuevas formas de ver los retos actuales que sintetizan ideas sobre la defensa del ambiente, la crítica a la mercantilización de la naturaleza y la deuda ecológica provocada por los países industrializados (Saguier, 2012a). Esas iniciativas evidencian cambios en las nociones de derechos ciudadanos sobre los recursos naturales y son expresión del cuestionamiento a la no sostenibilidad del modelo de desarrollo (Saguier, 2010).

Una de las ventajas de la teoría neogramsciana es que además de las clases fundamentales, burguesía y proletariado, otras clases son potencialmente importantes como aliados en la formación de un bloque contrahegemónico. El motivo de ello es que la sociedad civil es un concepto elástico, ya que una definición fija de la misma congelaría un momento particular en la historia, privilegiando las relaciones de fuerzas prevalecientes (Cox, 2002a). Adicionalmente, la ideología y la organización de las fuerzas sociales no se reducen solo a los aspectos materiales, sino que incluye otras formas de identidad, tales como género, nacionalista, religiosa, étnica, etc. (Bieler & Morton, 2004).

Cox (2002b) nota que esas identidades a menudo se oponen entre sí y son propensas a la manipulación de los poderes dominantes. De cualquier modo, el significado genérico de clase, como división social que surge de la explotación, puede ser un substrato común entre ellas. Dicho de otro modo, las clases se definen más por aspectos culturales que por su propiedad, lo que

convierte en un desafío forjar alianzas entre los diversos grupos desfavorecidos que los aglutinen como formación contrahegemónica.

Esta investigación sostiene que las disputas y resistencias sociales se dirigen a las tres dimensiones de las relaciones de poder en la estructura de gobernanza de la tierra. En términos materiales, las resistencias son resultado de los cambios en las relaciones sociales basadas en la tierra, es decir, la transferencia del control efectivo sobre el poder y bienestar que proporciona la tierra (Borras & Franco, 2012). Por esa razón, se asume que las inversiones de China en infraestructura se enmarcan en una reconcentración de esas relaciones, en la que si bien hay una transferencia de la riqueza y el poder basados en la tierra, el acceso y control sobre ella se concentra aún más en los grupos dominantes.

Esto origina resistencias contra la desposesión por el desplazamiento de aquellos campesinos con distintos grados de acceso y control sobre territorios que fueron expulsados de sus tierras o corren ese riesgo (Borras & Franco, 2012). Para visibilizar la dimensión material de los proyectos se introduce asimismo la noción de desigualdad ambiental. Esta deriva de las asimetrías en torno al acceso y control de los bienes naturales necesarios para la vida y en la distribución de la degradación ambiental derivada de las actividades económicas (Sabatella, 2010).

Adicionalmente, los movilizados apelan a lenguajes alejados del discurso dominante, en que despliegan valores ecológicos, culturales y de subsistencia de las poblaciones (Martinez Alier, 2008). Por otra parte, la resistencia en las instituciones se produce a través de dos vías. Por un lado, la acción institucional, que supone el empleo de mecanismos y procedimientos previstos en la Constitución o establecidos por el Estado (Bottaro y Sola Alvaréz, 2012). Esto conduce a la juridificación del conflicto, lo que significa que las cuestiones ambientales son abordadas mediante la aplicación de leyes y regulaciones (Merlinsky & Latta, 2012). Por el otro, la acción directa por fuera de las instituciones, en general con un carácter no convencional a fin de irrumpir en el espacio público para hacer visible e instalar un problema en la agenda (Bottaro y Sola Alvaréz, 2012).

A modo de síntesis, en este enfoque “la sociedad civil es en sí misma un campo de relaciones de poder” (Cox, 2002a:114. *Traducción propia*), que es moldeada de arriba-abajo por el Estado y los intereses corporativos para estabilizar el *status quo* político y económico, pero en la que, simultáneamente, en un sentido de abajo a arriba, los desfavorecidos pueden protestar y buscar alternativas.

2.4.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de control de la tierra

En último lugar, esta investigación interpreta que los procesos de gobernanza de la tierra pueden tener tres tipos de efectos sobre las inversiones de China y la modalidad de acaparamiento de tierras:

- a) La ejecución de las inversiones sin modificaciones, lo que significa una expansión de la capacidad hegemónica de los grupos dominantes en la estructura de gobernanza.
- b) La continuidad de las inversiones con modificaciones, lo que representa una salida reformista a las disputas en la que se reconfigura la legitimidad de esos proyectos. Esto guarda cierta similitud con la revolución pasiva⁹(Gramsci, 1986), en tanto se incorporan algunos reclamos de la sociedad y en base a ellos, se realizan reformas accesorias a las iniciativas, que no alteran sus aspectos fundamentales.
- c) La suspensión de las inversiones, lo que equivale a que el conflicto apuntaló una configuración de fuerzas alternativa (Cox, 2013).

La gobernanza de la tierra, entonces, es parte de la regulación del orden existente y un sitio de conflictos entre fuerzas conservadoras y transformadoras. Los propósitos de la gobernanza y las modificaciones o nuevas estructuras que surjan derivarán de esa relación (Cox, 1992a).

⁹ La revolución pasiva refiere a un proceso de transformación social impulsado desde lo alto, que consiste en “modificaciones moleculares que en realidad modifican progresivamente la composición procedente de fuerzas y devienen por lo tanto matrices de nuevas modificaciones” (Gramsci, 1986: 98). En otros términos, en esta transformación se recuperan parte de las demandas de abajo, pero esos cambios no implican el despertar de las fuerzas populares (Cox, 1993).

2.5. Conclusiones

Este capítulo desarrolló la perspectiva crítica de la gobernanza de la tierra que guía esta investigación. Por ello, se parte del cuestionamiento a las definiciones predominantes de gobernanza y gobernanza de la tierra. En cambio, la reinterpretación de ese concepto a partir del enfoque de las estructuras históricas permite colocar en primer plano aspectos fundamentales constitutivos de los procesos de decisión sobre la tierra: la presencia de relaciones de poder y conflictos. Sobre esa base, se introduce la noción de estructura de gobernanza de la tierra que, al mismo tiempo, da cuenta de su interacción con el modelo hegemónico a nivel global en materia agrícola.

En relación al último punto, se explicó que China no desempeña un papel de cuestionamiento al modo de producción agrícola hegemónico. Por el contrario, sus inversiones en infraestructura asociada a recursos naturales, preponderantemente encabezadas por SOE's, contribuyen a la expansión y al incremento de la participación del agronegocio chino en este.

En lo que respecta a la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina, se señalaron sus vínculos con el extractivismo y su contracara, las resistencias sociales. De ahí que la gobernanza sea considerada además en un segundo sentido, que destaca su posibilidad de modificar el orden. Esto es evidente a partir de los tres efectos que puede ejercer la gobernanza de la tierra sobre las inversiones de China.

3. Las inversiones de China en sectores de recursos naturales

Este capítulo se enfoca en la estrategia de IED de China en recursos naturales. Dado que se asume que esta reproduce y es producto del modo de producción agrícola hegemónico mundial, se coloca la atención en sus particularidades a nivel global, en la región Latinoamericana y en Argentina. De modo preliminar, cabe advertir que el análisis que se expone a continuación es realizado con un foco en las economías nacionales individualmente. Si bien ello oculta que el desarrollo de China fue moldeado por las redes de producción, comercio e inversión transnacionales (Phillips, 2011), expone claramente el avance del capital chino en las diferentes regiones.

La primera sección describe el papel de China dentro de los flujos globales de inversión y caracteriza la estrategia de *Going Out* en función de las medidas y actores involucrados. Tras ello, indaga el peso de los recursos naturales en el destino de la IED y sus razones domésticas, para finalizar con las inversiones en tierras agrícolas. La segunda sección se concentra en las especificidades de la IED china en América Latina y el discurso que las acompaña. La última sección analiza las relaciones bilaterales Argentina-China en el plano económico-financiero, la asociación estratégica integral y la evolución de la IED de la potencia en el país.

3.1. China en los flujos globales de IED

Como correlato de su éxito en términos de apertura económica y atracción de capitales hacia su territorio, China se convirtió en una importante fuente de inversiones directas hacia el exterior. Esta tendencia fue reforzada por la crisis financiera global, que permitió a la potencia posicionarse como una de las principales exportadoras de capital a nivel mundial (Dussel Peters, 2013).

En comparación con los países desarrollados, las inversiones chinas en el exterior son un fenómeno reciente. Hacia 1979, cuando Deng Xiaoping inició la apertura al exterior, la salida de IED desde China era insignificante y a lo largo de 1980 se mantuvo en torno a los 440 millones de dólares anuales (OCDE, 2008). Esto se debía a la insuficiencia de conocimientos y competitividad para invertir en el extranjero que caracterizaba a las empresas a comienzos de la transición económica. Además, dada la escasez de divisas, la salida de capitales estaba estrictamente reservada al gobierno. Por ello,

aunque en 1992 esos flujos se elevaron a 4000 millones de dólares, el resto de la década permanecieron estancados en un promedio de 2300 millones de dólares anuales (OCDE, 2008).

Sin embargo, en el año 2001 la salida de IED china dio un salto hacia 6.900 millones de dólares. Esa inflexión coincidió, por una parte, con su ingreso a la OMC, que exigió progresos en la liberalización del comercio, inversiones y el régimen financiero; por otra, con el anuncio oficial de la política de *Go Global*. Desde entonces, la IED china aumentó de modo sostenido. Por ejemplo, entre 2000-2006, registró un crecimiento promedio anual de 116%, en contraste con un 6% de todo el mundo (OCDE, 2008).

La crisis de 2008 representó otro hito. Las condiciones económicas y las políticas gubernamentales colocaron nuevamente a los inversores chinos en una posición privilegiada en términos de solvencia económica y acceso a financiamiento. Eso fue determinante para la IED se duplicara, pasando desde 26.510 millones de dólares en 2007 a 55.910 millones de dólares en 2008 (MOFCOM, 2011).

La trayectoria ascendente continuó en los años posteriores. En 2010, hubo una suba de 26% en la IED no financiera, que contribuyó al 88% del total. También China, incluyendo Hong Kong, se consolidó como la segunda fuente de fusiones y adquisiciones (Davies, 2013). Igualmente revelador es la duplicación de la participación de la inversión externa en su PBI, que pasó de un 1% en 1990, al 2,3% en 2000, para llegar al 5% del PBI en 2010 (Sevares 2014). Finalmente, en el año 2012, la salida de IED de China alcanzó un récord de 84 billones de dólares, lo que la ubicó como la tercera fuente de inversiones en el extranjero a nivel mundial, después de Estados Unidos y Japón (UNCTAD, 2013b). A su vez, en 2014 se convirtió en el mayor receptor de IED del mundo (UNCTAD, 2015a).

El rol que asumió China en la IED global es consistente con el incremento de los flujos de inversión desde las economías emergentes. Como reconoce la UNCTAD (2013a), la participación de las economías en desarrollo y en transición en la IED global ascendió desde un 15% en 2007 a un 28% en 2010. Dentro de esa corriente sobresalen los BRICS, cuya responsabilidad en la

inversión mundial se elevó desde un 1% en el 2000 hacia un 9% en 2010. China representa el 54% de ese total.

Otra muestra del cambio en el panorama de inversión global es el fortalecimiento de la actividad de las transnacionales de los países del Sur. En 2013, estas representaron el 39% de los flujos globales de inversión. Ese nivel no sólo se distingue del 12% que alcanzaban a inicios del milenio, sino también con el enfoque de “esperar y ver” de las transnacionales del Norte (UNCTAD, 2014). En el 2014, por primera vez, las empresas de Asia se convirtieron en los mayores inversores del globo, con cerca de un tercio del total, seguidas por Norte América y Europa (UNCTAD, 2015b).

Otra cuestión a destacar es que durante 2003-2010 los flujos globales de IED se caracterizaron por el incremento de los proyectos de las empresas de propiedad estatal. En este aspecto China se distingue una vez más, a causa del alza de la participación de las SOE's en la IED mundial desde el 12.91% en 2003 al 26.70% en 2010 (Dussel Peters, 2013). Más aún, en función del monto de los proyectos, las SOE's dominan las inversiones chinas y constituyen el 63% del stock de inversión no financiera en el extranjero (CEPAL, 2013). Es de notar que los 25 principales inversores del mundo no poseen más de un 5% de inversión pública dentro del total de su inversión, mientras que en China esta alcanza un 86,9% (Dussel Peters, 2015).

China volvió a convertirse en la excepción en el año 2016 cuando, frente a la disminución de las salidas de inversiones en casi todas las regiones en desarrollo y en transición, su IED creció un 4% desde 123.000 a 128.000 millones de dólares (UNCTAD, 2016). Ese año se convirtió en el segundo inversor del mundo, con un 9,9% del total, después de Estados Unidos (Oviedo, 2017).

3.1.1. La estrategia de Going out

Las políticas y las estrategias gubernamentales se encuentran entre los determinantes más significativos en el desarrollo de la IED china (OCDE, 2008). Esto se debe a que no es posible comprender su economía y sociedad sin tener en cuenta la omnipresencia del sector público (Dussel Peters, 2015). Este incluye la suma de actividades perseguidas por el gobierno central y

provincias, ciudades y municipios. En términos más específicos, representa una estructura de instituciones interrelacionadas que, bajo el liderazgo del Consejo de Estado, busca con un alto grado de coherencia la estrategia nacional en múltiples rubros y formula, implementa, financia y evalúa los objetivos de desarrollo nacional a largo plazo (Dussel Peters, 2013; 2015).

A pesar de la liberalización económica y el fomento a la iniciativa privada implementadas como parte de la modernización económica, la salida de inversiones estaba estrictamente restringida. Sólo algunas grandes SOE's tuvieron la oportunidad de invertir en el exterior (Wenbin & Wilkes, 2011). Recién en el año 2000 el gobierno modifica su enfoque hacia uno que alienta activamente, o a decir de Dussel Peters (2013) incluso presiona, a las empresas chinas a invertir alrededor del mundo. Esa estrategia, bajo el título de *Go Global*, también llamada *Go Out*, fue formalizada con su adopción en el 10° Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (2001-2005) como una de las claves para que la economía del país se adapte a las tendencias de la globalización.

La política de *Go Out* no sólo hace explícito el respaldo oficial a un ambiente institucional que fomente la IED, sino que, para los empresarios chinos, también significó la autorización por parte del Estado para desarrollar sus vínculos con el exterior (Roldán Pérez *et. al*, 2016). En el 16° Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh), en el 2002, el presidente Jiang Zemin enfatizó su importancia dentro de la estrategia a largo plazo de reforma (Wenbin & Wilkes, 2011). Su relevancia fue destacada además en el 11° (2006-2010) y el 12° (2011-2015) Plan Quinquenal (Davies, 2013).

El cambio en la postura respecto a la salida de inversiones responde a diversas razones. Ante todo, puede considerarse una consecuencia lógica del éxito de China en la atracción de inversiones externas y su superávit comercial. Por una parte, le permite establecer actividades en otros países como forma de evitar las fricciones comerciales provocadas por la expansión de sus exportaciones. Por otra, la enorme acumulación de reservas extranjeras de China torna atractiva la IED, al tiempo que permite mitigar la presión de otros países que exigen la reevaluación del Renminbi (OCDE, 2008; Dussel Peters, 2013). Además es consistente con la reforma y liberalización de la economía.

Desde otro punto de vista, la estrategia implica el reconocimiento gubernamental del nivel de sofisticación alcanzado por sus empresas así como la aspiración a que mejoren su competitividad. La instalación en mercados externos tiene el propósito adicional de eludir las restricciones aduaneras (Sevares, 2014). Sin embargo, también responde a una finalidad política. El gobierno y el PCCh fueron conscientes de que la globalización le ofrecía a China la oportunidad de actuar a nivel global de modo más proactivo y proyectar su poder más allá de sus fronteras. Ello facilitaría materialmente su ascenso y fortalecería su influencia (Luo, 2010).

El objetivo de Beijing es, por tanto, liberalizar las regulaciones a las inversiones en el exterior y, en simultáneo, integrar a la IED dentro de una estrategia de desarrollo más amplia (Sauvant & Chen, 2014). Lo que subyace, de todas formas, es la determinación de China de dejar de ser exclusivamente una plataforma de las inversiones extranjeras para asumir el liderazgo en el envío de sus capitales al exterior y, a su vez, abrir una nueva puerta para la acumulación y un mayor involucramiento en el capitalismo global (Harris, 2018; Robinson, 2015). Acorde a ello, la estrategia de *Go Out*, basada en el informe del 16° Congreso del PCCh, fue progresivamente desarrollada y fortalecida a través de un conjunto de medidas dirigidas a cinco sectores.

Primero, se racionalizó el procedimiento de aprobación de la IED que, antes del 2000, dependía de un sistema centralizado que permitía al gobierno un riguroso control de todas las actividades, lo que limitaba el entusiasmo de las empresas (Wenbin & Wilkes, 2011). Con el *Going Out* la autoridad de aprobación fue descentralizada a las filiales locales del Ministerio de Comercio (MOFCOM por sus siglas en inglés) y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR).¹⁰ Además fueron simplificadas las solicitudes de propuestas de IED, que reemplazaron a la propuesta de inversión y el

¹⁰ Sin embargo, la oficina central del MOFCOM debe autorizar las inversiones realizadas por empresas de propiedad del gobierno central; en recursos naturales y donde el monto supere los 100 millones de dólares. La CNDR aprueba los proyectos en las siguientes categorías: recursos naturales con un monto superior a 300 millones de dólares; en otros sectores con un monto mayor a 100 millones de dólares; proyectos en países sin relaciones diplomáticas con China, bajo sanciones de la ONU o zonas de guerra; y las inversiones relacionadas a infraestructura, telecomunicaciones, explotación a gran escala de la tierra, utilización de agua a través de las fronteras, etc. (Sauvant & Chen, 2014).

estudio de factibilidad, se estableció un límite temporal para el trámite y se introdujo la solicitud online.

En paralelo, el gobierno liberalizó las restricciones en el uso de divisas para IED, que era la principal herramienta de control de capitales. La evaluación de la legitimidad de las divisas fue descentralizada a las filiales locales de la Administración Estatal de Divisas (SAFE por sus siglas en inglés).¹¹ Adicionalmente, se abolió la repatriación obligatoria de las ganancias para permitir la reinversión en el exterior y en 2006 se eliminó la cuota de 5 billones de dólares anuales para la compra de divisas (OCDE, 2008).

En tercer lugar, se establecieron incentivos financieros a la IED. En este aspecto es relevante la contribución del Banco de Exportaciones e Importaciones de China (Eximbank), que proporciona créditos a baja tasa de interés, con aprobación rápida y plazos extensibles a las empresas que invierten en el exterior en áreas prioritarias. Asimismo ofrece seguros de crédito y garantías similares a los brindados por los bancos privados de los países avanzados (Luo, 2010). El Banco de Desarrollo de China (CDB por sus siglas en inglés) también destina una porción de su capital hacia las actividades de las empresas chinas alrededor del globo.

A ambos se unen los bancos comerciales, que en 2008 fueron autorizados a financiar directamente todas las adquisiciones y transacciones en el extranjero (Sevares, 2014). En este sentido, la apertura de entidades financieras en el exterior fue crucial para facilitar el financiamiento de las empresas chinas en el país en que se hayan instalado. Similar propósito tiene la creación de fondos. A modo de ejemplo, el MOFCOM y Ministerio de Asuntos Exteriores crearon en 2005 el Fondo Especial para la Cooperación Económica y Técnica Extranjera. Este apoyaba al *Go Out* mediante la entrega de subsidios o el reintegro de los gastos preliminares de la inversión. En 2008, el Eximbank firmó un acuerdo con el Ministerio de Agricultura para establecer un Programa de Préstamos en Cooperación Agrícola en el Extranjero (Brautigam, 2015).

¹¹ Las oficinas locales de SAFE aprueban los proyectos de entre 3 a 10 millones de dólares.

En materia de incentivos impositivos, el gobierno firmó tratados para evitar la doble tributación con más de 100 países (Sauvant & Chen, 2014).¹² Además concluyó Tratados Bilaterales de Inversión con 129 países con el objetivo de mitigar los riesgos y crear un ambiente favorable a la inversión (UNCTAD, s.f.). Por su parte, algunos gobiernos locales implementan medidas adicionales para promover la internacionalización de capitales, tales como la exención de impuestos a las empresas establecidas en esas localidades por cierto período.

La última esfera que modificó el *Go Out* es el monitoreo del desempeño de las inversiones. China clarificó los estándares para la evaluación anual de los proyectos, estableció un sistema de estadísticas sobre IED y un sistema de administración de fusiones de empresas. En 2005 el MOFCOM inició el registro de las empresas con inversiones en el extranjero en el departamento comercial de la embajada del país en que se encuentran.

Además, el gobierno chino se esforzó por mantener una red de servicios de información sobre los obstáculos en los países receptores (Luo, 2010). Así, para reducir los costos de evaluación y el riesgo de la inversión, el MOFCOM desarrolló una serie de documentos de orientación que proveen información a las empresas sobre las leyes de inversión y comercio, impuestos, condiciones de mercado y oportunidades industriales en otros territorios. También describen los problemas hallados y las dimensiones ambientales y sociales de la inversión (Wenbin & Wilkes, 2011).

En breve, para mejorar el rendimiento de las empresas chinas en el exterior, el *Going Out* apunta a subsanar el inadecuado estímulo legal, financiero e impositivo, el exceso de trámites burocráticos y la carencia de información. De ese modo, el gobierno abandonó su papel de regulador, es decir, intervenir directamente en las decisiones económicas y dirigir los resultados, para convertirse en un guía, que influye y orienta mediante reglas y cuerpos administrativos (Luo, 2010).

¹² Estos permiten extender por un período superior a 5 años la exención del impuesto a la renta a todas las empresas chinas que operan en el extranjero vigente desde 1986.

3.1.2. Los actores que participan en las inversiones de China en el exterior

Un rasgo distintivo de China es que el sector público es un actor clave en la estrategia de IED, debido a que conforma un grupo de filtros institucionales que facilitan o prohíben la salida de capitales del país (Dussel Peters, 2015). En efecto, estas operaciones son administradas por diversas instituciones bajo el liderazgo del Consejo de Estado, el órgano ejecutivo de mayor rango dentro del gobierno central, responsable de la toma de decisiones políticas y estrategias económicas. Integrado por el primer ministro, los vicepremieres, los consejeros de Estado, ministros y el secretario general, establece el diseño general de la IED a largo plazo (Wenbin & Wilkes, 2011).

En un nivel más bajo en términos de capacidad decisora se hallan tres órganos ministeriales que participan en la gestión del egreso de inversiones. Uno de ellos es el MOFCOM, que tiene la función de formular políticas y regulaciones específicas y ratificar los grandes proyectos de inversión en sectores no financieros. Además negocia tratados de inversión y comercio a nivel bi y multilateral (Luo, 2010).

Al anterior se añade la CNDR, el principal organismo que diseña, regula y coordina las políticas de desarrollo económico e industrial. Sus competencias incluyen el desarrollo de estrategias, objetivos y políticas para equilibrar y optimizar las inversiones de China en el exterior. En este sentido, se distingue por su rol regulador, ya que evalúa los proyectos y decide su aprobación en base a dos condiciones: su adecuación a las necesidades generales de desarrollo económico y el cumplimiento de los intereses políticos de China (Tan, 2013). Por otra parte, emite directrices sobre el acceso de las empresas a préstamos blandos para financiar su internacionalización.

Por último, el Banco del Pueblo de China, establecido como banco central en 1983, influye en la IED mediante la política monetaria y la tasa de cambio. A su vez, supervisa parcialmente a la SAFE, que gestiona el uso y flujo de divisas (Wenbin & Wilkes, 2011). Antes de su aprobación, esta examina la legitimidad de las fuentes de divisas de todos los proyectos en el exterior. Estos, a su vez, deben obtener un certificado de registro de divisas como prerequisite para su remisión al extranjero.

Los organismos señalados son asistidos por varios departamentos funcionales, que velan por la coordinación e implementación de las políticas. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas debe negociar y concretar acuerdos sobre las actividades fiscales de China en el exterior (Wenbin & Wilkes, 2011). De modo similar, la Comisión de Regulación de Valores de China supervisa las acciones y obligaciones de las empresas chinas en otros países y el Ministerio de Asuntos Exteriores provee apoyo diplomático.

En el 2003 el Consejo de Estado estableció la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales (SASAC por siglas en inglés) como institución encargada de gestionar y supervisar a las empresas de propiedad del Estado en sectores no financieros. En otros términos, SASAC es accionista mayoritario de todas las SOE's, por lo que tiene el objetivo de asegurar su competitividad e incrementar las ganancias y el valor de sus activos. Para ello está obligada a realizar las principales decisiones de inversión de esas empresas y orientarlas estratégicamente (Tan, 2013). Su supervisión se divide a nivel nacional y subnacional y ejerce su poder nombrando altos directivos (Wenbin & Wilkes, 2011). Para invertir en el exterior, las SOE's deben contar con la aprobación de SASAC (Sauvant & Chen, 2014).

El resto de los ministerios ejerce cierta influencia en la IED a partir de medidas tomadas en sectores específicos, como minería, agricultura, etc. (Wenbin & Wilkes, 2011). Se debe destacar que el Ministerio de Agricultura posee dos unidades de apoyo al *Going Out*, el Departamento de Cooperación Internacional y el Centro de Cooperación Económica Exterior. Su tarea es planear, evaluar y ayudar en la implementación de proyectos de cooperación agrícola en el exterior (Brautigam, 2015).

Por otra parte, los bancos y compañías aseguradoras que aportan apoyo financiero y comercial al *Go Out* son fundamentales en la estrategia (Davies, 2013). Los mayores proveedores de incentivos financieros son el Eximbank y el CDB. Ambos fueron creados en 1994 como bancos políticos, debido a que, a diferencia de los bancos comerciales, sus préstamos apoyan de modo explícito los objetivos políticos del gobierno (Gallagher, Irwin & Koleski, 2013). El primero tiene como mandato facilitar las exportaciones e

importaciones de productos mecánicos y electrónicos chinos y ayudar a las empresas con ventajas comparativas en sus inversiones en el exterior. El CDB, en cambio, apoya las políticas macroeconómicas de China diseñadas en los Planes Quinquenales. Este es la institución financiera de desarrollo más grande del mundo, y el mayor banco chino para inversión extranjera, cooperación financiera, préstamos a largo plazo y emisión de bonos.

Del mismo modo, el mayor banco comercial de China, el ICBC otorga apoyo financiero a las empresas chinas para fusiones y adquisiciones (FyA) y proyectos *greenfield*¹³ en el exterior. La Corporación Estatal China de Seguros de Exportación y Crédito (SINOSURE) concede desde 2001 cobertura de seguros a las inversiones contra riesgos de pérdidas económicas provocadas por guerra, prohibiciones al cambio de moneda, requisiciones y la ruptura de contrato por parte de los gobiernos de los países receptores (Davies, 2013).

Otro jugador principal en el impulso hacia afuera son las empresas chinas de propiedad estatal y privada. Su papel es doble, dado que, por un lado, ejecutan las políticas gubernamentales; por el otro, las que fueron pioneras en otros territorios proveyeron experiencias al gobierno para transformarlas en políticas (Dussel Peters, 2013). Con todo, como ya fue señalado, las SOE's dominan la IED, así como también la mayor parte de la economía china. En 2012, más de la mitad de las setenta y tres empresas chinas incluidas en la lista de las cien mayores empresas del mundo de la revista *Fortune* eran SOE's (Lin & Milhaupt, 2013). Estas entidades son controladas por el gobierno central o por gobiernos locales y pueden ser de propiedad totalmente estatal, de participación estatal mayoritaria o empresas en las que el Estado posee acciones pero no el control (Dussel Peters, 2013).

Las SOE's están organizadas en grupos empresariales integrados verticalmente en un sector. A lo largo de 1990 el gobierno central se propuso como meta la creación de estos campeones nacionales. Para ello conformó ciento veinte grupos concentrados en industrias críticas como la automotriz, maquinaria, electrónica y acero que fueron beneficiados con preferencias

¹³ Creación o expansión de la capacidad productiva.

impositivas y contratos gubernamentales. Lo distintivo de esos grupos es que se componen de una empresa central, de la que SASAC posee la totalidad de las acciones. Dicha empresa, a su vez, es accionista mayoritaria de las empresas subsidiarias. Los grupos también incluyen una entidad financiera y un instituto de investigación.

El aspecto más relevante de esas estructuras es que están inmersas en densas redes políticas. Además del control corporativo por parte del gobierno vía SASAC, las SOE's y el Estado se vinculan a través de varios puentes institucionales. Uno de ellos es la Asociación de Grupos Empresariales Chinos, que posibilita a las SOE's transmitir sus preocupaciones al Consejo de Estado. Asimismo, es posible que se le otorguen derechos de gestión de una SOE al ministerio competente en el área. En tercer lugar, es frecuente el intercambio de personal entre SASAC y las SOE's. Para aumentar la colaboración y las capacidades mutuas, los directivos de las empresas son transferidos por períodos de un año a órganos del gobierno o viceversa.

Más aún, el gobierno suele reservar ciertos cargos gubernamentales o en el PCCh para los directivos de las SOE's. Es de notar que a su vez el PCCh es decisivo en la selección de los altos directivos de las empresas, y al mismo tiempo, algunos de ellos poseen cargos en el gobierno o el partido. Esta organización permite al gobierno asegurarse que la actuación individual de cada firma permita la maximización de los beneficios económicos, sociales y políticos del país (Lin & Milhaupt, 2013).

Respecto a las SOE's de nivel local, cabe mencionar que las administraciones provinciales o municipales deben implementar las políticas de IED del gobierno central de manera unificada, pero pueden introducir ciertas modificaciones para ajustarlas a las condiciones locales, siempre que haya transparencia. Sin embargo, esas medidas se han mantenido confidenciales, debido a que no existen beneficios de esa publicidad y para evitar la competencia de otros gobiernos subnacionales. La información disponible sugiere una amplia distribución de la salida de IED y la existencia de estrategias diferenciadas basadas en factores económicos y ubicación. Las provincias costeras del Este —Zhejiang, Liaoning, Shandong, Guandong y Shangai— encabezan la salida de capitales (Davies, 2013).

Finalmente, otro actor que interviene en la estrategia de *Going Out* es el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT). Compuesto por los representantes de los sectores económicos y comerciales del país, es una organización cuasi-gubernamental con la función de facilitar las relaciones económicas con otros países. Por lo tanto, actúa como un puente entre el gobierno y las empresas (Yang, 2015). Para lograr eso, el CCPIT brinda información y asistencia legal y organiza eventos empresariales y exhibiciones, tales como la Cumbre Empresarial China-América que se celebra desde el año 2007. También realiza encuestas sobre el ambiente de inversión de otros países y construye bases de datos sobre las intenciones de inversión de las firmas chinas (Sauvant & Chen, 2014).

3.1.3. La IED de China en sectores de recursos naturales

Un obstáculo en el análisis de la IED china es la falta de datos precisos. Las estadísticas oficiales toman como base el registro de inversiones ante el MOFCOM o las oficinas provinciales. Ese trámite sólo es obligatorio para los proyectos a gran escala, lo que significa que las cifras finales no incluyen las transacciones de menor dimensión (Tan, 2013). Además, muchas empresas dirigen sus flujos a paraísos fiscales como Hong Kong y las Islas Caimán.¹⁴ Ello les permite transferir los fondos a sí mismas a través de una filial registrada en el extranjero para enmascararlos como IED (*round-tripping*). También posibilita que después de una inversión inicial, esos capitales se desvíen a una tercera economía con políticas fiscales más favorables (Dussel Peters, 2013).

No obstante sus variaciones, distintas fuentes dan cuenta de los sectores y destinos a los que China direcciona sus inversiones. Las estadísticas del MOFCOM indican que, en el período 2011-2013, el 29% de los capitales se dirigió a actividades de *leasing* y servicios comerciales; la minería, que comprende la explotación tanto de minerales como de gas y petróleo, representó el 19%; la construcción o compra de locales de ventas, el 14%; las inversiones financieras, el 12%; la manufactura, el 9%; y la construcción, el

¹⁴ El atractivo de los centros financieros resulta de los controles de capital de China, ya que en ellos pueden localizarse las oficinas centrales o *holdings* para los que son cruciales la libertad de flujos financieros (OCDE, 2008).

3% (MOFCOM, 2015). Esta distribución sectorial muestra que IED china se dirige principalmente a los sectores de recursos naturales y servicios como finanzas, transporte y supermercados, mientras que el sector manufacturero no ha sido prioritario (OCDE, 2008).

Esos datos son corroborados por el seguimiento de las inversiones chinas realizado por The Heritage Foundation (2017). De acuerdo a este, de un total de 860,4 billones de dólares invertidos por China entre 2005 y 2014, 395,9 billones se destinaron a energía (46%), 124,5 billones a metales (14%) y 31,8 billones a agricultura (3.69%). Por otra parte, la lista online de proyectos aprobados por la CNDR desde 2005 a 2011 muestra que el 35,6% de estos comprendieron recursos y energía, lo que incluye gas, electricidad y transporte de agua (Tan, 2013). La modalidad de inversión dominante en los sectores de recursos naturales, tecnología y comunicaciones, son las FyA, que reemplazaron a los *joint ventures* y el establecimiento de subsidiarias empleados tradicionalmente (OCDE, 2008). Las mayores FyA se concentraron en petróleo y minería y están dominadas por SOE's (Tan, 2013).

En términos de distribución geográfica, Asia es el principal destino de la IED china, con el 63,2% del total entre 2004 y 2010, seguido por América Latina y el Caribe (15,3%), Europa (9,8%), Norteamérica (3,8%), África (3,0 %) y Oceanía (2,7%) (MOFCOM, 2010). Esa composición se alteró en 2016, cuando Asia y América Latina recibieron el 74,3% y 8,6% respectivamente. Detrás de ellos se encontraron Norteamérica (0,07%), Europa (0,04%), Oceanía (0,02%) y África (0,02%) (National Bureau of Statistics of China, 2016). Vale remarcar que una alta proporción de estos flujos se dirige a centros financieros *offshore*, como Hong Kong.

Desde otro ángulo, es de notar que, a pesar de su importancia como inversor en las economías desarrolladas¹⁵, entre 2003 y 2006, el 94,7% de los flujos

¹⁵ Eso es resultado de una serie de megacuerdos de FyA transfronterizas entre 2015 y 2016. El mayor fabricante de electrodomésticos en China, Haier, empresa de propiedad privada, adquirió GE Appliance para ampliar su cuota de mercado en los Estados Unidos. Otra empresa privada, Wanda Group, realizó una serie de grandes adquisiciones en la industria del entretenimiento de ese país: Legendary entertainment y Carmike Cinemas en 2016, que se suman a la adquisición de AMC Theaters en 2012. Las empresas chinas se han vuelto más activas en Europa también. Por ejemplo, ChemChina compró el fabricante italiano de neumáticos Pirelli PECO.MI en 2015. En 2016, la compañía naviera COSCO compró una participación en Piraeus Port, el puerto más grande de Grecia (UNCTAD, 2016).

totales de China fueron destinados a países en desarrollo (OCDE, 2008).¹⁶ Justamente, una novedad de los nuevos inversores del Sur es que dirigen el 70% de sus flujos a países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados esto corresponde sólo a un 50% (UNCTAD, 2011). Se añade que la mitad de las FyA de las transnacionales del Sur involucró a filiales de países desarrollados localizadas en economías en desarrollo y en transición. Esta tendencia fue más marcada en la industria extractiva, donde el valor de las transacciones representó más del 80% del total. Esas operaciones, que están dominadas por las empresas de propiedad estatal (Tan, 2013), fueron lideradas por China, seguida por Tailandia, Hong Kong (China), México e India (UNCTAD, 2014).

En suma, los datos expuestos evidencian la centralidad de los sectores de recursos naturales, en especial de los países en desarrollo, en la estrategia de salida de IED. Esto se comprende dentro del doble objetivo del marco regulatorio en el que se basa el *Go Out*: primero, facilitar la creación de empresas globalmente competitivas, con activos que mejoren el acceso a mercados y recursos; segundo, alentar las inversiones con mayor contribución al desarrollo nacional. Para alcanzar ambos, China apoya selectivamente ciertas industrias y actividades en su internacionalización de capitales (Sauvant & Chen, 2014).

Una particularidad de China es que establece listas positivas de sectores y procesos idóneos para la inversión. En cambio, la mayoría de los países establecen listas negativas en las que prohíben sectores y productos, mientras que permiten la inversión en el resto (Dussel Peters, 2013). En este sentido, el MOFCOM y la CNDR publicaron en 2004 la primera edición del *Catálogo de Países e Industrias para guiar la inversión extranjera*, que informa las prioridades de inversión en 127 destinos extranjeros (Luo, 2010; Sauvant & Chen, 2014). Además, el MOFCOM, la CNDR y el Ministerio de Asuntos Exteriores trabajan en la publicación anual de la Guía de Países para la

¹⁶ La relevancia de China como fuente de capital para otros países en desarrollo es evidente en su posición como inversor principal en el continente africano (UNCTAD, 2016) y ha sido activo en las pequeñas economías de Asia-Pacífico, donde está creando asociaciones con instituciones financieras como el Banco de Inversiones en Infraestructura y el Fondo de Infraestructura de la Ruta de la Seda (ESCAP, 2015). Inclusive, invierte en otros miembros del BRICS.

Inversión y la Cooperación internacional, que enumera las oportunidades de inversión por país, industria y proyecto (Sauvant & Che, 2014).

Esos documentos señalan explícitamente a los recursos naturales como una prioridad para la inversión en el exterior. Por ejemplo, la versión del Catálogo del año 2006, recomienda los proyectos de inversión que cumplan las siguientes condiciones:

- (I) Pueda adquirir recursos o materias primas para las que hay escasez doméstica y una necesidad urgente para el desarrollo económico nacional;
- (II) Puedan promover la exportación de productos domésticos, equipamiento y tecnologías con ventajas competitivas, así como la exportación de servicios laborales;
- (III) Puedan mejorar significativamente la capacidad de China en tecnología, investigación y desarrollo, y puedan utilizar tecnologías de vanguardia, experiencia en gestión avanzada y profesionales (NDRC, MOFCOM, MFA, SAFE & others, 2006, art.6:68. *Traducción propia*).

A continuación, el documento afirma que esas iniciativas recibirán apoyo en la política comercial bi y multilateral, diplomacia, finanzas, impuestos, divisas, aduanas, información, créditos, seguros, etc. Un punto a destacar es que esa lista es usada por el MOFCOM como base para aprobar y administrar los proyectos (OCDE, 2008). Las Opiniones para guiar y regular la IED emitidas por el gobierno en el 2017 alientan similares rubros.¹⁷

En la misma línea, el Eximbank emitió una circular junto a la CNDR en 2004 en la que establece facilidades crediticias a aquellas inversiones que involucren: la exploración de recursos escasos a nivel doméstico; manufacturas e infraestructura que estimulen la exportación de tecnología, productos, equipos y servicios domésticos; la creación de centros de

¹⁷ Los sectores promovidos para la IED son los proyectos de infraestructura que conduzcan a la iniciativa “Una franja, una ruta”; las inversiones que incrementen la capacidad industrial y exportadora de China; los sectores de alta tecnología; petróleo, gas, minerales y proyectos de recursos energéticos; industrias como agricultura, bosques, ganadería y pesquerías; inversiones en servicios y que ayuden al establecimiento de subsidiarias de las empresas chinas en el exterior (Latham & Walkins, 2017) .

investigación y desarrollo; y las FyA en el exterior que incrementen la competitividad y expandan los mercados (Wenbin & Wilkes, 2011).

La dirección de la IED es ratificada en el 12° Plan Quinquenal. Ante todo, incluye cinco sectores prioritarios con implicancias para la IED: el *outsourcing* de la producción; el establecimiento de parques industriales en el exterior; la explotación y los proyectos de cooperación internacional en recursos naturales y energéticos y la construcción de sistemas de abastecimiento de recursos naturales multicanales, seguros y estables; la construcción de centros de investigación y desarrollo; proyectos de ingeniería; FyA; registraci3n de derechos intelectuales, etc. (State Council 2011 cit. en Sauvant & Chen, 2014). Similarmente, enfatiza el papel del gobierno en tres 1reas: la participaci3n activa de las empresas chinas en proyectos de recursos naturales en el exterior para asegurar un abastecimiento sustentable, estable, econ3mico y seguro; acelerar la implementaci3n de mejoras tecnol3gicas; y efectivizar la expansi3n hacia mercados extranjeros (NDRC 2012a cit. en Sauvant & Chen, 2014).

Ninguno de los veinticinco principales inversores del mundo posee directrices para canalizar la IED similares a las de China (Dussel Peters, 2015). Los proyectos acordes a las prioridades gubernamentales no s3lo atraviesan un procedimiento administrativo m1s r1pido, sino que obtiene apoyo en materia fiscal, financiera, seguros e informaci3n. El gobierno tambi3n lidera consorcios de inversi3n para la b3squeda de recursos naturales, a los que difunde informaci3n sobre diversas oportunidades (Savant & Chen, 2014).

Los documentos anteriores proporcionan una visi3n completa de los objetivos del gobierno chino con respecto a la IED en sectores y actividades espec3ficos. Demuestran, en pocas palabras, que el *Going Out* no s3lo es movilizad3 por una l3gica empresarial, sino que forma parte de una estrategia oficial para profundizar la b3squeda de recursos naturales y otras mercader3as necesarias para el crecimiento dom3stico (Sevares,2014).

3.1.3.a. Las causas materiales internas de la IED china en recursos naturales

Aunque la salida de inversiones es fundamentalmente una respuesta a la necesidad de acumulaci3n y crecimiento de China (Harris, 2018), es posible

identificar diversas razones a nivel doméstico. Una de ellas es el interés de las empresas por adquirir tecnología avanzada y *know how* en diferentes industrias, especialmente en Estados Unidos y Europa. Además, los límites que presenta la demanda interna en ciertos sectores, como textil y electrónica, obligan a China a hallar mercados en el extranjero, lo que se agudizó con la recesión de Europa y Estados Unidos (Deng, 2004). Para evitar la crisis doméstica, otras empresas, en especial las de mayor escala, buscan diversificar sus actividades hacia otras regiones (Vadell, Ramos & Neves, 2014). A ellas se añaden las firmas que intentan alcanzar objetivos estratégicos, como aumentar su eficiencia y competitividad internacional.

La realización de inversiones en el exterior también está orientada por el deseo de China de aumentar su influencia política en el mundo (Costa Pinto, 2014). Esto se asocia, por un lado, a la cruzada por el reconocimiento del principio de *una China* por parte de aquellos países latinoamericanos y africanos que aún mantienen lazos con Taiwán. Por otro, su expansión en el Sur Global es alentada por la posibilidad de obtener apoyo político en los foros multilaterales (Vadell, Ramos & Neves, 2014).

No obstante esos factores, dada la atracción que los recursos naturales ejercen sobre los flujos de inversión china, el aseguramiento de materias primas ha sido una de las razones frecuentemente citadas (Buckey *et. al.*, 2007; Deng, 2004; Tan, 2013). Esto se debe a que la integración de China al mundo es un resultado directo de la aspiración del gobierno por estimular y sostener un crecimiento a largo plazo (Tan, 2013). Pero el mantenimiento de la tasa de crecimiento del PBI entre 7% y 8% anual torna indispensable disponer de fuentes de energía, minerales y otros recursos naturales.

El extraordinario desarrollo industrial, que transformó a China en líder global en la producción de manufacturas de alto valor agregado e intensivas en conocimientos, provocó un incremento inusitado del consumo de productos básicos. Actualmente, “China es el primer consumidor mundial de energía, aluminio, cobre, estaño, soja, zinc, carbón y carbonato de litio del planeta, como así también el segundo en cuanto a petróleo –detrás de EE.UU. – y azúcar” (Svampa y Slipak, 2015: 38). Esta demanda es agudizada por la concomitante urbanización y el aumento del ingreso de la población.

A pesar de que China está dotada con sus propios recursos naturales, su disponibilidad per cápita es muy baja. Más aún, los recursos disponibles dentro de sus fronteras están estresados al límite y no satisfacen la demanda de la población (Robbins, 2013). Por ejemplo, en la última década, ese país duplicó su consumo de petróleo, y es probable que esto se repita hacia 2030, cuando se espera que alcance 30 millones de barriles por día.

En 1993 China dejó de ser el principal exportador de petróleo de Asia, para convertirse en importador neto; en 2004 era el segundo mayor consumidor mundial y el tercer importador mundial. Esa trayectoria se debe a que, pese a estar entre los mayores productores de petróleo y sólo ser superado por EEUU en cuanto a capacidad de refinación, sólo puede responder a menos de la mitad de su necesidad doméstica de energía (Alden, 2012). De allí que la seguridad energética haya incrementado su prioridad en la política exterior china y se haya modificado el enfoque tradicional de independencia energética por la búsqueda de fuentes en el extranjero (Tan, 2013).

Además de la disponibilidad de petróleo, la inestabilidad en Medio Oriente estimuló una estrategia de diversificación de proveedores hacia África y Latinoamérica y el Caribe. Aunque otras fuentes de energía como el carbón, el gas natural, la energía hidroeléctrica y los combustibles alternativos son importantes, el petróleo es la principal preocupación de China, ya que representa su mayor dependencia externa.

Para apoyar su crecimiento económico, China también dirigió su atención a otros sectores extractivos en el exterior, como los minerales. Con subas en la demanda de un 10% anual desde 1990, en la primera década del siglo XXI la potencia superó a Estados Unidos como el primer consumidor de la mayoría de los metales básicos. Por último, el crecimiento de la demanda de alimentos de la población colisiona con las restricciones físicas del territorio. El resultado fue el aumento sostenido de las importaciones de alimentos que, combinadas con las de energía, empujaron al alza los precios internacionales de las materias primas en 2008 (Alden, 2012).

En términos generales, las inversiones de tipo *resource-seeking*, en especial en energía y minerales, tienden a ser de gran escala y en su mayoría se realizan mediante la adquisición de empresas existentes. Estas operaciones están

encabezadas por las SOE's (Costa Pinto, 2014), por lo que con frecuencia se ligan a objetivos políticos o bien, al interés de los empresarios por acceder a cargos públicos (Roldán Pérez *et. al.*, 2016).

En síntesis, aunque el *Go Out* no tiene como única finalidad la búsqueda de recursos naturales, lo cierto es que esta es una razón preponderante y se presenta como la principal respuesta a la necesidad imperativa de garantizar el acceso a abundantes fuentes de bienes naturales y energía en países extranjeros (Costa Pinto, 2014). Además, permite a China reducir la volatilidad de los precios de las commodities, así como minimizar los costos de sus industrias manufactureras y de exportación (Deng, 2004). A un nivel más profundo, ello no sólo es sólo crucial para la acumulación y el crecimiento económico, sino para la estabilidad social, y en última instancia, para la legitimidad y supervivencia del PCCh (Alden, 2012; Bolinaga y Slipak, 2015).

3.1.3. b. Las inversiones en tierras

A pesar de que China no es el único protagonista del acaparamiento de tierras, sus inversiones en tierras en el exterior capturaron la atención de la prensa, ONG y la academia, lo que desató una plétora de informes alertando sobre este proceso (Brautigam y Zhang, 2013; GRAIN, 2008; Hofman & Ho, 2012; The Associated Press, 2008; The Economist, 2009; Vidal, 2010). Si bien la falta de transparencia de estas operaciones dificulta proporcionar estimaciones exactas, diversas fuentes han destacado el peso de China en el fenómeno.

Por ejemplo, Anseeuw *et al.*, (2012) reportaron 86 proyectos de China que cubren 8,3 millones de hectáreas de tierras en países en desarrollo. Smaller, Wei y Yalan (2012) confirmaron la existencia de 54 de ellos, que abarcan un área de 4,8 millones de hectáreas. Aunque no todos estaban en operación, al menos se había firmado un contrato o memorándum de entendimiento. A partir de la base de datos LANDMATRIX, Nolte, Chamberlain & Giger (2016) posicionan a China como el tercer inversor mundial en tierras en términos del número de acuerdos transnacionales agrícolas concluidos, detrás de Gran Bretaña y Malasia. Si se consideran las hectáreas afectadas por esos tratos, China es el noveno inversor global de tierras en el mundo. Además,

subrayan el incremento de la escala de sus inversiones en el período 2012-2016.

Información actualizada de LANDMATRIX (2018) confirma el involucramiento de China en 138 de 1592 acuerdos transnacionales por tierras registrados en el mundo, que en conjunto abarcan 2.896.283 hectáreas.¹⁸ Ello corrobora los datos recolectados por GRAIN (2016), que identifican la existencia de 490 acuerdos por tierras que no fueron cancelados en 78 países. Los inversores chinos están presentes en 53 de esas iniciativas. Vale mencionar que pese a la disparidad de criterios para relevar las transacciones en tierras¹⁹, ambas fuentes sitúan a Asia como la región con el mayor número de hectáreas afectadas por inversiones de China. Aunque GRAIN considera que detrás de ella se ubica Oceanía, coincide con LANDMATRIX en que América Latina y el Caribe superan ampliamente a África por la escala de tierras involucradas en los acuerdos, aunque no en número de acuerdos. Europa del Este fue un destino con una importancia menor.²⁰

Esa atención en el gigante asiático es inescindible de la expansión global de sus empresas incentivada por el *Going Out*. Por esa razón, los reportes sobre las tierras adquiridas por capitales chinos destacan la incorporación de la IED en agricultura dentro de ciertos programas gubernamentales (Brautigam & Zhang, 2013; Hoffman & Ho, 2012; May, 2015; Myers & Jie, 2015). Entre ellos se encuentran la anexión, por parte del ministerio de finanzas, de este sector a los fondos especiales para la promoción de inversiones (Brautigam

¹⁸ Véase anexo III.

¹⁹ LANDMATRIX recopila los intentos, concluidos o fallidos, de adquirir tierras a través de artículos de investigación, trabajo de campo, prensa, información gubernamental, etc. Los criterios que deben cumplir los acuerdos para ser incluidos en la base de datos son que transfieran derechos de uso, control o propiedad de la tierra mediante compra, arrendamiento o concesión. Estos deben ser iniciados luego del año 2000, cubrir un área igual o mayor a 200 hectáreas e implicar una transformación potencial hacia un uso comercial de la tierra. En cambio, los datos de GRAIN (2016) fueron obtenidos del sitio web farmlandgrab.org e incluyen a los acuerdos dirigidos por inversionistas extranjeros iniciados después de 2006, que no fueron cancelados, implican la producción de alimentos y superan las 500 hectáreas.

²⁰ De acuerdo a LANDMATRIX (2018), China invirtió en 1.469.977 hectáreas en Asia, 744.742 en América Latina y el Caribe; 409.734 en África, y 264.400 en Europa del Este. GRAIN reportó adquisiciones por 1.622.743 hectáreas en Asia; 936.289 en Oceanía (Australia y Nueva Zelanda); 645.946 en América Latina y el Caribe, 276.100 en África; 8700 en Europa del Este y 2023 en Estados Unidos.

& Zhang, 2013). Del mismo modo, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria de medio y largo plazo (2008-2020) destacó la necesidad de acelerar la IED agrícola, que fue expresamente vinculada a la seguridad alimentaria.

Además, la Decisión del Comité Central del PCCh en varias cuestiones importantes sobre la promoción de la Reforma Rural incluyó el *Going Out* agrícola dentro la cooperación agrícola extranjera (May, 2015). Por su parte, el Documento de Política N°1 en 2010 recomendó acelerar la cooperación en tecnología y desarrollo agrícola (Brautigam, 2015). La dirección de apoyo a la IED fue ratificada en el 12° Plan Quinquenal, que exhortó a incrementar la cooperación agrícola internacional como medio para acelerar la implementación del *Go Out*. Cabe agregar que este punto fue remarcado asimismo en el Documento de Política N°1 de 2014 (Brautigam, 2015).

En lo que respecta a la región, el Libro Blanco hacia América Latina y el Caribe (2008) dedica un apartado a la cooperación en inversiones. En este, China expresa que promoverá y apoyará la inversión agrícola de las empresas chinas con buena reputación para promover el desarrollo económico y social de ambas partes.

La realidad es que el interés de China por la agricultura en el extranjero no es nuevo. De hecho, estuvo incluida desde inicio dentro de la estrategia de *Going Out* y provocó un aprendizaje gradual acerca de cómo promover hacia el exterior a diferentes sectores, como el agronegocio (Brautigam, 2015). Reflejo de ello es que el sector de agricultura, silvicultura y pesca fue el destino del 1,7% del total de los flujos de China en el exterior en 2014. Aunque parezca una cifra pequeña, China es el tercer inversor mundial en la agricultura extranjera, superado por Estados Unidos y Canadá (May, 2015).

De cualquier forma, existen varias razones que justifican la preocupación de China en torno a la tierra agrícola. La principal es que su acelerado crecimiento económico ejerció una elevada presión sobre sus recursos naturales domésticos. Pese a poseer el 19% de la población mundial, el país sólo dispone del 7% de la tierra cultivable del mundo y el 6% de las reservas mundiales de agua (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

China ha aplicado una estrategia nacional de seguridad alimentaria, destinada a garantizar la autosuficiencia en la materia a través de la inversión pública en producción, investigación y desarrollo del sector agrícola. En cambio, la demanda de productos básicos para abastecer la industria de procesamiento de alimentos, manufacturas y el sector energético no puede ser enfrentada sólo con la producción doméstica, por lo que debe recurrir al abastecimiento en el exterior.

No obstante, el gobierno reconoció la dificultad de cumplir con su objetivo de satisfacer el 95% de las necesidades de alimentos por fuentes nacionales (Toulmin *et.al.*, 2011). La causa de esto es el incremento de los ingresos de la población y la transición nutricional provocada por el cambio en los hábitos de consumo de la clase media del país que conlleva una creciente demanda de proteínas y alimentos procesados.

Desde la introducción del capitalismo, la ingesta de calorías china ascendió a un nivel equivalente al de Estados Unidos (Alden, 2012). Se prevé que durante la próxima década, su consumo per cápita de azúcar y de carne de ave y de ovino aumente alrededor de un 20%; al tiempo que para el pescado, los aceites vegetales, frutas y verduras, la leche y la carne de ternera, el alza se encontrará entre el 10% y el 20%. Por el contrario, disminuirá el consumo per cápita de cultivos básicos como el arroz y el trigo (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). La transición nutricional no representa un mero cambio cuantitativo, sino que es acompañada por mayores niveles de calidad y seguridad alimentaria. Esto está en línea con el crecimiento de la clase media de país desde más de 50 millones en 2005 a aproximadamente 1000 millones en 2030.

Esa situación representa un gran desafío para China, a causa de que la acelerada industrialización y urbanización provocaron la pérdida de 8,2 millones de hectáreas de tierra cultivable entre 1997-2010 (Li, 2013). Actualmente, alrededor del 37% del territorio sufre degradación de la tierra y más del 10% de la tierra cultivable está contaminada. En consecuencia, la disponibilidad de tierra per cápita se ubica en 0,092 hectáreas por habitante y, de modo más puntual, 300 millones de agricultores trabajan sobre 120 millones de hectáreas de tierra cultivable (FAO & MOA, 2012). Lo anterior

se agrava por la crisis del agua, provocada por la sequía, la desertificación y la contaminación que afecta a los principales ríos de China. El gobierno reconoció que los siete mayores sistemas hídricos están ligeramente contaminados y varios lagos fueron clasificados como eutrópicos.

La sobreexplotación y la degradación ambiental se convirtieron en asuntos críticos para la viabilidad de la producción agrícola. Entre 1997 y 2008 el agua disponible para agricultura declinó del 70,4% al 62%. China posee una escasez de 30 billones de metros cúbicos de agua de irrigación cada año. Los impactos adversos se acentuarán con el cambio climático, ya que se estima que provocará una caída de la productividad agrícola de entre 5 y 10% para el 2030 (FAO & MOA, 2012).

El resultado de lo expuesto es la transformación de China desde un exportador neto de productos agrícolas a un importador neto en 2004. Esto es consistente con la estrategia *dos mercados, dos recursos*, que sugiere la confianza de China no sólo en el mercado doméstico, sino también en los mercados internacionales para el abastecimiento de materias primas (Myers & Jie, 2016). Sus compras se concentraron en pocos productos, de los que la soja representa el 38% (Smaller, Wei & Yalan, 2012). La razón es que China prioriza la producción doméstica de arroz, trigo y maíz por sobre la de soja, de la que importa el 80% de su consumo (Myers & Jie, 2016).

Además de las limitaciones productivas de su territorio, otro factor que alienta el interés de China por la tierra en el exterior es su desconfianza en el comercio como medio para responder a las necesidades alimenticias. Esta es producto, por una parte, de la volatilidad de los precios de los commodities. Por otra, de los costos asociados a la alta dependencia china de los mercados mundiales agrícolas, dominados por el grupo ABCD (May, 2015), que comercializa el 80% de la soja a China (Brautigan, 2015). Recíprocamente, los *traders* globales controlan el 70% de la industria de procesamiento de soja. Por eso este sector constituye una excepción al predominio del agronegocio doméstico (Schneider, 2017)

Por consiguiente, para mantener su desarrollo económico, China proyectó su escasez doméstica de recursos naturales al exterior, apoyando la inversión en grandes extensiones de tierras para garantizar el suministro de productos

básicos. Hofman & Ho (2012) argumentan que estas operaciones son parte de un proceso de *outsourcing* u *off-shoring* de la producción agrícola facilitado por el Estado, en función de la estrategia de *Going Out* para promover la expansión global del agronegocio chino.

3.2. La IED de China en América Latina

En un reducido lapso de tiempo, China dinamizó su relación comercial con la mayoría de los países de América Latina. Ello provocó un cambio estructural en la matriz del comercio exterior regional. Esto se debe a que la potencia se convirtió en el principal destino hacia el que se incrementaron las exportaciones latinoamericanas, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea perdieron presencia relativa (CEPAL, 2011).

Consecuentemente, en la primera década del siglo XXI los flujos financieros de China experimentaron un crecimiento sin precedentes, lo que marcó un quiebre con la histórica baja presencia inversora del país asiático en la región (CEPAL, 2012). En efecto, antes de su adhesión a la OMC en 2001, el potencial de China como mercado y fuente de capitales no suscitaba gran atención entre las élites latinoamericanas. Esto se modificó a partir de la expansión del comercio, las promesas de inversión realizadas por Hu Jintao en su gira por Chile, Brasil y Argentina en 2004 y el aumento de las interacciones para construir la infraestructura administrativa y física que facilitara el intercambio bilateral.²¹

Con el desarrollo de las últimas, tras la crisis financiera²², los inversores chinos comenzaron a realizar adquisiciones de empresas con activos y operaciones en la región, así como a participar en otras actividades y

²¹ En este aspecto se destaca la firma de Tratados de Libre Comercio con Chile (2005), Perú (2008) y Costa Rica (2011). China también suscribió acuerdos con gobiernos de la región relativos a la protección de inversiones, financiamiento y visas; canje de divisas para facilitar las transacciones en Renminbi; así como de préstamos para financiar proyectos y ventas de productos en los que participan empresas chinas y gestionar los riesgos conexos en países como Ecuador y Venezuela (Ellis, 2016). Por otra parte, el resultado de la gira de Hu por Latinoamérica fue el reconocimiento por parte de Brasil, Chile y Argentina del estatus de economía de mercado, a diferencia de la OMC que definía a China como economía en transición.

²² La demanda china de commodities latinoamericanas no se vio tan afectada como la de otros compradores a causa de su programa de estímulo orientado a la infraestructura. Además, frente a los mercados de crédito paralizados, las empresas chinas se encontraron en una posición privilegiada en términos financieros para iniciar una oleada de compras en sectores estratégicos (Ellis, 2014).

compromisos de inversión en numerosos sectores y países (Ellis 2014; 2016). Luego de un crecimiento progresivo desde 2003, en el 2010 la IED china hacia América Latina y el Caribe saltó a 14.000 millones de dólares, lo que contrastó con los 7000 millones acumulados en las décadas anteriores (CEPAL, 2015).²³ Como resultado, el gigante asiático se convirtió en la tercera fuente de IED de la región, con una participación del 9% en los flujos totales, sólo superado por Estados Unidos y Países Bajos, con el 17% y el 13% respectivamente (CEPAL, 2012).

La inusitada velocidad de esta dinámica se refleja en que el monto acumulado de inversión directa no financiera²⁴ de China en la región a fines de 2012 se ubicó en 38.505 millones de dólares, pero 32.200 millones de dólares de ellos fueron invertidos después del año 2009 (Ellis, 2016). Esto es confirmado por las cifras del MOFCOM (2014), que destacan un crecimiento del 132,7% de los flujos de IED china hacia América Latina y el Caribe en el año 2013, en comparación con un 33,9% a África y un 16,7% a Asia.

Al mismo tiempo, aumentaron radicalmente los préstamos chinos a la región, convertidos en la principal fuente de financiamiento externo de países como Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela. Previo a 2008, su monto nunca excedió los 1000 millones de dólares, pero ese año se disparó a 6000 millones de dólares (Gallagher, Irwin & Koleski, 2013). En el 2015 los créditos de China treparon a 29.000 millones de dólares, lo que duplicó el total combinado de los prestamistas tradicionales: el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016).

El papel de China como financista de la región se apoya, por otra parte, en su participación en los bancos de desarrollo multilaterales desde su incorporación al BID en 2009, el fortalecimiento sus relaciones con CAF y el impulso al Nuevo Banco de Desarrollo BRICS²⁵ (OCDE/CEPAL/CAF,

²³ Es necesario destacar que tres cuartas partes del total de la IED china en la región en 2010 corresponden sólo a las adquisiciones de SINOPEC y CNOOC en la industria petrolera de Brasil y Argentina respectivamente (CEPAL, 2015).

²⁴ La inversión no financiera refiere a las iniciativas no vinculadas a los sectores bancario, valores y de seguros (Sauvant & Chen, 2014).

²⁵ El Nuevo Banco de Desarrollo fue creado en el año 2014 por los integrantes del BRICS con el objetivo de movilizar recursos en proyectos de infraestructura y desarrollo sustentable

2015). En la misma dirección se encuentran plataformas financieras regionales como el Fondo de Cooperación China-América Latina, que incluye un Programa Especial de Créditos para Proyectos de Infraestructura, y el Fondo de Inversión ALC-China de Cooperación Industrial (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016).

3.2.1. Composición y destino de las inversiones

Existen dificultades para calcular la magnitud de los capitales chinos en Latinoamérica, lo que se debe a la falta de notificación de los datos oficiales del MOFCOM. Además, China contabiliza la IED por su destino inicial en lugar de su destino final, pero sus empresas acostumbran a canalizar sus inversiones a través de terceros países, en aquellos donde poseen filiales o centros financieros.²⁶ Por ende, muchas de las inversiones chinas recibidas por la región son consideradas oficialmente dirigidas a Hong Kong, las Islas Vírgenes o las Islas Caimán, lugares por los que transitan por razones de impuestos (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). Desde otro ángulo, algunos países de la región tampoco tienden a registrar el origen de los flujos.

De cualquier modo, la composición de la IED de China expone claramente que, en su visión, América Latina es principalmente una región productora de materias primas. Entre 2010 y 2013, el 90% de las inversiones se dirigió a la extracción de recursos naturales, principalmente hidrocarburos y minería (CEPAL, 2015). El interés de las empresas chinas por los sectores extractivos también es evidente en términos del volumen monetario de las FyA y de los compromisos futuros de inversión (Ellis, 2014).

Esa inclinación por los sectores primarios es corroborada por tipo de IED. En lo que corresponde a las iniciativas *greenfield*, China, la segunda fuente más importante detrás de EEUU, concentró el 18% de los flujos en la agricultura. En el caso de los otros países, ese sector sólo recibió el 2%, y el 30% del total de IED *greenfield* se destinó a la fabricación. En cambio, China sólo dirigió el 20% a ese rubro. Con referencia a las FyA también es notable su rol como

en los miembros del grupo, las economías emergentes y otros países en desarrollo (NDB, s.f.).

²⁶ Por ejemplo, la compra del 40% de las operaciones de Repsol en Brasil fue registrada como una inversión de Luxemburgo pese a que fue realizada a través de la filial luxemburguesa de una empresa china (CEPAL, 2015).

tercera fuente detrás de Estados Unidos y España. Desde 2010, tres cuartas partes de sus flujos se destinaron a la extracción de petróleo, minería y gas. Una vez más, China se distingue de los otros Estados, que canalizan sus capitales hacia los servicios (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016).

No obstante la prioridad otorgada a los sectores extractivos, el peso de los capitales de China también creció en otros rubros: la infraestructura para facilitar el traslado de mercaderías; telecomunicaciones, electricidad y tecnologías ecológicas; banca, para simplificar las transacciones e impulsar la internacionalización del Renminbi; y la compra de terrenos (Ellis, 2016). El interés por las manufacturas ha sido bajo con excepción de Brasil (CEPAL, 2015).

La IED china en la región difiere cualitativamente de la proveniente de otros países. Una particularidad es el predominio de las SOE's, que realizaron el 87% de las inversiones, por un monto superior a los 1000 millones de dólares. Otra cuestión a destacar es que entre 2000 y 2011, el 99,58% de la IED china pública en América Latina se concentró en operaciones vinculadas a materias primas y energía. Ello se diferencia significativamente de la IED privada china, orientada a proyectos que permitan acceder al mercado regional, tales como bancos, servicios e infraestructura que, en conjunto, no superaron los 100 millones de dólares (Dussel Peters, 2013).

Las inversiones de China se aglutinan en un pequeño número de países. En función de su monto, superior a los 1000 millones de dólares, las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán fueron el principal destino.²⁷ Como se mencionó anteriormente, esos paraísos fiscales no son el destino final de esos fondos. Tras ellas se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, con inversiones superiores a los 100 millones de dólares. En el resto de los territorios, el valor de las inversiones fue menor a los 100 millones de dólares (Roldán Perez *et.al.*, 2016).

Los préstamos chinos exhiben un patrón similar. Entre 2005 y 2011, el 87% fue canalizado a energía, minería, infraestructura, transporte y construcción

²⁷ Esos dos paraísos fiscales concentran el 95.6% de los flujos de IED china en la región (Oviedo, 2017).

(Gallagher, Irwin & Koleski, 2013). Desde 2015 los créditos se dirigieron principalmente a dos sectores: infraestructura e hidrocarburos (Ray, Gallagher & Sarmiento, 2016). Así, se separan de las instituciones financieras internacionales, que centran el 60% de sus proyectos en las áreas de finanzas, educación, sanidad, medioambiente y administración pública (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). China justifica esa diferencia por su mayor interés en el crecimiento económico que en el bienestar social.

Es de notar que la potencia declaró a América Latina como área prioritaria para la inversión financiera. Se estima que en 2009 y 2010, más de la mitad del total de sus préstamos se dirigieron a la región. Por ende, China también se aleja de los prestamistas tradicionales en términos del volumen de sus paquetes a Latinoamérica, ya que la mayoría de estos fueron de 1000 millones de dólares o mayores. Sólo el 22% de los del Banco Mundial y 9% de los del BID alcanzaron ese tamaño (Gallagher, Irwin & Koleski, 2013). Más aún, los actores protagonistas en este proceso fueron los bancos estatales chinos: el CDB, el Eximbank y el ICBC, que otorgaron el 81%, el 10% y el 6% de los fondos respectivamente.

Los préstamos se concentraron en pocos destinatarios. Entre 2005 y 2014, el 92% de la financiación fue recibida por los países con mayores obstáculos para acceder a los mercados financieros internacionales: Argentina (16%), Brasil (19%), Ecuador (9%) y Venezuela (47%) (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). En cambio, los bancos occidentales encauzaron sus grandes préstamos a México, Colombia y Perú. Como es evidente, los prestatarios no se superponen, con excepción de Argentina y Brasil, que recibieron recursos de ambas fuentes.

En relación a este punto, resulta llamativo que pese a su estabilidad macroeconómica y su atractivo para las inversiones, los países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú) fueron ampliamente superados por el MERCOSUR como destino de los flujos de IED china entre 2005 y 2015. Ello demuestra que para China las decisiones políticas tienen mayor peso que un ambiente favorable al ingreso de capital (Oviedo, 2017).

Asimismo, los préstamos chinos carecen de las condicionalidades políticas y económicas impuestas por el Banco Mundial y el BID. No obstante, para

reducir el riesgo de incumplimiento de prestatarios poco solventes, China suele exigir en contrapartida acuerdos vinculados a recursos naturales. Actualmente este tipo de cláusulas está incluida en el 15% de sus créditos a América Latina (OCDE/ CEPAL/CAF, 2015). Ejemplo de ello son los préstamos a cambio de petróleo, que entre 2008 y 2012 alcanzaron 59.000 millones de dólares (Gallagher, Irwin & Koleski, 2013).²⁸ También ha demandado la compra de insumos en telecomunicaciones y equipos ferroviarios y la contratación de sus empresas.

Cabe mencionar que, pese a que se subraye la baja tasa de interés de los bancos chinos, esta no es mucho mejor que la ofrecida por los bancos regionales, e incluso las tasas del CDB son superiores a las BID (Gallagher, Irwin & Koleski, 2013). De cualquier modo, la ausencia de condicionalidades convierte a China en un socio más fácil, que posibilita a los países latinoamericanos liberarse de las exigencias del Banco Mundial, al tiempo que permite el desarrollo de sus sectores extractivos.

De lo expuesto se desprende que las iniciativas económicas del gigante asiático en América Latina se focalizan en sectores clave para el gobierno chino. La importancia de los recursos naturales quedó confirmada en la estrategia “1+3+6” propuesta por Xi Jinping en la Cumbre China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de enero de 2015. Esta comprende un plan con tres motores, el comercio, la inversión y la cooperación financiera, en seis áreas prioritarias: energía y recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, investigación científica y tecnológica y tecnología de la información (Ellis 2016). En esa oportunidad, a partir del anuncio de inversiones por más de 250 mil millones de dólares en los sectores ferroviario, telecomunicaciones, portuario y energético cobró un nuevo impulso la infraestructura para garantizar el transporte de los productos primarios al menor costo posible (Svampa & Slipak, 2015).

El análisis de las inversiones chinas en Latinoamérica proporciona un indicio de la coherencia entre las directrices oficiales de IED y las operaciones

²⁸ Ilustran este mecanismo los acuerdos suscriptos con Brasil, Venezuela y Ecuador entre 2009 y 2010 (Tan, 2013).

realizadas. Estas se particularizan por la preponderancia de las SOE's en términos de cantidad y valor de las transacciones, así como la prioridad de las materias primas y la energía. Similar patrón se repite en los préstamos de la potencia, que superan ampliamente a los de los prestamistas tradicionales.

3.2.2. El discurso de China hacia la región y el Consenso de Beijing

China acompañó su creciente presencia comercial y financiera en el Sur Global con un posicionamiento discursivo anclado dentro un conjunto de ideas alrededor de lo denomina su política exterior independiente de paz (Li, 2005:2). De acuerdo a esta, todos los países, grandes o pequeños, ricos o pobres, fuertes o débiles, deben convivir en amistad como iguales.

Esa política exterior, cuyos ejes rectores son los *cinco principios de la coexistencia pacífica*²⁹, proclama a la cooperación Sur-Sur indispensable para que los países en desarrollo defiendan sus intereses y enfrenten los desafíos de la globalización. En la misma línea, aboga activamente por el fortalecimiento del multilateralismo, la democratización de las relaciones internacionales y la necesidad de un enfoque del desarrollo centrado en la igualdad y los beneficios mutuos para todas las naciones.

China condensó los principios y objetivos que sustentan sus interacciones con la región en el Libro Blanco hacia América Latina. En ese documento, China, autodefiniéndose a sí misma como país en desarrollo, destaca que ambas regiones están en el mismo nivel y enfrentan similares desafíos en términos de desarrollo. Recíprocamente, expresa que la relación con la región es percibida “desde un plano estratégico y busca construir y desarrollar una asociación comprensiva y cooperativa basada en la equidad, el beneficio mutuo y el desarrollo conjunto” (Government of the People's Republic of China, 2008:3. *Traducción propia*). El énfasis en el último demuestra que, discursivamente, China no estructura su cooperación desde una posición de

²⁹ Los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica, formulados por China, Birmania e India en 1954, son el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, la igualdad y el beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica (Embajada de la República Popular China en la República de Costa Rica, 2014)

asimetría o dominio, sino desde la idea de horizontalidad entre socios (Lechini, 2013).

Asimismo, China explicita su adhesión a los principios de respeto mutuo, soberanía nacional, no interferencia en los asuntos internos, la ausencia de condicionalidades económicas y políticas y el respeto del principio de *una China*, que recuerda que Taiwán es una parte de China, lo que implica el rechazo a las relaciones oficiales con ese territorio y el apoyo a la reunificación. Como reitera en el Documento de la Política hacia América Latina (Gobierno de la República Popular China, 2016:3), “Persistir en el trato de igualdad y asistencia recíproca siempre con sinceridad es la premisa fundamental para las relaciones entre China y ALC.”

Con apoyo en esos pilares, China propuso el establecimiento de una Asociación de Cooperación Integral, idea reiterada por Xi Jinping durante el Encuentro de los Líderes China-América Latina y el Caribe celebrado en Brasilia en julio de 2014. Este planteo resalta los conceptos de sincera ayuda mutua con apego al trato en pie de igualdad, intercambio y el aprendizaje mutuos y cooperación internacional para salvaguardar los derechos e intereses comunes (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2014). China afirma que la Cooperación Integral, que tiene como plataforma y cuya promoción es el principal objetivo del Foro China-CELAC, no excluye ni apunta contra una tercera parte, sino que corresponde a los intereses de todos sus integrantes.

Estas ideas recibieron un nuevo énfasis en el Documento sobre la Política hacia América Latina y el Caribe (Gobierno de la República Popular China, 2016). En este la potencia fijó como meta edificar una nueva configuración de las relaciones, que en la dimensión política se base en la sinceridad y confianza mutua; la cooperación y ganancia compartida en el terreno económico-comercial; el aprendizaje recíproco en materia cultural; la estrecha coordinación en el plano internacional y la cooperación en conjunto y las relaciones bilaterales que se coadyuvan.

Ese conjunto de principios e ideas ampliamente aceptados sobre la cooperación china condiciona las formas de percibir e interpretar los aspectos materiales de su accionar hacia la región, invisibilizando los intereses que se

esconden detrás de ese discurso. Ello es evidente al considerar que China posee una aproximación general y homogénea hacia América Latina y el Caribe, que no desagrega las subregiones que la componen (Bernal-Meza, 2013) pero, paradójicamente, juega con flexibilidad en cada país para lograr sus objetivos. Por eso, a pesar de la retórica del multilateralismo, cada Estado se relaciona con China de manera bilateral.

De la misma forma, bajo el término cooperación, China hace referencia a una mezcla compleja de préstamos en condiciones no concesionarias, créditos a la exportación, ayuda humanitaria, proyectos de infraestructura, inversiones económicas y asistencia técnica en los campos de salud, educación y agricultura (Abdenur & Souza Neto, 2013). A causa de sus fuertes lazos con el comercio y la inversión, es difícil determinar el monto, el destino y la composición de la asistencia china (UNDP, 2013).

Por el contrario, el Libro Blanco, que define a América Latina y el Caribe como “una fuerza mayor en el escenario internacional” (Government of the People’s Republic of China, 2008:1. *Traducción propia*), justifica la vinculación sino-latinoamericana por la amistad de larga data entre ambos pueblos, iniciada con el establecimiento de relaciones diplomáticas con varios países de la región. Ello se entrelaza con la retórica del subdesarrollo, la pobreza y el sufrimiento a manos de potencias explotadoras. Otro recurso para legitimar la aproximación ha sido la dinámica social y la atracción cultural. Como manifestó el primer ministro Wen Jiabao “fuentes de civilizaciones humanas, China y la región se asemejan en muchas de sus realidades nacionales y en poseer culturas esplendorosas” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2012).

La realidad es que el discurso de China es clave para el ejercicio de su influencia en la periferia del sistema internacional. A diferencia de los instrumentos jurídicos y políticos de matriz cooptativa usados tradicionalmente por las potencias para perseguir sus intereses, esas nociones le permiten construir consensos. Así, no se presentan como una imposición, sino como un esquema aceptado por todas las partes (Bolinaga y Slipak, 2015).

La particularidad de ese discurso es que coincide con el tránsito de Latinoamérica desde del Consenso de Washington hacia el Consenso de los Commodities (Svampa, 2013). Mientras que el primero se basó en la valorización financiera y conllevaba una política de ajustes y privatizaciones, el eje de la nueva etapa es la implementación a gran escala de proyectos extractivos. Más allá de sus diferencias político-ideológicas, los gobiernos latinoamericanos coinciden en el carácter irrevocable de la dinámica extractivista y los beneficios derivados del aprovechamiento de las ventajas comparativas. Es decir que el Consenso de los Commodities es aceptado como un destino, como el camino al desarrollo, lo que restringe el rol de América Latina en el sistema de producción y acumulación global a exportador de naturaleza (Svampa, 2013).

El Consenso de los Commodities es clave para comprender el rol de China en América Latina (Svampa y Slipak, 2015). La causa de ello es que la transición a este es producto de la explosión en la demanda china de bienes primarios, con la consecuente alteración de sus precios internacionales. De ese modo, reemergió en la región el imaginario de inserción virtuosa en el comercio internacional a partir de la explotación intensiva de los recursos naturales.

En consecuencia, la contracara del Consenso de los Commodities es el Consenso de Beijing. De acuerdo a Bolinaga y Slipak (2015), en este consenso la sumisión latinoamericana a los intereses norteamericanos fue reemplazada por la necesidad de China de garantizar el aprovisionamiento de productos básicos. Muestra de ello es la actitud adaptativa ante la potencia asumida por los países de la región, que colocaron en el centro de su agenda la intensificación del comercio y las inversiones con esta.

El Consenso de Beijing consiste entonces en “la idea de que el sendero inevitable para el desarrollo de la región es la profundización de los vínculos con la República Popular China” (Slipak, 2014:133). En otros términos, constituye una red de poder comercial y de inversiones orientada a la extracción hacia el Sudeste Asiático. Aunque para los países del Sur se trata de aprovechar las ventajas del comercio complementario con China, cristaliza una nueva relación centro-periferia (Vadell, Ramos & Neves, 2015).

3.3. Las relaciones bilaterales China-Argentina

La República Popular China se convirtió en un actor prioritario en la política exterior Argentina. Si bien la relación bilateral atravesó diversas fases desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en 1945³⁰, en el año 2004 la mayor influencia de China en la región y su configuración como socio estratégico del país marcaron el comienzo de una nueva etapa (Bolinaga, 2013). En esta, China se convirtió en uno de los principales socios en comercio e inversión y un apoyo financiero fundamental, lo que también generó perspectivas en otras esferas de la relación (Miranda, 2015; Laufer, 2017).

Las expectativas argentinas respecto al arribo de inversiones chinas fueron resultado de la visita del presidente Hu Jintao a Buenos Aires en noviembre de 2004. En esa ocasión ambos Estados suscribieron el Memorando de Entendimiento en materia de Comercio e Inversiones, que significó un salto en la relación bilateral. Este incluyó tres cuestiones centrales. En primer lugar, las dos naciones acordaron establecer y desarrollar una relación estratégica. Segundo, Argentina reconoció a China como economía de mercado, lo que significó su renuncia a aplicar medidas *antidumping* a las importaciones provenientes del país oriental. Es de notar que el principal interés de China era obtener ese estatuto para abandonar la categoría de economía en transición ante la OMC (Miranda, 2015). Por último, y como respuesta al punto anterior, China prometió inversiones futuras y el incremento del nivel de exportaciones argentinas por un valor de 4.000 millones de dólares (Bolinaga, 2015a).

Desde el establecimiento de la asociación estratégica, las relaciones sino-argentinas se expandieron aceleradamente. Esta tendencia, como se ha mencionado, se encuadra en un contexto en el que otros países de la región también forjaron asociaciones con el poder asiático (Laufer, 2017). Sin embargo, a causa del perfil de especialización de Argentina, la dinámica de la relación bilateral se asentó principalmente en el aspecto comercial

³⁰ Esta debe ser diferenciada de la normalización de las relaciones diplomáticas, ocurrida en 1972, cuando el gobierno argentino retiró el reconocimiento a la República de China (Taiwán) establecido luego de la Revolución Comunista. Desde entonces Argentina reconoce al gobierno de la República Popular China como único representante legal de China (Bolinaga, 2015a).

(Miranda, 2015). Esto fue facilitado por la complementariedad existente entre un gran consumidor y un gran proveedor de recursos naturales y la amistad que ha caracterizado el vínculo, en contraste con la confrontación que signó el nexo con Estados Unidos.

Entre 2002 y 2010, Argentina incrementó sus exportaciones a China en casi diez veces, a una tasa del 23,2% acumulativa anual. El ritmo de las importaciones fue mayor, 48,1% (Laufer, 2017). Así, China, que entre 2001 y 2006 oscilaba entre el cuarto y quinto destino de las exportaciones argentinas, desde 2013 se afianzó como el segundo mercado tanto para las ventas externas como para las importaciones (Odarda y Viola, 2015). El auge comercial con China provocó la reorientación del comercio argentino, ya que en el 2007 por primera vez las exportaciones a Asia superaron las destinadas a Europa. Este continente también fue desplazado por América y Asia como proveedor de manufacturas.

El desarrollo económico de China no sólo condicionó el panorama comercial argentino, sino que conllevó ajustes en el plano político-diplomático. Argentina delineó una reorientación externa proclive a la potencia, en la que la asociación estratégica y la adaptación de la economía hacia la complementación con China se constituyeron en una política de Estado. Esa estrategia, en la que convergen distintos sectores del arco político local, es percibida como una oportunidad para desarrollar la producción primaria, diversificar las relaciones exteriores y disminuir el endeudamiento (Laufer, 2017).

A la par, se incrementaron las interacciones gubernamentales con la finalidad de reforzar la dimensión económico-comercial. En materia de encuentros de alto nivel, la presidente Cristina Fernández de Kirchner visitó Beijing en el año 2010. A la inversa, el primer ministro Wen Jiabao viajó a Buenos Aires en 2012, con motivo del 40° aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas. Al año siguiente los Jefes de Estado tuvieron un encuentro oficial en el marco de la Cumbre del G-20 en San Petesburgo (Oliva, 2014).

Asimismo, en 2014 el presidente Xi Jinping realizó una visita de Estado a Argentina y los mandatarios se reunieron nuevamente durante la gira de la presidenta Fernández a China en 2015. En 2016 se produjeron dos reuniones

entre los presidentes Macri y Xi. La primera tuvo lugar durante la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington y la segunda al inicio de la Cumbre del G-20 en Hangzhou (Embajada de la República Popular China en Argentina, 2016). Por último, en el 2017 el mandatario argentino encabezó una visita de Estado a la potencia.

De esa forma, la relación bilateral fue tomando fuerza por los impulsos derivados de la transformación de China en la segunda economía global. Ello significa que la política exterior Argentina hacia ese Estado fue meramente reactiva, ya que su objetivo sólo fue impulsar la relación por la potencialidad de su mercado, lo que la tornó cada vez más dependiente del gobierno chino en términos comerciales, financieros y políticos (Oviedo, 2016).

Como correlato, desde el memorando de 2004 Argentina profundizó su asimetría con China, lo que es evidente en la composición del intercambio. El 85,6% de las exportaciones argentinas a China en 2013 fueron productos primarios y manufacturas de origen agropecuario y el 11,4% combustibles y energía (Laufer, 2017), mientras que las importaciones comprenden productos industriales. La concentración de las exportaciones hacia el mercado chino en productos primarios y su contracara, la pérdida de capacidad para incorporar mayor valor agregado, resultó en la reprimarización productiva de Argentina.

A pesar de la tenue diversificación del intercambio con Beijing, mediante la comercialización de cilindros para GNC, compresores para estaciones de servicio y medicamentos a partir de 2007, los productos agrícolas siguen representando entre el 80% y el 90% de lo exportado por Argentina. Oviedo (2015) califica a esto como una primarización agrícola diversificada, debido a que las ventas a China se incrementaron horizontalmente, en base a productos primarios, en lugar de verticalmente, a través de la incorporación de valor. El 70% de ese total corresponde a los productos del complejo sojero (grano y aceite), lo que dio lugar la *soja-dependencia* o la *chino-dependencia* de los terratenientes y empresas exportadoras (Laufer, 2017).

Esta situación, agravada por la persistencia de déficit comerciales desde el 2008 hasta el presente, supone una reedición del patrón de intercambio centro-periferia entre Argentina y Gran Bretaña de fines del siglo XIX, con

la diferencia en que ahora China es el parámetro de la inserción comercial del país (Oviedo, 2015; Sevares, 2007). La reprimarización exportadora del monocultivo de soja converge asimismo con el extractivismo. Este no considera el impacto ambiental y social de esas actividades y limita el debate a la puja por la apropiación de la renta (Nacht, 2013). A modo de ejemplo, en el decenio 2003-2013, el cultivo de soja transgénica, de la que sólo un 5% se destina al consumo interno, pasó de 9 a 20,2 millones de hectáreas, desplazando actividades vinculadas al consumo de la población y a la producción industrial (Laufer,2017).

No obstante, en el 2010, los porotos de soja representaron sólo el 1,8% de las compras de China al mundo. El proveedor del 50% de ellos fue Estados Unidos, mientras que Argentina se ubicó como 13° origen de sus importaciones. La asimetría, por ende, también es evidente en la poca relevancia de Argentina para China excepto como “país de commodities” o potencia agrícola (Miranda, 2015).

La distancia no sólo se amplió en términos comerciales, sino también políticos. En 1991 la economía argentina equivalía a la mitad de la China, pero hacía 2012 sólo representaba el 5,7%. Ese año, el país oriental se convirtió en la segunda economía mundial, mientras que Argentina se posicionó en el puesto 25°. Es decir, que “China emergió como gran potencia económica, miembro del Directorio mundial y cada vez más del Norte; mientras que Argentina se sitúa en la periferia, estabilizada en el Sur, sin ingresar, desde el punto de vista económico, a la categoría de mediana potencia”(Oviedo,2015:82).

La mayor interacción económica se tradujo en una creciente influencia china, sobre todo en materia de derechos humanos, en la que el activismo internacional de Argentina se vio relegado en lo que respecta a potencia. Junto a ello, en lo que concierne a la cuestión de Taiwán, priorizó la relación con la República Popular China (Oviedo, 2015). Al mismo tiempo, Argentina acompañó políticamente a China en los foros multilaterales y fue un interlocutor frente al MERCOSUR (Miranda, 2015).

El cambio de gobierno en Argentina en diciembre de 2015, con la llegada de Mauricio Macri al poder, fue considerado por la diplomacia china como un

factor potencialmente perturbador de la relación estratégica forjada durante años. Esta percepción fue alimentada por el cuestionamiento a los convenios firmados por la administración anterior y la decisión del nuevo gobierno de someterlos a revisión. Sin embargo, tras un *impasse*, se confirmó la continuidad del vínculo con China. En parte, esto se explica en el escaso margen de acción para cambiar la orientación hacia la potencia, dadas las necesidades comerciales y financieras del país (Oviedo, 2016).

La nueva estrategia de relacionamiento exterior de Argentina apunta a transitar desde el aislamiento internacional iniciado en 2002 hacia su inserción global y el modelo exportador. En consecuencia, se diseñó una política exterior globalista u occidentalista, focalizada en las potencias tradicionales, Estados Unidos y Europa. En cambio, se refuerza la asimetría con los nuevos polos de poder mundial, ya que se coloca el énfasis en el rol del país como proveedor de alimentos en detrimento de las alianzas políticas (Simonoff, 2016). En consecuencia, la economía seguirá siendo la prioridad en la política hacia China.

3.3.1. La asociación estratégica-integral

En el 2014 Argentina y China suscribieron la Declaración conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral, que elevó de nivel la asociación estratégica conformada una década antes. Para comprender las implicancias de esta categoría hay que tener presente dentro de la política exterior china existen distintos estatus de asociación que son otorgados a los países considerados como amigos en el ámbito internacional. Al respecto, los cuatro términos centrales son *amigo*, *cooperativo*, *estratégico* e *integral*, y su valor reside en que cada uno evidencia una conducta en el plano internacional (Malena, 2015).

La diplomacia china califica como socio a aquellos Estados que reconoce como amigos. Por su parte, el término estratégico alude a que los socios cooperarán en los asuntos internacionales y en pos del crecimiento económico. Es decir, actuarán conjuntamente no sólo en el plano internacional, sino también en el doméstico (Malena, 2015). Lo específico de las asociaciones estratégicas, entonces, es que tienen su eje central en la economía y, a diferencia de las alianzas tradicionales, no se dirigen contra un

tercer Estado. Por esa razón, el término buscar disipar la imagen de China como amenaza o competidor internacional. A su vez, forma parte de su estrategia económica global, que coloca a la cooperación Sur-Sur y la complementariedad como contenido de sus relaciones estratégicas. Pese a ello, en la realidad el concepto encubre el esquema de vinculación países desarrollados-países en desarrollo (Oviedo, 2006).

El estatus de socio estratégico integral es uno de los más importantes dentro del esquema de alianzas internacionales de Beijing. Lo que lo particulariza es precisamente la noción de *integral*, que supone que la relación bilateral abarcará, además de los aspectos políticos y económicos, las dimensiones científico-tecnológica, cultural, militar, etc. (Malena, 2015). En otras palabras, busca asociar a los otros países a su crecimiento, pero incorporando esferas más allá de lo económico. A su vez, es una categoría que China otorga a Estados de poder medio en el sistema internacional.

En este marco, la declaración firmada por China y Argentina enfatiza el compromiso de las partes a profundizar la confianza política mutua para consolidar el desarrollo autónomo y promover un crecimiento más equilibrado del comercio bilateral, y explorar actividades en materia científico-tecnológica, espacial, nuclear y de defensa. También destaca las posibilidades de cooperación en materia cultural, turismo e infraestructuras, en especial de transporte y electricidad; así como en minería, manufacturas, agricultura y finanzas.

Para cumplir las finalidades de la asociación estratégica integral, los presidentes firmaron el Plan de Acción Conjunta (2014-2018). Este establece objetivos que abarcan desde el dialogo bilateral y la coordinación en los foros multilaterales a la cooperación en deportes, salud, protección ambiental, administración pública, asistencia humanitaria, ciencia y tecnología. Del mismo modo, se menciona el aumento y diversificación del comercio bilateral, la promoción de inversiones y la transferencia de tecnologías en energía, agricultura, minería, ganadería, pesca, industria, transporte y turismo.

3.3.2. Acuerdos bilaterales

Entre julio de 2014 y febrero de 2015 fueron concluidos 33 acuerdos bilaterales que configuraron a China como el socio clave para la inserción internacional de Argentina (Bolinaga, 2015b). En 2014, además de la Declaración y el Plan de Acción Conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral, se suscribieron 17 acuerdos.

Cuadro 4: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2014

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) Declaración Conjunta sobre el establecimiento de Asociación Estratégica Integral2) Plan de Acción Conjunta3) Memorándum de entendimiento para el establecimiento recíproco de Centros Culturales4) Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de manzana y pera de Argentina a China5) Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de sorgo de Argentina a China6) Convenio marco de Cooperación Económica e Inversiones<ul style="list-style-type: none">-Acuerdo Complementario sobre Cooperación en Ámbito de Infraestructura-Acuerdo Complementario sobre Cooperación de Inversiones Industriales7) Acuerdo sobre Cooperación en Construcción de un Central Nuclear CANDU en Argentina8) Memorándum de entendimiento sobre la Cooperación de Salud Veterinaria y Ganadería9) Memorándum de entendimiento sobre el establecimiento de Mecanismos de Cooperación Estadística de Inversión Directa10) Firma del Acuerdo del financiamiento de las Represas Kirchner-Cepernic.11) Firma del Acuerdo de modificación del contrato de préstamo de 1º reparación del Belgrano Cargas12) Memorándum de financiamiento de 423 millones de dólares estadounidenses por máximo para 35 barcos incluidos dragas.14) Acuerdo Marco sobre Cooperación Estratégica entre CDB y YPF15) Contrato de desarrollo y construcción de los proyectos de los riegos desde Mandisoví hasta Chico y desde La Paz hasta Estacas de la Provincia Entre Ríos16) Acuerdo Estratégico de Cooperación Tecnológica17) Acuerdo de proyecto de acceso de Banda Ancha nacional18) Acuerdo de Swap de monedas entre el BCRA y el Banco Central de China |
|---|

Elaboración propia en base a MRECIC (s.f.).

La firma de diversos convenios volvió a producirse en ocasión de la visita de Estado de la presidente Fernández a la República Popular China en febrero de 2015.

Cuadro 5: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2015

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1) Acta de la primera reunión de la Comisión Binacional Permanente2) Acuerdo sobre la Cooperación en el Proyecto de Construcción de un Reactor de agua presurizada en Argentina |
|--|

- 3) Acuerdo de Cooperación en materia de Comunicación Masiva
- 4) Acuerdo de Cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear
- 5) Acuerdo de facilitación de emisión de visas de turismo
- 6) Acuerdo Marco de Cooperación en el campo de las actividades espaciales
- 7) Convenio Marco para el fortalecimiento de Cooperación en materia de salud y ciencias médicas
- 8) Declaración conjunta sobre el fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral
- 9) Memorando de entendimiento sobre la Cooperación en el proyecto de reactor de tubos de presión y agua pesada en Argentina
- 10) Memorandum de entendimiento para fortalecer la Cooperación entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina y el Ministerio de Industrias y Tecnología de la Información de la República Popular China
- 11) Programa Ejecutivo de Cooperación Cultural
- 12) Protocolo Adicional al acuerdo sobre la construcción, el establecimiento y la operación de una estación de espacio lejano de China en la provincia de Neuquén
- 13) Acuerdo Marco de Cooperación en materia de seguridad
- 14) Foro de negocios Argentina-China
- 15) Memorandum de Entendimiento sobre cooperación en el ámbito de información y comunicaciones

Elaboración propia en base a MRECIC (s.f).

Tres de estos compromisos fueron objeto de una amplia controversia. La construcción de la estación espacial en Neuquén fue cuestionada por su posible uso civil y militar, la duración del acuerdo, estipulada en 50 años, y las dudas respecto a la soberanía del complejo, construido y operado por China. También fue criticado el acuerdo *swap* (intercambio) de moneda por generar mayor deuda externa.³¹ Por último, suscitó polémica el Convenio Marco de Cooperación Económica y de Inversiones, cuyo artículo 5 adjudica ventajas a la IED china frente a las de otros países (Oviedo, 2016).

Cabe mencionar que tras la asunción del gobierno de Mauricio Macri las relaciones bilaterales atravesaron un *impasse* a raíz de las objeciones a la constitucionalidad de los acuerdos de Cooperación Económica y de Inversiones y de construcción de la estación espacial en Neuquén. Además fueron revisados los convenios de construcción de las centrales nucleares y las represas Kirchner y Cepernic. Finalmente, la presión china bastó para que el gobierno decidiera continuar con esos proyectos, aunque introduciendo modificaciones (Dinatale, 2016). Más aún, la asociación sino-argentina fue

³¹ El *swap* permite prescindir del dólar como moneda en el intercambio bilateral. Sin embargo, acrecienta también la dependencia de China como proveedor (Bolinaga, 2015a).

reforzada, como lo demuestran los compromisos bilaterales concluidos en 2017.

Cuadro 6: Acuerdos bilaterales Argentina-China suscriptos en 2017

- 1) Modificación del acuerdo sobre la facilitación de la emisión de visas de turismo
- 2) Modificación del acuerdo sobre facilitación de visas para viajeros de negocios
- 3) Acta de compromiso de acuerdos para la construcción de la planta de energía renovable Caucharí solar en la provincia de Jujuy
- 4) Plan Quinquenal integrado China-Argentina para la cooperación en infraestructura (2017-2021)
- 5) Acta de la segunda reunión de la Comisión Bilateral Permanente
- 6) Declaración conjunta entre la República Argentina y la República Popular China
- 7) Memorándum de Entendimiento sobre formación de funcionarios diplomáticos
- 8) Memorándum de Entendimiento entre los Ministerios de Educación
- 9) Memorándum de Entendimiento en cooperación en materia de fútbol
- 10) Plan de acción estratégico en materia de Cooperación agrícola.
- 11) Plan de trabajo 2017-2019 para la Cooperación en materia de inocuidad, sanidad y seguridad alimentaria, en el marco de la Asociación Estratégica Integral
- 12) Protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de uva
- 13) Acuerdo sobre el establecimiento de un centro cultural chino en Argentina
- 14) Memorándum de entendimiento sobre Cooperación en materia ferroviaria para el proyecto de recuperación del Ferrocarril San Martín de Cargas
- 15) Adenda al Acuerdo entre el Ministerio de Transporte de la República Argentina y China Machinery Engineering Corporation (CMEC)
- 16) Contrato del proyecto de Jujuy Interconectada y Segura
- 17) Acuerdo de Cooperation entre Argentina Investment & Trade Promotion Agency (AITA) y China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT)
- 18) Memorandum de Entendimiento entre Argentina Investment & Trade Promotion Agency (AITA) y Trade Development Bureau of Ministry of Commerce referente a la promoción del comercio y la inversión entre la República Argentina y República Popular China
- 19) Acuerdo de facilidad entre el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A y la Banca de Desarrollo de China
- 20) Contrato General entre Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima, China National Nuclear Corporation y China Zhongyuan Engineering Corporation para las IV y V plantas de energía nuclear en Argentina
- 21) Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Finanzas de la República Argentina y el China Development Bank

Fuente: Elaboración propia en base a MRECIC (s.f.) y TELAM (2017b).

3.3.3. Evolución y composición de la IED china

Si bien el gobierno argentino confiaba en que el memorándum de 2004 aceleraría el arribo de inversiones chinas (Miranda, 2015), esto recién ocurrió con la crisis financiera internacional. El año 2007 fue clave porque el total de IED china en Argentina superó el total de las inversiones de este país en China. Otro momento importante ocurrió en 2010, con las inversiones de CNOOC, SINOPEC e ICBC en activos en Argentina, a las que se agregó en

2014 la Corporación Nacional de Aceites, Comestibles y Cereales de China (COFCO por sus siglas en inglés) (Oviedo, 2015) .

El fuerte flujo de inversiones de empresas estatales y privadas chinas a Argentina puede ser visto como un correlato de la intensificación del intercambio comercial. Es de notar que aunque la evolución de la IED fue positiva, su velocidad fue menor en comparación con el comercio (Simonit, 2012). Desde otro ángulo, pese a la apertura que caracteriza a la legislación argentina en materia de inversiones, el ingreso de capitales chinos también fue facilitado por una serie de acuerdos bilaterales (Sevares, 2014). Estos comprenden el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado en 1992; el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones de 2004; el Memorando de Entendimiento para la Promoción de Inversiones Chinas en Argentina en 2010 y el Convenio de Cooperación Económica e Inversiones de 2014.

En base al número de proyectos, Argentina se ubica como cuarta receptora de inversiones chinas de la región, con el 9,2% del total registrado por el MOFCOM para 2012. A su vez, se ubica en el quinto lugar con el 6,5% del valor de proyectos (Sevares, 2014). Muchas de estas inversiones fueron realizadas mediante paraísos fiscales, por lo que otros países aparecen como los principales inversores.

En lo que respecta a la distribución sectorial de estos flujos, se repite el patrón de otros países de Latinoamérica, África y Asia. Los sectores extractivos — petróleo, soja y minerales —, la infraestructura directamente relacionada a las exportaciones hacia China, como ferrocarriles y puertos, y el comercio doméstico son los principales destinos de la IED (Laufer, 2017). De acuerdo a Sevares (2014), en la primera década del siglo, el 87% de la IED china se radicó en proyectos vinculados con la explotación de materias primas y energía y el 13% restante hacia empresas que trabajan para el mercado interno.

Aunque el análisis detallado de las inversiones chinas en Argentina excede el objetivo de este capítulo, cabe referirse brevemente a algunos casos emblemáticos que dan cuenta del avance del capital chino. Por un lado, la

potencia canalizó su corriente de inversiones hacia la energía y logró establecerse en el sector hidrocarburífero argentino a través de dos de sus principales empresas petroleras, SINOPEC y CNOOC. La primera adquirió el 100% de Occidental Petroleum Corp. (oxy), con lo que incorporó veintitres concesiones en las provincias de Santa Cruz, Mendoza y Chubut. Además opera en el yacimiento de Vaca Muerta.

CNOOC compró el 50% de Bidas y, posteriormente, adquirió el 40% de Pan American Energy (PAE). Ello le permitió operar en Cerro Dragón, el mayor yacimiento de producción y reservas del país. En 2011, PAE compró todos los activos de Esso Argentina, por lo que CNOOC se convirtió en la segunda petrolera de Argentina, después de YPF. Gracias a ambas operaciones, China pasó del puesto 29° al 3° entre los inversores externos de Argentina (Laufer, 2017).

La principal operación en el sector minero ocurrió en 2006, cuando China Metallurgical Group Corporation (MCC) compró la Compañía Minera de Sierra Grande en la provincia de Río Negro. Además, la empresa Jiling Dequan Cement Group Co. Ltd., invirtió 11 millones de dólares en Jujuy. Allí la empresa San He Hopefull Grain & Oil Group co. Ltd. anunció inversiones para la exploración de zonas con potencial minero de cobre y hierro (Sevares, 2014). La mayor operadora minera de oro, Shandong Gold, también demostró su interés en la exploración minera en La Rioja (Simonit, 2012).

En materia agrícola, China adquirió un lugar decisivo en la producción y comercialización de granos a través de las operaciones de COFCO, la empresa de procesamiento y comercio de productos alimenticios más grande del gigante asiático. En 2014, COFCO compró el 51% de la compañía holandesa Nidera y el 51% de Noble Agri, perteneciente a la rama agrícola de la multinacional Noble Group. Dos años más tarde, COFCO se hizo con el 100% de esas empresas, que son las principales exportadoras de granos del país (Nidera, 2016). En paralelo, la China National Chemical Corporation (Chemchina) compró Syngenta, líder en agroquímicos y semillas en Argentina (Mira, 2016).

A ellos se agregan los compromisos de inversión suscriptos en 2014, entre los que merece una mención aparte el complejo Belgrano Cargas, el proyecto

ferroviario de mayor magnitud de China en Latinoamérica (Uriburu Quintana, 2017). La obra, que es financiada en un 85% por el CDB, comprende la reparación o el reemplazo de 1.500 kilómetros de vías, 100 locomotoras y 5.000 vagones en los ferrocarriles General San Martín, General Urquiza y General Belgrano. Al atravesar 17 provincias es vital para el transporte de soja y sus derivados hacia los puertos para la exportación a China (Laufer, 2017). Por otra parte, la red carguera incluye los pasos internacionales a Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile. Este último permitirá la salida de productos argentinos por puertos del océano Pacífico (Uriburu Quintana, 2017).

La evolución de los capitales chinos sobre la economía alcanzó otro hito en el año 2011, cuando ICBC, la mayor entidad del mundo por capitalización de mercado y administración de depósitos, adquirió la filial argentina del Standard Bank. Esas inversiones fueron respaldadas con la firma de *swaps* de monedas en los años 2012, 2014 y 2015. Así, ante su dificultad para acceder al mercado financiero internacional, Argentina acrecentó su dependencia del capital chino (Oviedo, 2015).

En síntesis, las empresas chinas establecieron su presencia en las veintitres provincias de Argentina. Sus intereses se extienden desde la obtención de hierro, litio y maderas en la región norte-noroeste; minerales en la región cuyana; soja y ganado vacuno en la región pampeana; hasta petróleo, gas y tierras en la Patagonia (Laufer, 2017).

3.4. Conclusiones

Este capítulo estudió la estrategia de IED de China, con énfasis en los sectores de recursos naturales. Al respecto, se pudo comprobar que el nuevo papel de China como segunda fuente de inversión a nivel mundial, a causa del fuerte crecimiento de sus flujos de capitales hacia el exterior, es un resultado directo del activo apoyo del Estado a través de la estrategia de *Going Out*. Esta se tornó una herramienta clave para la expansión de la presencia de la potencia a nivel global y el proceso de acumulación.

En ese sentido, la internacionalización de las empresas chinas, lideradas por las SOE's, debe estar en sintonía con las prioridades del gobierno en términos

de desarrollo nacional. Para alcanzar esa meta diversos órganos gubernamentales participan en la ejecución del *Go Out*. Ello significa que el gobierno chino ejerce un alto grado de intervención en cada una de las actividades de sus empresas en el extranjero, que deben atravesar una serie de filtros institucionales para obtener la aprobación de sus operaciones. Esto es más profundo en el caso de las SOE's, que no sólo están directamente controladas por el Consejo de Estado a través de SASAC, que toma las decisiones de inversión, sino que se hallan en estrecha vinculación con los diferentes organismos del Estado.

El peso de los recursos naturales como destino de las inversiones alrededor del mundo, y en particular en Latinoamérica, pone de relieve la coherencia entre las directrices de desarrollo nacional y las operaciones de IED realizadas. Dicho de otro modo, demuestra que la IED no es impulsada por una lógica exclusivamente económica, sino por una decisión política dirigida a sectores específicos en función de prioridades nacionales.

Sin embargo, esto es invisibilizado por un discurso que apunta a la construcción de consensos sobre la base de la cooperación y los intereses de los países del Sur. El establecimiento de la asociación estratégica integral con Argentina al tiempo que se acentúa la asimetría económica y política y se acelera la IED en actividades primario-extractivas es una prueba de ello.

4. La gobernanza de la tierra y el proyecto agroalimentario en Río Negro

Este capítulo analiza las implicancias de la gobernanza de la tierra en Río Negro sobre el acaparamiento de tierras a través de la IED china en infraestructura mediante el estudio del proyecto agroalimentario de la empresa Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group (en adelante Beidahuang Group) en la provincia. Con esa meta, el primer apartado caracteriza el proyecto. Luego se exponen las controversias que emergieron alrededor de este. La tercera sección desarrolla la estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro y su vinculación con la inversión de China a partir de las relaciones de poder material, discursivo e institucional que la componen. Finalmente, se indagan los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras.

4.1. El proyecto agroalimentario de Beidahuang Group

El proyecto de inversión de China en la infraestructura de Río Negro fue resultado de una serie de reuniones entre el gobernador provincial, Miguel Saiz, con las autoridades de Beidahuang Group, una empresa estatal de la provincia china de Heilongjiang. Finalmente, en ocasión de la visita de Saiz a China para participar en la 4° Cumbre Empresarial China-América Latina, ambas partes suscribieron el Acuerdo de cooperación para el proyecto de inversión agroalimenticio y el Convenio de cooperación para la presentación de una propuesta de inversión para la construcción de una nueva terminal portuaria en San Antonio Este, acompañados por un Anexo (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro 2010a, 2010b, 2010c).

Ese compromiso tuvo como objetivo el financiamiento y la construcción, por parte de Beidahuang Group, de sistemas de irrigación que permitieran incrementar la producción de granos. Además se contemplaba la construcción de una terminal portuaria. El riego sería realizado a partir del agua del río Negro, uno de los cinco más caudalosos del país, que nace en la confluencia de los ríos Neuquén y Limay y desemboca en el océano Atlántico. Por ello, las áreas designadas para la obra fueron dos de los valles que se extienden a lo largo de ese curso de agua: el Valle Medio y el Valle Inferior, ubicados en el centro-este de la provincia.

Seis meses después de la firma de los convenios se produjo la primera señal de que serían efectivamente ejecutados, con el arribo a Río Negro de una misión de técnicos chinos para realizar estudios de factibilidad (Río Negro, 2011a). A ello se sumó la constitución de la empresa Beidahuang Argentina (Agrositio, 2011). Adicionalmente, en el marco de una misión a China, el gobernador analizó los progresos en el acuerdo con su homólogo de Heilongjiang (AN Bariloche, 2011). Esos pasos iniciales también fueron anunciados en una conferencia de prensa (Premici, 2011). Aunque todas esas acciones se llevaron a cabo en un contexto de fuerte rechazo social, no impidieron que los convenios fueran ratificados mediante el Decreto N° 1332 (2011) del Poder Ejecutivo provincial.

Por consiguiente, los actores principales de esta iniciativa son la SOE Beidahuang Group, el gobierno provincial, representado fundamentalmente por el gobernador y el ministro de Producción, y el gobierno nacional, en particular la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería. También es significativo el papel de la sociedad, que incluye a las asambleas de vecinos autoconvocados y organizaciones sociales que rechazaron el proyecto así como, por el contrario, a las principales empresas provinciales que lo apoyaron.

4.2. Las controversias en torno al proyecto

Las disputas que emergieron alrededor de la inversión de Beidahuang Group en el riego de los valles de Río Negro conjugaron varios motivos. Un elemento que desde el inicio suscitó una gran inquietud en un sector de la sociedad rionegrina fue la incertidumbre respecto al contenido de los acuerdos entre la provincia y la empresa china. Ello se debía a que su negociación y formulación fue secreta, sin incluir consultas ni audiencias públicas. La población sólo tuvo conocimiento del compromiso a través de los medios de comunicación. Esto se vio agravado cuando no fue publicado tras su firma.

Sin embargo, lo que generó una reacción inmediata y simultánea de la población y organizaciones sociales fue que la iniciativa implicaba la apertura de vastos territorios de la provincia a la explotación agroindustrial por una empresa extranjera, con la posibilidad de absorber varias etapas de la cadena

productiva, desde la producción hasta el transporte (Aranea y otros, 2011). Ello propició la unión de los vecinos de Viedma en una asamblea de autoconvocados, el Grupo Soberanía Alimentaria del Foro Permanente por una Vida Digna de la Comarca Viedma y Carmen de Patagones, también llamada Asamblea de Vecinos de Viedma y Patagones.³²

La resistencia se radicalizó al difundirse que, en los convenios, el gobierno provincial había transferido por diversas modalidades más de 250.000 hectáreas a Beidahuang Group para la experimentación de cultivos, la explotación agrícola y la construcción de una terminal en el puerto (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, 2010b, 2010c). Rápidamente, asambleas y organizaciones de toda la provincia y de otros puntos del país se sumaron al rechazo.

De esa forma, se originó un conflicto con eje en la dimensión ambiental. Las asambleas cuestionaban la inexistencia de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) previos a la suscripción de los convenios (FUNAM, 2010). Ello era indispensable no sólo porque el proyecto en la práctica conllevaba una cesión del uso y la explotación de las tierras a la empresa, sino porque además comprometía el uso del suelo, los recursos hídricos y la zona portuaria en gran magnitud física y por una duración temporal de 20 años (Aranea y otros, 2011).

La resistencia fue igualmente alentada por la oposición a la introducción de la producción intensiva de soja en la Patagonia a causa de sus consecuencias sociales y ambientales. En especial, cuando conllevaría la destrucción del ambiente nativo que cubre la mayor parte de la superficie de los valles Medio e Inferior del río Negro (FUNAM, 2010). Cabe mencionar que pese a la amplia extensión de tierras que involucraba el proyecto, la controversia en

³² Esta se nutrió de la experiencia de los vecinos en la actuación mediante asambleas frente a otras problemáticas. Dos especialmente relevantes fueron el Foro Permanente por una Vida Digna y la asamblea de vecinos autoconvocados Dejen de desmontar. La primera surgió en respuesta a las ocupaciones de tierras urbanas en Viedma, con el objetivo de promover el acceso a la tierra y a la vivienda. Integró diversos sectores, como organizaciones sociales, ambientales, indígenas, gremios, dirigentes políticos y vecinos (Lambercht y Alonso, 2012). La segunda se organizó ante los desmontes en la ciudad de Carmen de Patagones, separada de Viedma por el río Negro, y se sumó al Foro.

torno a sus implicancias en la naturaleza tuvo como epicentro la ciudad de Viedma.

Otra dimensión de la disputa se vinculó a la ausencia de participación de la Legislatura provincial en el desarrollo de la iniciativa.³³ Los legisladores no fueron informados del acuerdo de cooperación ni acerca de la ejecución de los estudios para su instalación, la conservación del agua o las tierras a explotar (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 2011a). Incluso, fue ratificado por decreto sin su análisis, indispensable por las temáticas que afectaba el emprendimiento, como la producción, el agua y las tierras. Tampoco se le dio conocimiento al Congreso Nacional ni se consultó a otros organismos provinciales, como el Departamento provincial de Aguas, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y las universidades nacionales.

4.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro

De acuerdo a la perspectiva crítica adoptada en esta investigación, la gobernanza de la tierra consiste en un proceso que resulta de un conjunto de relaciones de poder material, discursivo e institucional. En cada una de esas esferas se despliegan conflictos para definir el acceso, uso y control de la tierra. Por consiguiente, a continuación se examina la estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro a partir de las dimensiones de poder y las disputas que la configuran y, a su vez, interactúan con la inversión de China.

4.3.1. Las relaciones de poder material

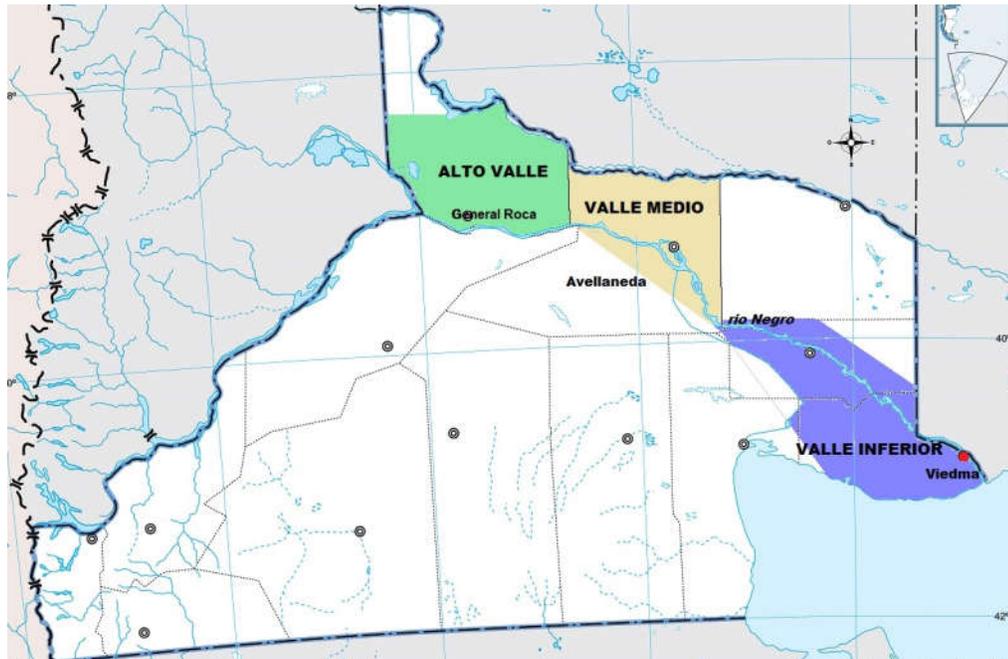
Uno de los elementos que define en términos materiales la estructura de gobernanza de tierra en Río Negro es su amplia disponibilidad de suelos fértiles y agua (Bendini y Steimbregger, 2007). Además cuenta con recursos mineros no metalíferos, como bentonita, diatomita, sal y yeso y rocas ornamentales, el mayor yacimiento de mineral de hierro del país, ubicado en Sierra Grande, y yacimientos de hidrocarburos. De todos modos, la actividades agrícolas se encuentran concentradas en el área de valles a lo largo

³³ La provincia de Río Negro posee un Poder Legislativo unicameral.

del río Negro, que de acuerdo a su ubicación se dividen en Alto Valle, Valle Medio y Valle Inferior, cercano a la desembocadura.

El primero se ubica los valles inferiores del Río Neuquén y Limay y el valle superior del Río Negro. Es un valle fértil de origen fluvial, con una superficie aproximada de 135.000 hectáreas, tres cuartas partes de las cuales se ubican en el departamento General Roca de Río Negro, y el resto en Neuquén (Alvaro, 2008). El Valle Medio se localiza en el centro-norte de la provincia, en el departamento de Avellaneda, y abarca 240.000 hectáreas sobre ambas márgenes del río, distribuidas en tierras bajo riego y áreas de secano (Peri, 2004). El Valle Inferior³⁴, sobre la margen sur del río Negro, a pocos kilómetros de la capital provincial, Viedma, se extiende en una franja de 100 km de largo por 8 km de ancho. Esa zona de más de 80.000 hectáreas comprende los departamentos de Conesa, San Antonio y Adolfo Alsina (Municipalidad de Viedma, 2005).

Imagen 1: Mapa de los valles de Río Negro



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Geográfico Nacional (s.f.).

³⁴ El Valle Inferior suele ser denominado Valle de Viedma, por su proximidad a esa ciudad, o bien Valle del IDEVI, en referencia al Instituto de Desarrollo del Valle Inferior, organismo que impulsó el programa de riego en la región.

No obstante la abundancia de territorio, los valles presentan diferencias significativas en términos de ocupación y distribución de la tierra, lo que trasluce la relevancia que ha tenido para las grandes empresas el acceso a superficies en el Alto Valle frente a los otros dos. En efecto, este posee el 56% de las Unidades Económicas (UE)³⁵ de la provincia, mientras que el Valle Medio y el Valle Inferior el 19% y el 8% respectivamente (Bolsthauser y Villareal, 2007). De hecho, los últimos presentan una gran cantidad de tierras desocupadas o sin uso. Mientras que el primero sólo cuenta con 20.000 hectáreas bajo cultivo (Agencia de Extensión Rural Valle Medio, 2010), en el Valle Inferior estas alcanzan las 18.000 hectáreas (Municipalidad de Viedma, 2005).

Lo anterior se asocia a la concentración de la tierra. Si bien en Río Negro la intensidad fue menor a la del resto del país, el tamaño promedio de las explotaciones creció un 32% y la población rural disminuyó un 16% (Estación Experimental Agropecuaria Valle Inferior, 2011). Este proceso se evidenció principalmente en el Alto Valle, donde el 6% de las UE concentra el 32% de la tierra, y en el Valle Medio, en el que 5% de las UE detenta el 35% de la tierra (Bolsthauser y Villareal, 2007). Es de notar que este experimentó grandes cambios en la propiedad fundiaria desde 1990, como resultado de la fuerte demanda de grandes extensiones de suelo protagonizada por empresas frutícolas nacionales y transnacionales del Alto Valle interesadas en expandir sus actividades productivas (Bendini y Steimbregger, 2007). Por esa razón, actualmente coexisten en el Valle Medio grandes explotaciones, que superan las 200 hectáreas, con pequeñas y medianas explotaciones agrarias de carácter familiar.

Pese a la magnitud de las extensiones controladas por pocos agricultores, la presencia de pequeños propietarios es significativa. En el Valle Medio, el 78% de los productores se encuentra en establecimientos menores a 50 hectáreas y sólo ocupa el 22% del área bajo riego (Agencia de Extensión Rural Valle Medio, 2010). El predominio de las explotaciones a pequeña

³⁵ Las Unidades Económicas consisten en unidades de organización de la producción en las que un mismo productor asume las principales decisiones, utilidades y riesgos (Bolsthauser y Villareal, 2007).

escala es más notoria en el Valle Inferior, ya que 386 de las 530 parcelas en que fue distribuida el área irrigada se ubican en el estrato de 20 a 25 hectáreas (Municipalidad de Viedma, 2005). El 55% de los productores ocupa una superficie de 8000 hectáreas y posee escasez de capital y subutiliza la tierra, mientras que un 5% se encuentra en situación de marginalidad del sistema productivo (Peri, 2004).

Esa dotación de recursos naturales y el diferencial grado de acceso de los distintos actores se liga estrechamente al papel que asume la provincia en el modelo de producción global como exportadora de productos primario-extractivos. La principal actividad económica de la Patagonia Norte es la fruticultura. Río Negro posee el 85% del total de la superficie implantada con frutales de carozo y de pepita. La primera zona productora es el Alto Valle, que inició su especialización productiva en el cultivo intensivo de fruta bajo riego orientada al mercado externo hacia 1930, con el impulso del capital británico (Bendini y Steimbregger, 2007). Hasta el presente la mayor parte de la producción se destina a la exportación (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016).

A lo largo de la historia, los sectores económicos del Alto Valle fueron dominantes en el territorio provincial. Como resultado de la internacionalización del capital, actualmente están encabezados por empresas transnacionales que controlan la proporción mayoritaria de la producción, compra y comercialización, desplazando a los pequeños y medianos productores independientes (Bendini y Steimbregger, 2014). Asimismo, su integración hacia atrás con el capital local, a través de la compra y puesta en producción de grandes parcelas (Alvaro, 2008), les confirió capacidad para incidir en el acceso y control de la tierra.

Como se señaló anteriormente, las empresas frutícolas del Alto Valle, asociadas con los oligopolios comerciales que intervienen en la cadena agroalimentaria, se expandieron hacia otras zonas, como el Valle Medio. Así, convirtieron a esa región—tradicionalmente dedicada al cultivo de forrajes y la actividad pecuaria a las que añadió la horticultura y la fruticultura en pequeñas y medianas explotaciones—en la segunda zona en volumen de producción frutícola provincial. Esto contribuyó a la consolidación de una

cadena productiva fuertemente concentrada y transnacionalizada, en la que los diez primeros exportadores absorben más del 75% de las ventas de frutas provinciales que se destinan a ultramar (Bendini y Steimbregger, 2007).³⁶

La alianza de intereses en torno a la fruticultura, cuyo núcleo son las empresas nacionales y transnacionales del empaque y la comercialización, sostuvo la función de Río Negro en el modelo de producción hegemónico. Esto fue respaldado por las políticas del gobierno provincial hacia el sector, únicamente orientadas a la búsqueda de competitividad, sin un plan para la permanencia de los pequeños productores en la actividad (Alvaréz Mullaly y Alvaro, 2017).

Cabe añadir que los últimos son especialmente vulnerables a otra faceta del régimen extractivista que adquirió relevancia en el Alto Valle, la actividad hidrocarburífera por métodos no convencionales. Ello dio lugar a una tensión fruticultura-hidrocarburos en la que las explotaciones de gas y petróleo conviven con las plantaciones de frutales, sólo separadas por una barrera de álamos (Catoira, 2014). El avance de la frontera energética dificulta el sostenimiento de la pequeña producción a causa del desmonte, el impacto negativo en la cantidad y calidad de las plantas que supone la proximidad a pozos y venteos y las dificultades en la comercialización. A ello se suma la presión de las empresas por el arrendamiento de las chacras para destinarlas a la exploración y extracción (Alvaréz Mullaly y Alvaro, 26 de octubre de 2017).

Sin embargo, esa estructura transnacionalizada en la que las empresas frutícolas concentran el poder para decidir sobre el uso de la tierra no se replica en todo el territorio provincial. La causa es que una característica que diferencia a Río Negro de las otras provincias es la fragmentación territorial (Winderbaum, 2005). Esta es producto del desarrollo, en la provincia, de distintos entramados económicos y sociales con autonomía relativa que se vincularon por separado al poder político y económico nacional e internacional. Así, por ejemplo, la producción del Valle Medio es más

³⁶La principal empresa exportadora de manzanas y peras es la argentina Patagonian Fruit Trade S.A. Le siguen en importancia la transnacional Univeg/Expofrut S.A. y las argentinas Productores Argentinos Integrados S.A., Moño Azul S.A., Kleppe S.A., Ecofrut S.A., Montever S.A. y Tres Ases S.A. (Ernst, 2015).

diversificada que la del Alto Valle, ya que cuenta con forrajes, ganadería, forestación, así como con el 48% de la superficie provincial destinada a la horticultura. Esa actividad es gestionada mayoritariamente por familias de nacionalidad boliviana (Trpin, Rodríguez y Brouchoud, 2016).

En cambio, las actividades del Valle Inferior comprenden la agricultura bajo riego y seco y la ganadería. Específicamente, el 70% de la superficie se destina a la producción de forrajes, el 15% a hortalizas, un 10% a cereales y 5% a frutales para el mercado doméstico (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016). Vale destacar que la proximidad de esta región a Viedma ilustra la fragmentación territorial, ya que la capital provincial permanece relativamente aislada del Alto Valle, el núcleo poblacional y productivo más importante del territorio rionegrino (Winderbaum, 2005).

Por otra parte, este perfil productivo exhibe la particularidad de Río Negro frente a la dependencia comercial a nivel nacional con China. En efecto, la provincia no se destaca en la producción del principal producto exportado por el país a China, la soja que, junto al aceite de soja, representó el 89,6% de las ventas argentinas a ese mercado (Odarda y Santa Cruz, 2011a). El segundo sector más comercializado con la potencia, la carne de pollo, tampoco tiene un desarrollo significativo.

Por el contrario, en el año 2011, las exportaciones provinciales consistieron en peras (43,2%), manzanas (19,8%), jugo de manzana (8,98%), gas licuado de petróleo (5,98%) y minerales de hierro y sus concentrados (4,04%) (Cámara Argentina de Comercio, 2012). Los principales destinos fueron Brasil, con un 27% de las ventas, seguido por Estados Unidos y Rusia, con un 17% y 14% respectivamente. China se ubicó como el séptimo receptor de las exportaciones, con un 2,81% del total.

Una de las razones de la baja relevancia de China en el comercio exterior provincial es la competencia entre los cultivos que producen. Mientras que el Alto Valle es la principal productora de manzanas y peras del país, China lidera la producción mundial de ambas, con el 53,7% de las manzanas y el 72% de peras (Secretaría de fruticultura, 2013). Asimismo, es la primera

exportadora de manzanas frescas, aunque Argentina la supera en el comercio de peras (Bruzzone, 2010).

Dadas estas características materiales de la estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro, la aproximación a la provincia de Heilongjiang, la principal productora de soja de China (Hairong, Yiyuan & Bun, 2016), y la empresa estatal Beidahuang Group generaba altas expectativas en los sectores dominantes. Por un lado, las empresas frutícolas estaban interesadas en la apertura del mercado chino, lo que percibían factible por la inclusión de las manzanas y las peras en las negociaciones con las autoridades sanitarias de ese país (Odarda y Santa Cruz, 2011a). Además, el gobernador había prometido difundir la oferta frutícola local en China (Río Negro, 2010b) y al regresar de una misión mencionó la posibilidad de exportar manzanas *red delicious* (Roca Digital, 2010). Por el otro, el dinamismo comercial sino-argentino, en el especial en el rubro de oleaginosas, resultaba demasiado atractivo para el gobierno provincial como para mantenerse al margen.

En este escenario, los lazos con Beidahuang Group representaban una oportunidad para incorporar los valles no dedicados a la fruticultura a la actividad agroindustrial. Esa empresa de propiedad del Estado provincial se especializó en la apertura de nuevas áreas para el cultivo intensivo a gran escala (Brautigam, 2015). Ello se debe a que es una *empresa cabeza de dragón* (*dragon head enterprise*), término con el que las autoridades designan a las firmas consideradas agentes de la modernización agrícola de China. Por eso reciben programas y subsidios gubernamentales a cambio de su responsabilidad en la expansión de los mercados, la innovación y la diseminación de información y entrenamiento a los productores locales (Schneider, 2017).

Su poder material se evidencia en que es el mayor grupo empresarial del agronegocio de China y uno de los cinco mayores procesadores de soja. Posee 36 filiales y subsidiarias que encabezan la producción nacional y controla 2,84 millones de hectáreas de tierras cultivadas, 920.000 hectáreas de tierras forestales y 260.000 hectáreas de agua (Beidahaung Group, s.f.). Por otra parte, está estrechamente vinculada al gobierno de Heilongjiang y al Ejército de Liberación del Pueblo, ya que anteriormente era una granja estatal

establecida para reclamar tierras en la región de Manchuria (Hofman & Ho, 2012).

Ahora bien, la extrema aridez de Patagonia ha sido un factor limitante de la expansión de la soja. Aun así, Río Negro ya había dado ciertos pasos en esa dirección. En el 2006 el Ministerio de Producción firmó un convenio con la empresa de semillas Relmo S.A. para realizar una experiencia con ese cultivo sobre 15 hectáreas del Valle Medio para observar su adaptación al suelo (Río Negro, 2006). Además, declaró de interés provincial el Proyecto Soja Patagónica, ejecutado desde el 2000 por un grupo de empresas del agronegocio³⁷ con la meta de desarrollar semillas resistentes a las condiciones de la región que serían empleadas para biodiesel y forrajes (Galafassi, 2008).

Las siembras pilotos resultaron exitosas, pero Beidahuang Group, especializada en los cultivos industriales, poseía la tecnología para incrementar la escala y efectividad de esas pruebas. Una garantía de ello era su subsidiaria Beidahuang Seed Group, la mayor empresa de tecnología y ciencia en semillas de Heilongjiang, que tiene como propósito el desarrollo de la agricultura moderna (Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, 2011).

La implementación de tecnología de riego aparecía entonces como el segundo prerrequisito para diversificar la producción. El sistema de riego en Río Negro fue construido en el siglo XX. La infraestructura más importante se ubica en el Alto Valle, que permite el riego de 64.552 hectáreas (FAO, 2014b). Su construcción y puesta en marcha se completó en 1928 (Blanco, 1999). El riego en Valle Medio fue instalado en la década de 1950, a partir de dos obras. Una que abastece a la margen norte del río Negro, incluyendo la isla de Choele-Choel. La otra abastece a la margen sur (FAO, 2014b). El área regada comprende 57.000 hectáreas de las que están cultivadas 20.000 (Agencia de Extensión Rural Valle Medio, 2010).

En cuanto al Valle Inferior, se halla expuesto a sequías así como a eventuales crecidas del río e inundaciones causadas por las lluvias en los sectores

³⁷ Las empresas impulsoras del Proyecto Soja Patagónica fueron Relmó S.A., Rizobacter, Basf, Pla, Claas, Allochis y Bartoloni. También el INTA Valle Inferior inició ensayos para la introducción de soja en la provincia en el año 2003 (Río Negro, 26 de septiembre de 2006).

superiores de la cuenca (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2016). Aunque desde 1948 se realizaron ciertas obras, recién en 1959 el gobierno provincial elaboró el Plan de Desarrollo del Valle Inferior, con el objetivo de habilitar la explotación de 65.000 hectáreas mediante el riego.

Para ello, en 1961 se creó el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro (IDEVI), como organismo ejecutor. Este solicitó la participación de la FAO en la formulación del proyecto y obtuvo financiamiento del BID. La ejecución comenzó en 1967 y las dos primeras etapas del proyecto finalizaron en la década de 1970, con la adjudicación de 492 parcelas a productores. En 1977 se inició la tercera fase, en la que se adjudicaron más parcelas (Municipalidad de Viedma, 2005). No obstante, desde 1978 las obras permanecieron paralizadas.

Actualmente la infraestructura de riego alcanza las 26.000 hectáreas, de las que han sido empadronadas 18.000 hectáreas (Municipalidad de Viedma, 2005). Estas se encuentran distribuidas en 530 parcelas³⁸ con energía eléctrica, caminos, canales y desagües (FAO, 2014b). Sin embargo, como afirma Winderbaum (2005), esa infraestructura no se tradujo en el aspecto productivo, ya que el mismo gobierno ha reconocido que en la superficie regada permanecen hectáreas improductivas y en niveles de subproducción.

Esos datos ponen de relieve el potencial de expansión del riego en las tierras rionegrinas, en especial en los valles Medio e Inferior, no así en el Alto Valle, donde es mayor la presión representada por el avance de la urbanización y la explotación energética (Catoira, 2014). La incorporación del riego hacia nuevas zonas era indispensable para incrementar el área cultivable así como la productividad, ya que la hectárea bajo riego produce cuarenta veces más que la de secano (Estación Experimental Agropecuaria Valle Inferior, 2011).

Sin embargo, el establecimiento de riego requiere de sistemas de conducción del agua, drenajes y mantenimiento continuo de la infraestructura. Esas obras

³⁸ Las parcelas fueron divididas de la siguiente forma: 386 parcelas de tipo A (20 a 25 hectáreas) que se destinarían a la frutihorticultura, 24 parcelas de tipo B (40 a 60 hectáreas) para la actividad tambera, y 120 parcelas de tipo C (80 a 120 hectáreas) para la ganadería (Municipalidad de Viedma, 2005).

eran condicionadas por la ausencia de recursos financieros dado que, de acuerdo al director de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo, pese a la atención suscitada en el BID y el CAF, estos se negaron a aportar los fondos ya que percibieron que los beneficiarios serían escasos (O. Gómez, comunicación personal, 19 de junio de 2018). De ahí el elevado interés del gobierno provincial en acceder a créditos de China.

Es de notar que los capitales de la potencia ya tenían presencia en la provincia a través de la explotación de la mina de Sierra Grande por parte de MCC. En el 2005 el gobierno de Saiz, con respaldo de la nación, le otorgó la concesión de la empresa Hierro Patagónico Sociedad Anónima Minero (HISPASAM) para su reactivación luego de 20 años de inactividad (Laufer, 2013). Así, esa SOE que se encuentra entre las 500 más grandes del mundo (Gómez Lende, 2017) se garantizó el aprovechamiento de la riqueza del principal yacimiento de mineral de hierro del país, con reservas de más de 200 millones de toneladas comprobadas (Larriera, 2011) por 99 años o hasta su agotamiento, junto al uso exclusivo del puerto de Punta Colorada.

Esta fue la primera de las grandes inversiones de China en el país (Laufer, 2013), lo que demuestra la relevancia de esta fuente de fondos para Río Negro. Precisamente, en 2010 se inició la exportación de concentrado de hierro al gigante asiático (La Nación, 2010), el mismo año en que se firmaría el convenio con Beidahuang Group. Como contracara, las actividades de MCC apuntaban el extractivismo en la provincia, ya que el poder de decisión que adquirió sobre el mineral afianzaba la posición de la potencia en los mercados mundiales de hierro. Ese es exportado en bruto a China, Estados Unidos y Australia, donde es procesado sin generar encadenamientos productivos locales (Gómez Lende, 2017).

La necesidad de financiamiento para la explotación de los recursos naturales provinciales había sido expresada por el gobernador en el Seminario Empresarial sobre Oportunidades de Negocios, Comercio e Inversiones entre Argentina y China, organizado por la Cancillería argentina (Larriera, 2010). Del mismo modo, en una conferencia de prensa declaró que “tenemos el clima, la tierra y el agua, pero faltaba financiamiento” (Río Negro, 2011c). Esa demanda de capital era compatible con el proceso de expansión global

iniciado por Beidahuang Group, que incluía la búsqueda de opciones de inversión en tierras de cultivo en el exterior. Esto la había llevado a proponer iniciativas en Brasil, Venezuela, Rusia, Filipinas, Australia y Zimbabue (EFE, 2011).³⁹ Como resultado, la empresa decidió invertir 1500 millones de dólares en Río Negro (Aranea y otros, 2011).

La superioridad material de Beidahuang Group frente a la provincia fundamentó la capacidad de decisión que adquirió sobre el uso y control de la tierra en el Valle Medio y el Valle Inferior a fin de insertar esas áreas a la lógica del agronegocio. Si bien esto contó con el consenso del gobierno y los principales actores económicos provinciales, provocó un amplio rechazo en la sociedad impulsado por la transferencia del poder y bienestar que significaba la reconcentración de más de 250.000 hectáreas de valles irrigables en manos de la empresa china (Borras *et.al.*, 2012), con un puerto propio y uso del aeropuerto.

Precisamente, la oposición de los vecinos de Viedma, organizaciones sociales y ambientales, productores, cooperativas agropecuarias y partidos políticos se ligó estrechamente a la asimetría de poder material que reflejaban los convenios. Ante todo, varios entrevistados resaltaron el contraste entre el tamaño del compromiso financiero con China y la situación en que se encontraban los pequeños productores de la provincia.

En este aspecto, el presidente de la Cooperativa de Producción Agropecuaria COOPOP del Valle Inferior explicó que, pese a que una tercera parte de las hectáreas del IDEVI está desocupada o subproductiva, en esa institución no hay propietarios (J.P. Moreno, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017). Sus integrantes son 150 familias de horticultores, en su mayoría de

³⁹ Beidahuang Group exploró el arrendamiento de tierras en Brasil, mecanismo empleado en Rusia, donde alquiló cultivos de soja, e intentó expandir a Mongolia. En Zimbabue su accionar se basó en el suministro de tecnologías, a cambio de lo que se apropia de un porcentaje de las cosechas. También adquirió tierras de cultivo en Australia. Filipinas fue otro objetivo para el desarrollo de cultivos de maíz y arroz (EFE, 2011). Venezuela fue, junto a Argentina, el país latinoamericano en el que la SOE tuvo su mayor avance. En el 2011, firmó un convenio agrícola con el gobierno venezolano para activar la producción de alimentos mediante capacitación, infraestructura, tecnologías y financiamientos. Ello permitiría el suministro de semillas, arroz y maíz a China (PSUV, 2011).

origen boliviano y del norte de Argentina, que trabajan tierras alquiladas. Eso se debe a que no existe un proyecto de colonización que otorgue al menos 10 hectáreas a cada familia ni créditos para la compra de chacras. Por eso, en su opinión, lo más grave era la diferencia entre la falta de políticas hacia los productores y las obligaciones asumidas por la provincia para entregar la tierra y el puerto a China.

En coincidencia, Hugo Aranea (comunicación personal, 14 de diciembre de 2017), integrante de la comunidad mapuche y referente del Consejo Asesor Indígena (CAI), calificó al acuerdo como una entrega del territorio a los grandes grupos económicos por un gobierno que mantuvo una política de abandono tanto hacia los pequeños productores como los mapuches. Estos son crianceros, bajo una economía de subsistencia, pero sin que existan medidas para salir de esa situación.

Es de notar que una vez que el riego fuera instalado, las tierras debían ser puestas en producción, lo que colocaba a sus dueños frente a dos opciones. Una de ellas era asumir por sí mismos esa tarea. La otra, en caso de que no desearan o pudieran producir, era arrendar los campos (Gómez, 2018). Ahora bien, el gobernador había declarado a la prensa que cada productor de los valles Medio e Inferior debía negociar con la empresa el arrendamiento de las tierras para las obras de riego, el cultivo al que serían destinadas y el momento de venta de la producción a los precios del mercado de Chicago (Río Negro, 2011c). Entonces, es evidente que, en ambos casos, la falta de políticas hacia los productores reforzaba el poder material de Beidahuang Group, ya que los hacía más proclives a arrendar sus tierras no sólo para obtener una ganancia a corto plazo sino como alternativa a las presiones de la actividad.

De hecho, un integrante del Grupo de Reflexión Rural (GRR) ejemplificó que muchos agricultores del Valle Medio acorralados por las dificultades, que no recolectaban la fruta por los bajos precios, hubieran estado contentos ante la posibilidad de que su chacra fuera arrendada (F. Aliaga, comunicación personal, 24 de noviembre de 2017). A la inversa, esa vulnerabilidad también es aprovechada para el gobierno para tomar este tipo de decisiones. Dos productores reconocieron en una entrevista su escaso

conocimiento del proyecto, ya que su mayor preocupación son los problemas cotidianos de la actividad, como el acceso a créditos, las decisiones sobre la producción, los inconvenientes en la venta, etcétera. (R. Dilschneider y M. Larrañaga, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017).

En esta situación, el arrendamiento no fue la única forma por la que se hizo presente la amenaza de expulsión a los productores de sus territorios. Por comenzar, según declaró el gobernador Saiz a la prensa, los productores debían devolver entre el 20% y el 30% de la inversión en riego en un período de 20 años, lo que podría ser pagado en efectivo o por la venta de las tierras a China (Premici, 2011). Mayores detalles al respecto fueron proporcionados por el representante de Financiamiento Externo de Río Negro y consultor externo del proyecto, Oscar Gómez (2018), que indicó que el 30% de las tierras regadas serían colocadas en un fondo como garantía, mientras que el resto quedaría a nombre pleno de los propietarios, que debían producir para vender a China. Ello les permitiría devolver la inversión, pero en caso de que esto no ocurriera, las hectáreas puestas en garantía serían vendidas para asegurar el pago.

Las negociaciones individuales con Beidahuang Group no sólo ahondaban la asimetría entre los pobladores rurales y una empresa líder del agronegocio, sino que la debilidad material de los primeros tornaba factible la venta de las tierras ante la incapacidad de cubrir el costo de la obra. Esta probabilidad se ve acentuada por la imposibilidad de negarse a la instalación del riego, dado que el ejecutivo provincial explicó que las obras eran de utilidad pública, por lo que aquellos propietarios que no dieran su conformidad al acuerdo igualmente deberían afrontar su costo (Río Negro, 2011c).

Independientemente del arrendamiento y la venta, el éxodo rural y la desaparición de los pequeños agricultores también podría ser una consecuencia directa del modelo de monocultivo industrial que pretendía instalarse en los valles (Cooperativa de San Javier, 2010). Por esa razón, se desató una resistencia contra la desposesión, no sólo por el riesgo de desplazamiento de los campesinos (Borras *et.al.*, 2012), sino en un sentido

más amplio, asociada a la desigualdad ambiental. Esta resulta de la disparidad entre los beneficios que obtenía la empresa debido a su poder sobre la tierra y los costos ambientales que recaían sobre la provincia.

Los grupos movilizados advirtieron que el proyecto desplazaría la frontera agrícola, lo que conllevaría la destrucción de bosques y la invasión de áreas habitadas por pueblos originarios (Cooperativa de San Javier, 2010; Departamento de Pastoral Social, 2010). Aunque la ausencia de estudios impedía conocer sus consecuencias sobre el río Negro, presionaría sobre su caudal y biodiversidad. Asimismo, se llamó la atención en torno a la degradación ecológica que derivaría del uso de agroquímicos y los nutrientes del suelo que serían exportados junto a la soja (Cooperativa de San Javier, 2010). Al respecto, resulta contundente un comunicado emitido por la Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM), que denunció que “China pretende absorber la producción de las 320.000 hectáreas pero dejando en Argentina los suelos deteriorados, menos agua y residuos de plaguicidas que contaminarían los ríos Negro y Colorado” (FUNAM, 2010).

En definitiva, la conclusión de los vecinos era que Río Negro nunca podría tener un plan alimentario propio con las tierras devastadas y las aguas contaminadas por la producción intensiva durante 20 años (Vecinos autoconvocados, organizaciones sociales, y alumnos y exalumnos de la ESFA, s.f.). Pero el verdadero impacto material de la iniciativa se comprende al considerar que los valles son el único espacio productivo de la provincia, por lo que “sacrificar eso es un suicidio” (Aliaga, 2017).

Como contrapartida a la subordinación de la tierra y la producción de la provincia a las decisiones de China que alertaba la sociedad, el poder de la empresa fue robustecido a partir de un doble respaldo. Por un lado, del BID, que poseía un convenio con Río Negro por el que colaboraba en la identificación de las inversiones que contribuirían al desarrollo (Gómez, 2018). En este marco, brindó asistencia técnica en la negociación de los aspectos ambientales, productivos y financieros de la inversión china (IABD, s.f.).

Por el otro, de Cresud, a partir del establecimiento de un *joint venture* para comprar tierras para la siembra de soja (Clarín, 2011). Esta no sólo es una de

los cinco mayores agroempresas que opera en el país, sino la quinta propietaria de tierras del mundo, que controla cerca de un millón de hectáreas en Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia (Leguizamón, 2016). Se dedica a la actividad agrícola, ganadera, inmobiliaria, maderera y las finanzas. En adición, posee conexiones con empresas extranjeras y es la única empresa argentina que cotiza en Nasdaq (Murmis y Murmis, 2012a).

4.3.2. Las relaciones de poder discursivo

La gobernanza de la tierra en Río Negro se enraíza en un conjunto de nociones respecto a las oportunidades que presentan para la provincia los futuros desafíos alimentarios globales. En su discurso ante la Legislatura provincial en 2008, el gobernador Saiz enfatizó que los cambios en los mercados de alimentos resultantes del aumento en el nivel de vida en los países emergentes permitían generar nuevas políticas productivas. De todos modos, ese diagnóstico de la situación internacional aspiraba a justificar el avance de la frontera agrícola en los valles, ya que “se trata de más de 100 mil hectáreas que posibilitarán la expansión de la producción ganadera, la consolidación del modelo agroindustrial exportador sustentado en la fruticultura y la diversificación productiva [...]” (Legislatura de Río Negro, 2008:5/1).

Esa visión fue reiterada frente al Legislativo en 2011, cuando destacó que en un escenario mundial de recursos decrecientes, Río Negro posee “extensas superficies de valles irrigables, sólo en forma incipiente destinados a la producción intensiva, con aptitud de suelos, en climas templados, y suficiente disponibilidad de agua y energía para impulsar su transformación hacia la producción de alimentos” (Legislatura de Río Negro, 2011:3/1). Esas ideas son el pilar de las prácticas extractivistas, ya que bajo el argumento de sus efectos positivos en términos de crecimiento económico provincial, construyen consensos en torno al papel de la provincia como exportadora de naturaleza, así como respecto a la intensificación de la explotación de esta a partir del avance sobre nuevas superficies. Al mismo tiempo, silencian los cuestionamientos a las actividades y decisiones de las empresas transnacionales que operan en esos sectores.

Si bien el gobierno provincial manifestaba explícitamente su interés en la expansión de la agricultura en la provincia, en especial de cultivos como soja,

maíz o girasol, (Legislatura de Río Negro, 2008), eso encontraba respaldo en los discursos proyectados por el gobierno nacional. Prueba de ello es que el gobernador declaró que su propósito iba más allá de expandir la frontera agrícola, sino que aspiraba a la “refundación de la norpatagonia agroalimentaria. Una estrategia que está contenida en el Plan Estratégico Agroalimentario, Participativo y Federal, que impulsa el gobierno nacional”⁴⁰ (Legislatura de Río Negro, 2011: 4/1).

Es de notar que esos lineamientos se enmarcan en una visión economicista y productivista que considera a la naturaleza como un mero recurso a ser explotado y cuyo valor prístino es inferior. De allí la importancia de convertir esos espacios en territorios productivos y eficientes (Svampa y Viale, 2014). Ese paradigma fue clave para que el proyecto con la empresa china fuera explicado públicamente. Ilustrativo de ello es que, al anunciar la firma del convenio, el gobernador expresó que “Río Negro tiene frente a sí un escenario absolutamente histórico para formular un proyecto de desarrollo de carácter integral para los últimos valles de clima templado que quedan en Latinoamérica sin producción” (Roca Digital, 2010). En similitud, el ministro de Producción de la provincia, Juan Accatino, calificó el proyecto como “una alternativa más para el desarrollo de la frontera agrícola rionegrina, de entre 200.000 y 300.000 hectáreas que aún están improductivas y que es una economía extensiva que actualmente no genera ni valor agregado ni puestos de trabajo” (Legislatura de Río Negro, 2010b).

Pese al esfuerzo de las autoridades por presentar el proyecto como coherente con el interés general, desde el inicio las organizaciones y asambleas lo encuadraron discursivamente como un avance del agronegocio en la provincia. Esa percepción, presente en los comunicados, documentos y declaraciones emitidos, facilitó su convergencia en el rechazo a la obra. Una de sus primeras expresiones provino de la Asociación Ecologista Piuke de

⁴⁰ El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2010) se planteó como meta para el año 2020 un aumento en la superficie sembrada de granos del 27% y un aumento en la producción del 58%. Asimismo, se enuncia el objetivo de incrementar un 153% las exportaciones totales del sector agroalimentario y agroindustrial.

Bariloche (2010), que afirmó que Argentina estaba viviendo el “secuestro de tierras para la producción de soja transgénica”.

Similar postura guió el documento titulado “Ni soja ni China: alimentos y soberanía”. En él se argumentaba que el proyecto se enmarcaba en la expansión del modelo sojero, por lo que priorizaba los intereses económicos del agronegocio en desmedro de los intereses de la población (CTA *et.al.*, 2010). En la misma línea, la Cooperativa de San Javier (2010) rechazó la agricultura industrial y extractivista y sostuvo que la soja no es un mero cultivo, sino un sistema global que condiciona e impone políticas de Estado. Por su parte, Greenpeace (2011) incluyó el convenio dentro de sus campañas contra la expansión de la frontera agropecuaria para la producción de soja transgénica.

No obstante, el argumento gubernamental respecto a los valles como un territorio vacío (Svampa y Viale, 2014), invisibilizando las poblaciones que se asientan y desarrollan sus actividades allí, fue crucial en la construcción de la imagen del convenio como una oportunidad única para el aprovechamiento de esos espacios. Análogamente, se esbozaba la necesidad de terminar con el derroche del caudal del río Negro, que consiste en 900 m³ por segundo de agua de excelente calidad que es vertida en el mar (Roca Digital, 2010). Inclusive, en una clara muestra de la primacía de las consideraciones economicistas y eficientistas de la naturaleza, se encuentra la siguiente afirmación del gobernador a la prensa,

si podemos hacer un gran bidón y poner el embudo en la desembocadura del río Negro y recuperar esos 900 m³ por segundo que estamos tirando en el mar y encima nos pagan por eso, bienvenida la venta del agua a los chinos, a los japoneses, a los rusos y a los indios (APP, 2010).

Precisamente, el impacto que ocasionaría el desvío de agua del río para regar esa extensión de territorio fue otro motivo de alerta para los vecinos. Para Elvio Mendioroz (comunicación personal, 12 de diciembre de 2017), ambientalista e integrante de la asamblea de Viedma y Patagones, hubiera provocado la “devastación nutritiva, orgánica y vital del río”, a causa de que su caudal natural ya se ve reducido por las represas sobre los ríos Limay y

Neuquén. Por ello, la Fundación Uñopatún (2011), presidida por él, en rechazo de lo afirmado por el gobierno, subrayaba que el caudal del río Negro era de 300 m³ por segundo, lo que tornaba imposible regar tal superficie si se pretendía abastecer el consumo de las poblaciones aguas abajo. En su opinión, esto se debía a que no se comprende que “el agua es vida y para la vida” (Mendioroz, 2017).

La preocupación ante la incursión de la agricultura industrial en la provincia provocó que las asambleas, en explícito desafío a las ideas proyectadas por las autoridades, generalizaran la denominación de *proyecto sojero* para referirse a la iniciativa china. En respuesta, el gobierno instaló la definición del acuerdo como un *proyecto agroalimentario*, lo que aludía a que no sólo comprendería la siembra de esa commodity. De esa forma, intentaba evitar y disipar las críticas sobre la introducción de la soja en la provincia, al tiempo que resaltaba la existencia de un componente de agregado de valor a la producción.

Frente a la negación de la provincia respecto a la soja como cultivo exclusivo, las asambleas destacaban que todos los productos propuestos involucraban organismos genéticamente modificados (OGM), que es lo que garantiza una elevada rentabilidad (Aranea y otros, 2011). Es propicio citar, al respecto, el comunicado de FUNAM (2010), que recalcó que “disfrazar de proyecto agroalimentario varios cultivos industriales de alto impacto ambiental y sanitario es poco serio”.

Los discursos de las asambleas y organizaciones sociales y ambientales permitieron la construcción de la disputa en torno al proyecto como un problema ambiental. Para ello apelaron a la creación de un saber contra-experto que visibilizara sus impactos sobre la naturaleza a fin de cuestionar los argumentos productivistas alegados por los grupos dominantes. A modo de ejemplo, la FUNAM (2010) declaró que “a nivel mundial China es el país más afectado por la extensión, intensidad e impacto económico de la degradación del suelo. Es difícil creer que en Río Negro no harán lo que estuvieron haciendo mal en su país”. Su advertencia se dirigía particularmente a las tormentas de polvo, recurrentes en China a causa de la erosión del suelo y las malas prácticas agrícolas. Asimismo, los grupos movilizados invocaron

los estudios científicos que demostraban los efectos del glifosato y los agrotóxicos en la salud (Aranea y otros, 2011; CTA *et.al.*, 2010).

Los participantes de la resistencia entrevistados coincidieron en que la dimensión ambiental era uno de los puntos más sensibles del proyecto. Una asambleísta destacó la gravedad que alcanzaría la contaminación en Río Negro a causa de la combinación del excesivo uso de agua que demandan esos cultivos, la fragilidad de la tierra y la dispersión de los agrotóxicos por los intensos vientos de la zona (F. Vega, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). En adición, se modificaría el suelo del valle, que se tornaría improductivo, lo que generaría tormentas de arena (A. Yanielo, comunicación personal, 17 de junio de 2017). Tampoco se evaluó que serían afectados territorios que sostenían fauna silvestre, bosques y desempeñaban funciones ecológicas (Moreno, 2017).

El ambiente, entonces, posibilitó la construcción de un marco de interpretación común para todas las asambleas alternativo al discurso extractivista. No obstante, señaló el académico e integrante de la Unión de Asambleas Patagónicas y del GRR Andrés Dimitriu (comunicación personal, 06 de noviembre de 2017), las múltiples consecuencias y ramificaciones de cualquier actividad económica son prácticamente inabarcables. Por ello es necesario hacer un inventario con preguntas relacionadas al ciclo completo de cada commodity en cualquier geografía y entre éstas. Sólo entonces es apropiada la pregunta por las consecuencias, que no deben analizarse sólo en la vida cotidiana de los vecinos, sino en toda la región, porque “que haya agricultura en un lugar no significa que sea agricultura del lugar, provincia o país”.

Del mismo modo, el reclamo ambiental permitió articular otras demandas y valoraciones de la tierra que divergen de la concepción de esta como mero recurso. Así, se entrecruzó con la cosmovisión mapuche, que sostiene que “el espacio territorial es uno, funciona todo junto, si vos alteras uno de ellos alteras todo, hagas donde lo hagas, porque esta todo interrelacionado” (Aranea, 2017). En sintonía, una de las entrevistadas (Vega, 2017) explicó que desde el punto de vista de los originarios, uno no es dueño de las cosas,

sino parte. Como no se ejerce ningún derecho sobre la tierra, si es necesario algo de ella, debe ser pedido y agradecido.

En cambio, los productores del IDEVI asociaban la tierra a su subsistencia, pero también a su cultura e historia. Así, uno de ellos afirmó que consideraba a la tierra como una vocación, que provenía desde sus abuelos. Además, comentó que él percibía el IDEVI “como el primer mundo” (Dilschneider, 2017) porque poseía una escuela, transporte y no tenía que vivir el estrés de las sequías. Otro productor dedicado a la cría de cerdos enfatizó que su interés era sobrevivir día a día, por lo que antes que perder las tierras, “en realidad tenemos miedo a perder la subsistencia de vida” (Larrañaga, 2017).

De todos modos, la discusión por los impactos ambientales y sociales fue silenciada por la resonancia del discurso en torno a los beneficios que significaría el proyecto para la provincia. La postura de las autoridades era que, dado que los valles son improductivos por carecer de agua, el riego permitiría la valorización de esas tierras. Ello aseguraría el incremento de los ingresos impositivos, lo que incluía la participación en las retenciones, por lo que “era riqueza pura para Río Negro” (Gómez, 2018).

Para obtener la adhesión de la sociedad y los legisladores de la oposición, el gobierno insistía igualmente en que permitiría duplicar la superficie bajo riego, lo que expandiría el Producto Bruto Provincial (Río Negro, 2011e). Asimismo, anunció la creación de 100.000 puestos de trabajo, que excederían la población de Río Negro (Agrositio, 2011). Al mismo tiempo, justificó el acuerdo dentro de la búsqueda de nuevos mercados y financiamientos para la redistribución del crecimiento económico provincial (Legislatura de Río Negro, 2011). Esos pronunciamientos resultaban compatibles con su postura de entender a la tierra, al poblador y su familia como parte de un programa integral de desarrollo (Legislatura de Río Negro, 2008).

Además del desarrollo provincial, el acuerdo era significativo en términos de la relación con China, calificada por el gobierno como un eje estratégico. Esto queda sintetizado en la expresión de Saiz acerca que “hemos tenido la suerte y la posibilidad de subirnos al tren de China” (Roca Digital, 2010), con un proyecto de complementariedad absoluta. Esa idea, consustancial al

Consenso de Beijing, era central para legitimar el emprendimiento, ya que propiciaba la adhesión de los otros sectores económicos de la provincia, entre ellos los productores frutícolas. A su vez, el programa fue enmarcado bajo la noción de cooperación, lo que encubría el interés de la empresa en producir alimentos en mejor calidad y cantidad, tal como fue expresado a la prensa por el titular de Beidahuang Argentina S.A y presidente de la Cámara de Comercio Internacional de China, Yue Gang Weng (Agrositio, 2011).

Esas nociones también fueron confrontadas por las asambleas, para las que el riesgo de contaminación se conjugó con la visión del convenio como una fuerte amenaza a la soberanía. Reflejo de ello es uno de los primeros comunicados de la Asamblea de Viedma y Patagones, que aseveraba que la entrega de 320.000 hectáreas de suelo rionegrino se vinculaba “con la pérdida de nuestra Soberanía Nacional, Territorial y Alimentaria de la República Argentina” (Foro Permanente por una Vida Digna-Viedma/Patagones, 2010b). La preocupación por la soberanía estuvo presente a lo largo de toda la controversia y sirvió para cohesionar los discursos y acciones en la resistencia. Por citar otro caso, la Asociación Ecologista Piuke (2010) reconocía que la soberanía alimentaria de Río Negro no estaba contemplada en el proyecto, porque si China necesitaba soja, se haría soja.

Los cuestionamientos de la sociedad se extendieron asimismo al modelo de desarrollo implícito en el esquema pactado con la SOE. Representativo de esta posición es el INTA Valle Inferior, que en relación a la soja manifestó que:

las posibilidades de transformar a este cultivo exclusivo en la llave del desarrollo regional son nulas, porque no todos los suelos de la región son aptos para hacerlo, los costos del riego lo hacen muy poco competitivo o directamente inviable (según el tipo de riego a utilizarse), y el modelo de desarrollo implícito en el monocultivo no es sustentable, ni económica, ni ambiental, ni cultural ni socialmente (Estación Experimental Agropecuaria Valle Inferior, 2011:5).

El sector académico también rechazó el modelo de desarrollo propiciado por el convenio, con condiciones preferenciales para planes agroalimentarios de monopolios extranjeros (Universidad Nacional del Comahue, 2011). Este

repudio, que comenzó en diversos departamentos y facultades de la Universidad Nacional del Comahue⁴¹, alcanzó el órgano máximo de la universidad, el Consejo Directivo. También la Facultad de Periodismo y Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata se expidió en contra del proyecto.

Como correlato, las asambleas y organizaciones instalaron la percepción de la obra como una subordinación de la provincia a los designios de China. Por eso, el Grupo Soberanía Alimentaria denunció al gobierno provincial y los propietarios de los campos que se destinarían a la iniciativa “en su actitud de cipayos ante la entrega nuestro territorio a la República China” (Foro Permanente por una Vida Digna-Viedma/Patagones, 2010a). Del mismo modo, la FUNAM (2010) sostuvo que Río Negro “abre sus puertas a un nuevo tipo de colonialismo rural en la Patagonia” y el GRR (2010) señaló que significaría la conformación de un enclave en la Patagonia similar a los que China y otros países europeos poseen en África (GRR, 2010). Inclusive, el Departamento de Pastoral Social (2010) de Bariloche expresó que las medidas del gobernador reiteraban la concepción rentista, “es decir típico país enclave subdesarrollado, "incapaz" (sus gobernantes), de hacer que las rentas y los beneficios que las actividades que produzcan queden en su totalidad en la provincia”.

Cabe mencionar que la sociedad asimismo crítico que el proyecto haya sido oficialmente presentado como “«política de inversión », «acuerdo entre privados » e «iniciativa privada», cuando la empresa es estatal” (Vecinos autoconvocados, organizaciones sociales y alumnos y exalumnos de la ESFA, s.f.). A ello se agrega que más que una inversión, consistía en un préstamo.

En un intento de robustecer la aceptación del convenio, el gobernador expresó su consistencia con las acciones en materia comercial del gobierno nacional hacia China. Más aún, llegó a sostener que quienes criticaban el programa estaban a contramano de la presidente Fernández (ADN Río Negro, 2011a). No obstante, la única declaración del gobierno nacional referente al

⁴¹ El primer rechazo académico al convenio provino del Consejo Directivo del Centro Universitario Regional Bariloche de la Universidad Nacional del Comahue. A este se sumaron la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, la Facultad de Ciencias Agrarias y el Centro Universitario Regional Zona Atlántica de esa institución.

emprendimiento perteneció al subsecretario de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Ariel Schale, que lo consideró como “un hito de política pública de desarrollo regional” (Roca Digital, 2010) y un paso más para fortalecer las relaciones entre Argentina y China.

Por otra parte, si bien los documentos y comunicados elaborados por los participantes del rechazo contribuyeron a la difusión y toma de conciencia pública sobre la problemática, inicialmente ninguno de ellos hacía una referencia explícita al acaparamiento de tierras. Sin embargo, se puede distinguir otra fase en la dimensión discursiva de la resistencia, en la que ese concepto se ubica en el centro de la discusión. Esto se debe al involucramiento del GRR, que poseía integrantes con conocimientos del fenómeno, en las acciones que desarrollaban las asambleas en Río Negro.

En efecto, una denuncia penal elaborada por dos miembros de esa organización expresaba que “lo que el Gobernador de Río Negro está desarrollando para esta provincia, se concibe con lo que a nivel mundial es conocido como extranjerización de tierras y acaparamiento (landgrabbing)” (Aliaga y Dimitriu, 2011:10.). Esa noción se incorporó rápidamente a los argumentos contra el proyecto, de modo que, por ejemplo, las asambleas exigieron que además de la concentración de la tierra se prohibiera su acaparamiento (Asamblea Provincial de Luis Beltrán, 2011).

A medida que el gobierno avanzaba con el plan, la lucha se vio fortalecida con nuevos discursos. Entre estos se encuentra la idea de que el convenio repetía el esquema del Pacto Roca-Runciman de 1933⁴² (GRR, 2011). La misma imagen que China intentaba proyectar hacia el exterior fue blanco de críticas que sostenían que pese al discurso sobre la multipolaridad, se sumaba al concierto neocolonial (Grupo Soberanía Alimentaria, 2011b). Otra herramienta para sensibilizar al resto de la población fue recurrir a analogías

⁴² Este acuerdo firmado entre Argentina y el Reino Unido en 1933 es el paradigma del período denominado “década infame”. Reino Unido se comprometió a la compra de 390.000 toneladas de carne, pero Argentina concedía reducciones tarifarias a las manufacturas británicas y garantizaba el pago de esos productos y dividendos del capital británico por los ingresos de las exportaciones de carne. Además, el gobierno británico controlaba el régimen de licencias de importación. Ese acuerdo acentuó la dependencia de Argentina con Gran Bretaña (Puig, 1984).

que representaran la cantidad de hectáreas que serían transferidas. Así se aseguraba que “se pretende ceder a China una extensión mayor a quince veces la Ciudad de Buenos Aires” (Aliaga y Dimitriu, 2011:1) o bien, “casi el doble de la superficie que hasta hace pocos años se encontraba en producción en toda la cuenca del Río Negro” (Aranea y otros, 2011:11).

Por otra parte, las asambleas apelaron a lemas que condensaban el motivo de la disputa, como “NI SOJA, NI CHINA. Soberanía territorial y alimentaria para la Argentina” (Foro Permanente por una Vida Digna, 2010b), “¡ENTREGAR NO ES GOBERNAR!” (Grupo Soberanía Alimentaria, 2011b) y “Si negocian con nuestra soberanía nos imponen la colonia” (GRR, 2011). Esas consignas no sólo demuestran la unidad de las interpretaciones e intereses de los participantes en la resistencia, sino también un rechazo no negociable al proyecto (Merlinsky, 2013), que debía ser detenido y del que no estaban dispuestos a aceptar una versión legalizada (GRR, 2011).

Por último, cabe destacar que el completo desdén del gobierno a los discursos y reclamos de los movilizados se fundamentó en la concepción de estos como una maniobra política armada por el candidato a la gobernación, Carlos Soria, para asegurar su victoria en las elecciones. Su pensamiento fue que las protestas no eran de la sociedad, sino de algunos ambientalistas pagados por Soria para desprestigiar el proyecto, que también presionaba a los diarios y al Tribunal de Justicia (Gómez, 2018). Independientemente de ello, la resistencia tuvo cierto eco en la prensa internacional, lo que es coherente con la atención otorgada por esta a los casos de acaparamiento de tierras alrededor del globo.

4.3.3. Las relaciones de poder institucional

A pesar de que a nivel institucional el poder para incidir en la gobernanza de la tierra se proyecta tanto en espacios formales como informales, los segundos fueron la instancia central en la definición del acceso y uso de la tierra en Río Negro. De todos modos, los aspectos formales recobraron importancia con la inversión de China, plasmada en un convenio con efectos directos sobre el territorio provincial, que fue sostenido mediante prácticas informales.

En términos formales, la Constitución de Río Negro y las leyes provinciales constituyen el marco de referencia para la toma de decisiones sobre la tierra. Ambos se hallan ligados a los preceptos establecidos por la Constitución Nacional, especialmente la organización política federal de Argentina. De acuerdo a esta, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (Constitución Nacional, 1994, art. 121).

El federalismo fue fortalecido en la reforma constitucional de 1994 a partir de la incorporación del artículo 124, de primera relevancia para el control de la tierra: “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. En plena etapa neoliberal, ello legitimó la eliminación de la potestad del Estado nacional sobre el patrimonio natural, ya que fue imposibilitado de fijar políticas sobre este y el ambiente (Ferro, 2011). Como contracara, la provincialización de los recursos naturales supuso la concentración del poder económico en los gobiernos provinciales y los colocó en un lugar central de la arena política por dos razones. Por un lado, su posibilidad de establecer alianzas con actores transnacionales. Por el otro, que la gestión de los conflictos recayó en los poderes judiciales y las fuerzas represivas provinciales (GER-GEMSAL, 2013).

Igualmente significativo es el artículo 17 de la Constitución Nacional, que afirma: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”. De esa forma, reconoce genéricamente el derecho a la propiedad privada y la garantiza a todos los habitantes. Pese a ello, no se contempla su función social, lo que significa que es tratada como una mercancía, sin relación a los derechos económicos y sociales. En cambio, este principio es enunciado en la mayoría de las Constituciones provinciales (Sili y Soumoulou, 2011).

De esta estructura normativa se desprende que, a pesar de la existencia de único régimen de propiedad privada a nivel nacional, los gobiernos provinciales poseen la capacidad y competencia para regular la entrega y uso de sus tierras fiscales, dado que ejercen la jurisdicción sobre ellas. Por eso, cada provincia cuenta con su propio catastro y Registro de Propiedad Inmueble.

La propiedad originaria de Río Negro sobre los recursos naturales en su territorio así como el deber de preservación, uso racional y de acuerdo a las necesidades locales son reconocidos por la Constitución provincial (1988, art. 70). Asimismo, contiene las disposiciones relativas al régimen de tierras. Por comenzar, reconoce que “La propiedad y la actividad privadas tienen una función social” (art. 90). Asociado a ello, dispone que “la provincia considera a la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad” (art. 75). Por ello, se debe brindar apoyo crediticio y técnico para mantener la unidad productiva óptima, la ejecución de planes de colonización y el asentamiento de familias campesinas.

En materia de ordenamiento territorial, la Carta Magna provincial establece que el uso del suelo debe ser compatible con las necesidades de la comunidad y la ocupación del territorio debe ajustarse a estrategias de planificación democrática (art.74). En adición, afirma el deber del Estado de defender las riquezas naturales contra el privilegio económico (art. 91). También incorpora la dimensión ambiental, con el reconocimiento del derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, por lo que el Estado debe prevenir y controlar la contaminación del agua, el aire y el suelo (art. 84).

El régimen constitucional sobre la tierra es complementado con la Ley provincial 279 (1961), que regula la gestión y transferencia de las tierras fiscales. Bajo el principio que la tierra “es un instrumento de producción, considerada en su función social” (art. 2), incluye disposiciones a fin de evitar la concentración de la tierra pública y su uso especulativo.⁴³ De ella derivan otras normas referentes a la transferencia de tierras fiscales urbanas (Ley 1452, 1980) y la creación de fondos a partir de la venta, el arrendamiento y los impuestos asociados a tierras fiscales (Ley 1932, 1984; Decreto 1954, 2005).⁴⁴

⁴³ La Ley 279 establece que no se adjudicará más de una unidad económica a una misma persona (art 42). Con mayor precisión, señala que no podrán ser adjudicatarios de tierra rural fiscal “c) los concesionarios en venta o arrendamiento de otra tierra rural fiscal que constituya unidad económica de explotación; d) la persona que fuere propietaria de predios que representen una unidad económica; con excepción de que ésta fuere excedida por la capacidad familiar de trabajo del propietario-productor” (Ley 279, 1961, art. 43).

⁴⁴ La Ley 1932 (1984) crea el Fondo de Tierras Fiscales a fin de solventar los costos de mensura, financiar proyectos de promoción social, asistencia y extensión agropecuaria para

No obstante ese marco jurídico, Río Negro carece de una política pública de ordenamiento territorial con eje en la tenencia de la tierra. En consecuencia, las mejores tierras están improductivas a causa de que son utilizadas como lugar de esparcimiento o la especulación (Miguel y Wallace, 2015). El déficit de planificación provoca asimismo la presencia de urbanizaciones y asentamientos en áreas rurales, la competencia entre la agricultura y la explotación de gas y petróleo, así como entre horticultura y fruticultura. Tampoco existe una política agropecuaria que acompañe al productor en la búsqueda de alternativas comerciales y el acceso a créditos (Giancola *et. al.*, 2016).

La ausencia de políticas en tierras y agricultura fue confirmada por los productores entrevistados, que resaltaron que aunque en el Valle Inferior se había diseñado un programa productivo, ese fue discontinuado (Moreno, 2017). Además, a excepción de la fruticultura en el Alto Valle, en los otros valles nunca se estableció una orientación productiva clara (J. Bilos, comunicación personal, 12 de diciembre de 2017). Por lo tanto, reclamaban al gobierno su política de abandono hacia el sector, en complicidad con los grandes grupos económicos, como lo prueba la concentración de los subsidios en los mayores productores de fruta (Aranea, 2017). Un dirigente político (O. Lehner, comunicación personal, 12 de diciembre de 2017) añadió que el Estado no fomenta la continuidad de las actividades productivas ni la diversificación de la producción, lo que provocó la división de las parcelas frutícolas y el avance de la especulación inmobiliaria.

De esa forma, la normativa se ve abiertamente contradicha por la ausencia de políticas públicas que contribuyan a la consecución de sus objetivos. El desmanejo de las tierras no se agota allí, sino que su otro pilar es el desconocimiento deliberado de las leyes por parte de las autoridades a fin de beneficiar a capitales nacionales y transnacionales interesados en las superficies de la provincia. Esto resultó en la concentración de miles hectáreas con bosques, biodiversidad y accesos a fuentes de agua dulce y la privatización de bienes de dominio público por parte de sociedades anónimas,

los pobladores de tierras fiscales. Por su parte, el Decreto N° 1954 (2005) creó un Fondo de Reactivación Agropecuaria a partir de las ventas de tierras fiscales.

inversores inmobiliarios y empresas con intereses especulativos (Odarda, 2012). Dicho proceso afectó zonas de frontera, áreas naturales protegidas y las costas del Atlántico. También se tradujo en la desaparición de pequeños productores del Alto Valle (Odarda, 2010).

Por ende, las prácticas señaladas exponen la relevancia de la faceta informal de la esfera institucional de la gobernanza. Esta expresa el alineamiento con las relaciones de poder material y discursivo, así como la alianza de los sectores políticos y económicos, ya que posibilita y consolida la concentración de la tierra, percibida como una mercancía, a manos de individuos y grandes empresas nacionales y transnacionales. Al mismo tiempo, demuestra que las prácticas informales expresan y acentúan el extractivismo.

Los mecanismos informales incluyeron la venta de tierras fiscales por parte de operadores inmobiliarios sin la intermediación de la Dirección de Tierras de la Provincia, encargada de aplicar la ley que regula las transferencias de esas superficies. En otros casos el organismo intervino pero omitió realizar las inspecciones requeridas para autorizar esas operaciones, entre ellas constatar la explotación a la que se destinará la tierra y la ocupación y radicación del solicitante. Tampoco informó a otros organismos pertinentes, como la Secretaría de Medio Ambiente o el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (Kroff y Wallace, 2015).

Con todo, también es cierto que en oportunidades la venta de los territorios fue autorizada formalmente por el Estado provincial, a través de sus funcionarios, “trampeando normas y denostando salvajemente a antiguos pobladores” (Miguel, 2015:7). Un modo en que ello ocurrió fue el otorgamiento, por parte de la Dirección de Tierras, de permisos de ocupación y transferencia de tierras en violación de los derechos de los pobladores o afectando territorios de comunidades originarias (Kroff y Wallace, 2015). Inclusive, varios funcionarios provinciales fueron denunciados por beneficiar a intermediarios con adjudicaciones a cifras irrisorias. Estos rápidamente

cedieron la propiedad a terceros, verdaderamente interesados en la superficie (Bardeggia y Bonardo, 2011).⁴⁵

Las transferencias irregulares de inmuebles a manos privadas, vulnerando la normativa de tierras y sin ningún control, fueron especialmente visibles en el período 2004-2011, coincidentes con la administración de Saiz (Miguel y Wallace, 2015). De esa forma, ilustran el grado de centralización de las decisiones sobre la tierra provincial en el Poder Ejecutivo. Simultáneamente, reflejan la influencia ejercida por el capital en el manejo de estas.

Gran parte de los adquirientes de tierras por esos procedimientos poseen nacionalidad extranjera. Aunque de acuerdo al Registro Nacional de Tierras Rurales⁴⁶ sólo un 2,11% de la tierra de Río Negro fue extranjerizada (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015), esto ha sido particularmente visible en la zona cordillerana (Murmis y Murmis, 2012a). El departamento de Bariloche posee un 21,61% de su superficie rural en manos de extranjeros, principalmente personas jurídicas como Estancia Río Foyel S.A., de nacionalidad belga, con 21.480 hectáreas y Hidden Lake, de nacionalidad británica, con 11.284 hectáreas. Tras ella se ubican los departamentos Pilcaniyeu y Ñorquinco, con un 10% de sus tierras en manos de extranjeros, entre los que se destacan la Inversora Roland SA, de nacionalidad suiza y Compañía de Tierras Sud Argentino, perteneciente a la empresa italiana Benetton (Miguel y Wallace, 2015).

En respuesta a la intensidad de las transacciones de tierras, la Legislatura de Río Negro aprobó por unanimidad la Ley 4584 (2010), que la convirtió en la primera provincia en establecer restricciones a la adquisición de tierras rurales fiscales por parte de personas físicas o jurídicas de origen extranjero.⁴⁷ De

⁴⁵ Esas transacciones desconocían la función social de la propiedad así como la prohibición de enajenar durante los primeros cinco años posteriores a la primera adquisición (Bardeggia y Bonardo, 2011).

⁴⁶ El Registro Nacional de Tierras Rurales fue creado por la Ley 26.737 de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales con el objetivo de realizar un relevamiento de tierras rurales en manos de extranjeros en todo el territorio nacional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015).

⁴⁷ La Ley prohíbe la adquisición de tierras fiscales a sociedades comerciales cuyo su fin no sea la explotación agraria, las constituidas en el extranjero o subsidiarias de ellas y las sociedades anónimas. Además, establece que sólo se otorgarán derechos sobre tierras ubicadas en zonas de seguridad de frontera a ciudadanos argentinos nativos. Por otra parte, restringe la adquisición de tierras para personas físicas, quienes deberán tener no menos de

cualquier modo, el problema de ésta es su foco restringido a tierras fiscales, así como que, al igual que toda la normativa, es proclive a ser evadida por los funcionarios locales.

En esa configuración institucional de la gobernanza en la que el gobierno provincial desempeñaba un rol activo en colocar la tierra a disposición de los inversores, la política exterior delineada a nivel nacional hacia China y los acuerdos suscriptos ejercieron una influencia significativa. Si bien pertenecían a distintos partidos políticos⁴⁸, la provincia adhirió y a su vez fue incorporada a varias acciones e instancias organizadas por el gobierno de Cristina Fernández para profundizar la relación bilateral. Esto, a su vez, posibilitó a Río Negro participar en reuniones que afianzaron su relación con Beidahuang Group y autoridades de la potencia. Ello contribuyó a que aumente la permeabilidad de las decisiones sobre la tierra provincial a los intereses de China.

En efecto, Saiz fue uno de los tres gobernadores⁴⁹ que participó como expositor en el “Seminario empresarial sobre oportunidades de negocios, comercio e inversiones entre Argentina y China”, organizado por la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería en 2010. Asimismo, fue el único gobernador invitado por este organismo a formar parte de la delegación que asistió a la XVIII Reunión de la Comisión Mixta Económico-Comercial Argentina-China celebrada en Beijing en 2011 para avanzar en la implementación de la asociación estratégica (MRECIC, 2011). En esa ocasión, se dirigió a la ciudad de Harbin, capital de Heilongjiang, en compañía del Subsecretario de Comercio Internacional, para concluir una carta de intención para establecer las bases para la cooperación (ANR, 2011).

Ese acercamiento encontraba sustento legal en los convenios bilaterales relativos a inversiones acordados en 1992 y 2004, que, al mismo tiempo,

10 años de residencia permanente en la provincia. En todos los casos, las tierras deben mantenerse productivas (Legislatura de Río Negro, 2010a).

⁴⁸ Río Negro era gobernada por la Unión Cívica Radical, mientras que el gobierno nacional respondía a la coalición Frente para la Victoria. De todos modos, el gobernador pertenecía a la rama del partido afín al kirchnerismo.

⁴⁹ Los otros gobernadores presentes fueron José Luis Gioja de San Juan y Luis Beder Herrera de La Rioja.

allanaban el camino al ingreso de las empresas chinas al territorio provincial. Estos incluían el compromiso de garantizar un tratamiento justo y equitativo así como protección y seguridad a las inversiones de la otra parte y promover las inversiones en ambos países. Además, en el memorándum firmado durante la presidencia de Néstor Kirchner, China decidió otorgar apoyo crediticio a sus empresas con proyectos en Argentina. Por último, cabe destacar que el memorándum para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones firmado en 2010 incluyó la tecnología agrícola como un área para coordinar acciones de cooperación (Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República Popular China, 2010).

4.3.3.a. Los acuerdos Río Negro-Beidahuang Group

Las relaciones de poder institucional presentes en la estructura de gobernanza de la tierra de Río Negro adquirieron una nueva expresión a partir de la suscripción de los acuerdos con Beidahuang Group⁵⁰ (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro 2010a, 2010b, 2010c). Si bien estos compromisos aparecen como una consecuencia natural de la gravitación detentada por los intereses económicos de diversos actores privados sobre las decisiones gubernamentales, se diferencian por crear un marco formal referente a la tierra que, como se verá a continuación, también desestima los mandatos constitucionales.

Es de notar que esos convenios fueron celebrados en el marco de la participación del gobernador Saiz en la 4ª Cumbre Empresarial China-América Latina en Chengdu, China, donde disertó sobre la importancia de la inversión de MCC en Sierra Grande (IProfesional, 2010). Este evento, que es organizado desde 2007 por el CCPIT, reúne a las empresas de ambas regiones para fortalecer las relaciones comerciales (China-LAC, 2017). Por ende, desde sus orígenes, los documentos estuvieron atravesados por la brecha de capacidades comerciales y financieras entre China y Río Negro.

Las cláusulas de los acuerdos expresaban claramente la asimetría entre los derechos y obligaciones de cada parte. En el contrato referido a la inversión

⁵⁰ El acuerdo también menciona como parte interviniente a la firma Strong Energy S.A. Dado que esta es una subsidiaria de Beidahuang Group y en los convenios no es clara la función que desempeña, el análisis se refiere sólo a la empresa estatal china.

agroalimenticia, Río Negro ofrecía a la SOE 20.000 hectáreas de tierras sin explotación con obras de riego por canales en el Valle Inferior en arrendamiento por 20 años. Allí la empresa debía realizar las tareas para “asegurar la siembra de los cultivos que ella seleccione para la próxima inmediata cosecha anual” (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, art. 9). El gobierno además ponía a su disposición toda la información, entre ella un estudio de sistematización del río Negro Medio, para una inversión futura en la explotación de 234.500 hectáreas en el Valle Medio.⁵¹ Asimismo, brindaría “sin cargo alguno” 3000 hectáreas para que Beidahuang Group realizara un campo experimental de cultivos de alto rendimiento, en el que promovería técnicas de alta tecnología agrícola (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art. 4).

En lo que concierne a la inversión en la terminal portuaria, la provincia otorgaría a la empresa todos los antecedentes y estudios existentes. De modo similar, cedía 5 hectáreas por un período de 50 años con renovación automática (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art.5). Adicionalmente, hasta que Beidahuang contara con sus propios servicios, Río Negro facilitaría la utilización del puerto y se comprometía a realizar las gestiones para que la empresa opere con sus aviones en el aeropuerto de San Antonio Oeste (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, art.12).

Otros puntos del acuerdo contenían, en primer lugar, la decisión de Beidahuang de instalar una sede en Río Negro. En contrapartida, la provincia la asistiría con todo lo necesario. Por ello, garantizó la exención de impuestos provinciales y tasas así como las gestiones ante el gobierno nacional y el Banco Central para que los fondos de la inversión no fuesen afectados por encajes bancarios. Además, se ponía a disposición de la SOE al Banco de Servicios y Transacciones, que opera como banco fiduciario de Río Negro, para el asesoramiento y las gestiones financieras. De modo similar, Río Negro se comprometía a “brindar, sin cargo alguno, espacios para la oficina y

⁵¹ Esas tierras se encontraban distribuidas de la siguiente forma: 50.000 hectáreas en el Valle Colonia Josefa, 74.000 hectáreas en el Valle de Negro Muerto, 38.000 hectáreas en el Valle de Guardia Mitre, 31.500 hectáreas del Valle del Margen Norte y 41.000 hectáreas del Valle La Japonesa (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, art. 4).

vivienda en el edificio del gobierno provincial, como también brindar medios de transporte y equipamientos para la oficina” (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art. 2).

En segundo lugar, Río Negro ofrecía la mejor política de inversión mediante la creación de leyes y asumía la responsabilidad por los gastos originados en los estudios de viabilidad que serían realizados por especialistas chinos. Asimismo, para que se efectivice la inversión en el Valle Medio, ofrecía la colaboración de todos los técnicos del Departamento Provincial de Aguas y los anteproyectos ya elaborados (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, art.11). En adición, entregó un estudio de sistematización del río Negro medio para evaluar un proyecto energético. Por último, el acuerdo establecía la cooperación agrícola en semillas, fertilizantes, pesticidas, aceites y maquinaria agrícola.

Como se desprende de su análisis, los convenios cristalizaban formalmente el poder material y discursivo ejercido por Beidahuang Group frente a la provincia. Si bien los documentos mencionan a la cooperación en su título, predominaban las concesiones realizadas por el gobierno para favorecer la inversión y los intereses agrícolas de la Beidahuang Group. Paradójicamente, tampoco se estipulaban con exactitud detalles técnicos ni las actividades que comprendería la obra de infraestructura de riego.

Más aún, como reflejo de las relaciones de poder sobre la tierra, los acuerdos fueron realizados de manera *top-down*, sin tener en cuenta los intereses y necesidades de la población. De hecho, no fueron publicados tras su firma y la sociedad tuvo conocimiento de ello a través de la prensa, pero 60 días posteriores a su concreción aún desconocían su contenido (Cooperativa de San Javier, 2010). Incluso, una solicitud de la copia de los documentos realizada al Ministerio de Producción por dos legisladores fue rechazada bajo el argumento que estos, que habían sido escritos en inglés y chino, estaban siendo traducidos al castellano (Río Negro, 2010c).

La única información disponible del proyecto provino de declaraciones de los funcionarios provinciales reproducidas por los medios de comunicación, lo que muestra la importancia que adquirieron las prácticas informales. En la conferencia de prensa en que se anunció la iniciativa se dieron a conocer

detalles por fuera de lo establecido formalmente. Por ejemplo, el gobernador argumentó que lo firmado consistía en un acuerdo marco, que sería completado en los 120 días siguientes con los primeros proyectos de obras de regadío. Asimismo, enfatizó que el plazo de ejecución sería de 20 años (Roca Digital, 2010).

En otra oportunidad, el ministro de Producción, Juan Accatino, brindó explicaciones ante la Legislatura. En ese ámbito aseveró que China ofrecía financiamiento a tasas más razonables que las de los mercados financieros para producir en tierras improductivas. Además declaró que el proyecto involucraba tierras privadas, por lo que se deberían realizar acuerdos con los productores (Legislatura de Río Negro, 2010b).

Debido a la ausencia de participación social en la formulación del proyecto así como el desconocimiento de su contenido y alcances, en principio la sociedad acudió a las vías extra-institucionales para hacer oír su rechazo. Desde el mismo momento en que el acuerdo estaba siendo presentado, un grupo de organizaciones se manifestó fuera de la Casa de Gobierno. Previamente habían expresado su preocupación a través de una radio abierta frente al Ministerio de Producción (8300web, 2010). Además, organizaron encuentros, reuniones, movilizaciones y festivales, a lo que se añadió la publicación de sucesivos informes y comunicados.

En simultáneo, la Asamblea de Viedma y Patagones se integró con otros foros de vecinos autoconvocados y entró en contacto con los productores del Valle Inferior para conocer su postura y demandas. Así, la resistencia articuló finalmente a las Asambleas de Viedma, de Organizaciones y vecin@s Movilizados por la Soberanía Alimentaria Región del Alto Valle, Soberanía Alimentaria del Valle Medio, de Bariloche, de la Comarca Andina, y otras en formación-Río Colorado, Allen (Asamblea Provincial de Luis Beltrán, 2011). También contaron con la adhesión de asambleas de otras provincias, como las Asambleas de Gualguaychú, Esquel y la Unión de Asambleas Ciudadanas, así como la Red Nacional de Acción Ecologista (RENACE). Asimismo, recibieron la colaboración de otras agrupaciones, como el GRR y FUNAM.

De todos modos, las instituciones formales rápidamente se convirtieron en una arena en la que la población intentó canalizar el conflicto de distintas maneras. Una de estas fue la presentación por parte de la asamblea de Viedma y Patagones de una nota a la Legislatura con 1600 firmas en rechazo al programa. Otros actores optaron por solicitar informes al gobernador y sus ministros.⁵² Esos reclamos fueron desoídos por las autoridades, lo que comprueba que esa incipiente resistencia no había logrado permear las instituciones que configuraban la gobernanza. Sólo una de las solicitudes de informes respecto a la cantidad de tierras afectadas, su ubicación y propietarios fue respondida por el ministro de Producción, que aclaró que no consistía en un proyecto en los alcances técnicos del término, lo que ameritaría la formulación de otros proyectos en infraestructura, modelos de desarrollo, etcétera (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 2011a).

En ese escenario, los asambleístas de Viedma propusieron una acción fundamental para instalar la disputa en el espacio público. Esta consistió en la realización de un ciclo de charlas, que tuvieron lugar en el Concejo Deliberante, porque “era el lugar de todos” (Vega, 2017). Los encuentros se celebraron semanalmente por aproximadamente dos meses, en las que los asistentes colmaban el recinto y se organizaban agudas discusiones. Los primeros expositores fueron el ministro de Producción y funcionarios del área, en otras oportunidades disertaron académicos y activistas. Fue en ese ámbito que los asambleístas requirieron una copia de los convenios a un concejal. Antes del último encuentro obtuvieron el documento, que fue rápidamente difundido entre las asambleas y publicado por la prensa.

⁵²Algunos de estos fueron iniciados por legisladores. Entre ellos se encuentra el presentado por la legisladora Odarda, que requirió al Poder Ejecutivo que informe la cantidad de hectáreas que se destinarían al cultivo de soja, dónde se encontraban y a quién pertenecían. Otro, presentado por la legisladora García Larraburu y ocho legisladores solicitaba al Poder Ejecutivo que especifique las cláusulas del convenio, la cantidad de tierras implicadas, plano catastral y titularidad de las mismas (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 2011a). A ellos se sumaron los informes solicitados por la defensora del Pueblo a Catastro y otros legisladores al Ministerio de Producción (Río Negro, 2010d). Al margen de ellos, la Central de los Trabajadores Argentinos de Río Negro solicitó al Ministerio de Producción que indique si la provincia había celebrado el convenio, en qué consistía, que se produciría, los antecedentes del desempeño ambiental de la empresa, etc. (CTA Río Negro, 2010).

Esos debates fueron sumamente relevantes ya que si bien la primera reacción de las autoridades a la resistencia fue ignorar toda crítica, tras ellos se inició un período de defensa obstinada del proyecto en base a argumentos productivistas (Dimitriu, 2017). Sin embargo, también dejaron expuestas las inconsistencias y el desconcierto del discurso de los funcionarios provinciales respecto a lo firmado por el gobernador. Como señaló una integrante de las asambleas,

En ese momento las autoridades se prestaron a discutir porque no estaban acostumbrados a las asambleas de vecinos, no habían tenido una experiencia así, si bien había activistas nunca habían tenido una experiencia de enfrentarse directamente con la gente. Desde entonces no logramos que ningún funcionario de ningún otro gobierno se exponga así como se expusieron esos funcionarios. Primero dijeron que era para el hambre en el mundo [...] Después dijeron que era para los chanchos de China. Eso es nocivo hasta para los chanchos. Otro argumento, para biodiesel...si necesitamos arruinar todo para movilizar un auto estamos complicados (Vega, 2017).

Cabe resaltar que, en contraste con la provincia, el gobierno municipal tuvo mayor predisposición hacia las demandas de los vecinos, incluso colocando a su servicio el Concejo Deliberante. A nivel nacional reinó el silencio. En lo que respecta a Beidahuang Group, se manejó con discreción y secretismo, en reuniones privadas con los funcionarios, sin intentar comunicarse con la población (F. Molinari, comunicación personal, 19 de enero de 2018).

La difusión del compromiso con la SOE confirmó que las sospechas no eran infundadas, lo que ayudó a generar mayor conciencia pública de la iniciativa. A pesar de ello, la llegada de los técnicos de la empresa en mayo de 2011 señalaba el inminente comienzo de la obra. Entonces, el conflicto se expandió al ámbito judicial a través de la presentación de dos acciones legales.

La primera consistió en un recurso de amparo colectivo, que adjuntó 500 firmas, presentado al Superior Tribunal de Justicia de Río Negro por la legisladora Silvia Horne. Este solicitaba que se ordene al Ejecutivo provincial suspender o abstenerse de aplicar el convenio por afectar el principio republicano y de legalidad y por exceso de atribuciones en detrimento del

Poder Legislativo (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 2011a). Subsidiariamente, en caso de que la Legislatura lo aprobara, solicitó que se lo declare inconstitucional por desconocer las pautas sobre el uso del suelo, los derechos ambiental y alimentario, el sistema federal de gobierno y la soberanía nacional.⁵³ Cuando el acuerdo fue ratificado por decreto, con base en los mismos fundamentos, demandó que se declare su inconstitucionalidad y nulidad absoluta.

Por otra parte, un grupo de 23 vecinos integrantes de la asamblea de Viedma y Patagones interpuso una acción de amparo ante el Superior Tribunal de Justicia de la provincia, pidiendo que se ordene al Poder Ejecutivo provincial abstenerse de ejecutar o dar continuidad a los compromisos asumidos en los convenios (Aranea y otros, 2011). Su argumento fue que estos violaban la Constitución provincial⁵⁴, el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones y el principio de igualdad ante la ley al conceder privilegios y exenciones a la empresa. Además representaban una amenaza de grave daño ambiental, social y cultural por sus efectos en los suelos y los recursos hídricos así como por las implicancias sobre el ambiente y la salud del cultivo de OGM.

Es de notar si bien ambos amparos proponían frenar los convenios, existía una diferencia sustancial. La presentación de Horne no rechazaba el convenio en sí, sino su procedimiento, por eso exigía la revisión de la Legislatura. Esa fue la razón por la que las asambleas decidieron no acompañarlo. En adición, acusaron a colaboradores de la legisladora de sustraer los borradores que estaban siendo elaborados por los vecinos, aunque introdujeron cuestiones que ellos rechazaban, como la defensa del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) y su incompatibilidad con el emprendimiento de China (Grupo Soberanía Alimentaria, 2011a).

⁵³ Para ello se basó en el art. 74 de la Constitución Provincial, que rige las pautas de participación ciudadana para el uso del suelo y el desarrollo rural; y el art. 84, referente al derecho ambiental.

⁵⁴ Los artículos de la Constitución Provincial vulnerados por el convenio refieren al uso racional del suelo y los recursos naturales (art. 70); las pautas de uso del suelo y desarrollo urbano y rural (art. 74), en tanto el proyecto no se funda en las necesidades locales; el reconocimiento de la tierra como instrumento de producción (art. 75), ya que propicia una explotación concentrada y monopólica; y la defensa de los recursos naturales contra el privilegio económico (art. 91).

A los anteriores se añadió la presentación, realizada por el GRR, de una denuncia penal contra el gobernador Saiz ante el Juzgado Federal de Viedma por el delito de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público. La acción se justificó en la inconstitucionalidad de los acuerdos, en tanto violaban derechos de los pobladores y contradecían los mandatos constitucionales referentes a las políticas públicas para el desarrollo⁵⁵ y los deberes gubernamentales que derivan de ellos. Por el contrario, los compromisos asumidos por el gobernador fueron enmarcados en el acaparamiento de tierras. De esa forma, se violaba el régimen jurídico nacional⁵⁶ y provincial así como la soberanía provincial, nacional, política y alimentaria.

La juridificación del conflicto por medio de esas tres acciones demuestra que los ciudadanos recurrieron a la ley, principalmente la Constitución Provincial, como herramienta para canalizar la disputa dentro de las instituciones de la gobernanza de la tierra. Esto contrasta con la desvalorización de esas normas por parte del gobierno provincial y la empresa. A su vez, el recurso al derecho permitió que el conflicto fuera resignificado en términos del desconocimiento del gobernador de las pautas de protección de los recursos naturales, a causa de la inexistencia de EIA, así como la ausencia de participación de la comunidad y de otros organismos pertinentes, entre ellos la Legislatura provincial.

La sociedad no sólo acudió a las normas jurídicas existentes para respaldar sus demandas, sino también a la creación de legislación que obstaculizara la iniciativa. Esta acción fue promovida por el GRR, que diseñó un modelo de ordenanza para ser tratado por los Concejos Deliberantes de toda la provincia que repudiaba y prohibía la aplicación de los acuerdos así como toda

⁵⁵ Los artículos de la Constitución Provincial afectados por el convenio refieren a la planificación gubernamental del desarrollo (art. 11); la garantía de la iniciativa privada en armonía con derechos de comunidad (art. 29); la preservación del acervo histórico, arqueológico, documental, artístico, paisajístico, las costumbres, la lengua y todo patrimonio de bienes y valores del Pueblo (art. 61); el dominio de los recursos naturales (art. 70); uso del suelo (art. 71); y el régimen de tierras (art. 75). Además, la denuncia argumenta una violación a los principios de la Ley 3350 de ética e idoneidad de la función pública de Río Negro, por cuanto los hechos podrían debilitar el sistema democrático de gobierno.

⁵⁶ En relación a la Constitución Nacional, la denuncia subraya la obligación de las provincias de dar a conocer los convenios internacionales suscriptos por ellas al Congreso Nacional (arts. 124 y 125).

injerencia de Beidahuang Group en el municipio. Asimismo, impedía la introducción de OGM e instruía a las autoridades a elaborar un plan agroalimentario para el desarrollo local. De esa manera, pusieron de relieve las facultades locales para frenar el proyecto (Aliaga, 2011).

El ingreso del conflicto a la esfera judicial coincidió con los primeros reparos al convenio en el marco del tratamiento en el Congreso Nacional de la denominada Ley de tierras, propuesta por la presidenta Fernández, con el objetivo de limitar la venta de tierras a extranjeros.⁵⁷ Dentro del gobierno nacional, el primero en pronunciarse al respecto fue el ministro de Agricultura, que reconoció “Nos parece que es complejo convivir con otro Estado soberano dentro del nuestro, por lo que consideramos urgente el tratamiento de este proyecto” (Cámara de Diputados de la Nación, 2011:5). En otra ocasión, minimizó el acuerdo al calificarlo como una “carta de intención del gobierno” que, según la Constitución, requería aprobación legislativa (Río Negro, 2011d).

No obstante, la discusión adquirió otro tono cuando el abogado constitucionalista y colaborador en la redacción en la Ley de tierras, Eduardo Barcesat, declaró a la prensa que el acuerdo sojero era efectivamente nulo porque saltaba todos los escalones legales de la Constitución Provincial (Renou, 2011a). Curiosamente, pese a que uno de los fundamentos de la ley que sería eventualmente aprobada era que Argentina “no es ajeno a este proceso de adquisición, o de interés por adquirir, grandes superficies de tierras rurales” (Poder Ejecutivo Nacional, 2011), su argumento refería al derecho constitucional. Específicamente, a los dos requisitos establecidos por la Constitución de Río Negro (1988, art. 181, inc.13) para la conclusión de convenios internacionales eludidos por el gobernador: primero, dar conocimiento previo a la Legislatura de sus pautas; segundo, requerir su posterior ratificación.

Esas afirmaciones fueron rechazadas por el ministro de Producción, que aseguró que el acuerdo comprometía a un Estado y una empresa, que pese a

⁵⁷El proyecto establecía un límite del 20% del territorio nacional al dominio de tierras rurales por personas físicas y jurídicas extranjeras. De ese total, personas extranjeras de la misma nacionalidad no podrían poseer más del 30%. Además prohibía que un mismo titular extranjero posea más de 1000 hectáreas.

ser estatal no constituía un Estado. Eso lo apartaba de un tratado internacional, que vincula a dos Estados y por lo tanto, requiere autorización del Poder Legislativo. Por ende, el gobernador sólo debía informar lo actuado. De cualquier modo, para disipar cualquier contradicción con la Ley de tierras, remarcó que nunca se le entregó o vendió tierra fiscal a extranjeros, sino que se le cedió información para que evalúen la inversión en tierras privadas (Renou, 2011b).

Con excepción de este cruce, no hubo otras referencias desde el gobierno nacional a los acontecimientos de Río Negro. Su incompatibilidad con la Ley de tierras sólo fue remarcada por la legisladora provincial Silvia Horne (2011), perteneciente al oficialismo nacional, que expresó que un arrendamiento por 20 años era equivalente a la venta de las tierras. Además, un proyecto de ley de su autoría en rechazo de los convenios señaló que estos no respondían a la concepción del PEA. Al respecto, el Partido Justicialista de Viedma se encargó de marcar el contraste entre el PEA, que fue inclusivo en su elaboración y fines, ya que contó con la participación de diversos sectores sociales, y el proyecto agroalimentario de Saiz, excluyente en ambas dimensiones (Nievas, 2011).

Esta controversia trasluce un resquebrajamiento del apoyo desde la esfera nacional hacia el acuerdo Río Negro-Beidahuang Group. Es de notar que en ambos niveles, nación y provincia, era clara la intención de separar a este del proceso de extranjerización de tierras, pero diferían en los motivos. Para el gobernador se relacionaba a la necesidad de mantener la alianza con el gobierno nacional, ya que sobre ella reposaba la estructura de gobernanza de la tierra y la legitimidad del plan chino. Por su parte, al gobierno nacional le permitía evitar cualquier alteración en su relación con la potencia, sobre todo cuando esta ya había demostrado su capacidad de disciplinar a países que se comportaran de manera adversa a sus intereses con la suspensión de las importaciones de aceite crudo de soja en respuesta a las medidas *antidumping* de Argentina en 2010 (Oviedo, 2012). Además, la regulación de las ventas de tierras a extranjeros resultaba una temática que permitía movilizar el apoyo de la población.

En paralelo, las organizaciones de la sociedad civil respaldaron su actuación en la justicia con acciones directas, en las que resultó clave un acontecimiento protagonizado por dos integrantes del GRR. Este ocurrió en el marco de una conferencia de prensa en Buenos Aires para presentar los avances del proyecto, en la que interrogaron al mandatario rionegrino acerca de su opinión sobre la denuncia penal y las consecuencias socioambientales y políticas del acuerdo. Ante su negativa a responder, se generó una fuerte discusión frente a los periodistas y empresarios chinos presentes. Cuando los activistas se estaban retirando, se desató una pelea a los golpes con miembros de la Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-China, organizadora del evento (Infocampo, 2011; Premici, 2011).

La relevancia de este incidente reside en que, al suponer un desafío al consenso que el gobierno y los representantes de Beidahuang estaban intentando construir alrededor del proyecto, apareció la coerción como medio de acallar las críticas y continuar con la conferencia. Paradójicamente, el intento de silenciar las voces que no eran consistentes con el discurso hegemónico terminó brindándoles mayor impulso, ya que el escándalo tuvo una alta repercusión en los medios de comunicación nacionales e internacionales. Los protagonistas comentaron que fueron constantes los llamados telefónicos de la prensa, entre ellos el *Wall Street Journal*, para preguntarles por lo sucedido con el gobernador. Esa oportunidad fue aprovechada para dar a conocer el tema y la denuncia penal (Aliaga, 2017).

Como resultado, no sólo la lucha adquirió mayor visibilidad, sino que se fortaleció la actuación conjunta de las asambleas en Río Negro. En efecto, estas reivindicaron la actuación del GRR y repudiaron el accionar de la Cámara Argentino-China (Grupo Soberanía Alimentaria, 2011b; Asamblea de Organizaciones y vecin@s Movilizados por la Soberanía Alimentaria Región del Alto Valle -Río Negro, 2011). Por otra parte, uno de los entrevistados consideró una torpeza la respuesta gubernamental porque la violencia desconcertó a los empresarios chinos (J. Rulli, comunicación personal, 21 de noviembre de 2017).

Los múltiples ataques que recibieron los acuerdos por parte de la sociedad y el distanciamiento del gobierno nacional no impidieron que el gobernador los

ratificara por el Decreto 1332 (2011) en el mismo momento que estaba siendo analizado por el Superior Tribunal provincial. Para ello recurrió al citado artículo 181 de la Constitución rionegrina. Esto prueba fehacientemente la centralización de las decisiones sobre el uso de la tierra en el Ejecutivo provincial, con exclusión de otros organismos, y su papel activo para viabilizar la iniciativa de la empresa.

Sin embargo, doce días más tarde se hizo manifiesto un cambio en la correlación de fuerzas en la provincia, con la derrota del candidato oficialista en las elecciones a gobernador, a manos del peronismo, con más del 50% de los votos. Ese resultado colocó un punto final a 28 años de continuidad del radicalismo en la gobernación (La Política Online, 2011). Al espaldarazo dado por la sociedad a la continuidad del proyecto político de Saiz se sumó otro hecho que profundizó el desacople entre el poder institucional en la gobernanza y las capacidades materiales y discursos. Este fue un dictamen emitido por la Procuración General de Río Negro (2011) que recomendó al Superior Tribunal de Justicia declarar la inconstitucionalidad del decreto por haber sido dictado en exceso de las facultades que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo. Asimismo, ordenó dar conocimiento del convenio a la Legislatura.

Esa situación fue propicia para que la sociedad aumentara su presión sobre las instancias políticas. Cuando el gobernador envió el decreto a la Legislatura, una pluralidad de asambleas⁵⁸ emitió un comunicado que advirtió a:

legisladores actuales y futuros, que en el caso de avalar expresa o tácitamente dicho decreto, serán considerados infames traidores al pueblo rionegrino, así como también en el caso de promover cualquier tipo de norma o iniciativa para ejecutar los convenios (ADN, 2011b).

⁵⁸ Este comunicado fue firmado por la Asamblea por la Soberanía Territorial y Alimentaria de Río Negro, que reúne las siguientes asambleas de autoconvocados: Asamblea de Bariloche, Asamblea de la Comarca Andina, Asamblea por la Soberanía Alimentaria de Valle Medio, Asamblea de Organizaciones y vecin@s Movilizados por la Soberanía Alimentaria Región del Alto Valle, Grupo Soberanía Alimentaria del Foro Permanente por Una Vida Digna, Asamblea de la Comarca Viedma-Patagones y otras en formación y Asamblea de Río Colorado, Allen.

Finalmente, la ejecución del proyecto fue suspendida cuando el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro (2011a) hizo lugar al recurso de amparo presentado por la legisladora Horne. Este resolvió no innovar hasta que el Poder Ejecutivo cumpliera con las obligaciones que permitieran la remisión decreto a la Legislatura: dar participación previa a los municipios y organismos provinciales e interjurisdiccionales competentes; informar a las respectivas áreas de gobierno; hacer efectivos los principios preventivo y precautorio y el EIA. Mediante esa sentencia también se consideró resuelto el amparo presentado por los vecinos de Viedma.

4.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras

La dimensión institucional de la gobernanza en Río Negro tuvo una influencia crucial sobre la inversión de China, que se condensó en la decisión del Superior Tribunal que derivó en la suspensión de los convenios. Pese a ello, las relaciones de poder material y discursivo en torno a la tierra se mantuvieron incólumes. En efecto, el fallo desactivó el conflicto en torno a los aspectos procedimentales, es decir, la intervención de la Legislatura, pero no realizó un cuestionamiento más amplio a las implicancias del proyecto sobre el uso y control de la tierra, el ambiente y el modelo de desarrollo subyacente.

La gravedad de esto reside en que, como reflejo y resultado de las relaciones de poder que componían la estructura de gobernanza de la tierra, los acuerdos manifestaban claramente el modo en que la inversión en riego conducía al acaparamiento de tierras. Para comenzar, sus cláusulas contenían una transferencia explícita de 257.505 hectáreas por parte del gobierno provincial a Beidahuang Group por un período de 20 años. Esta combinaba el arrendamiento de 20.000 hectáreas del Valle Inferior, el ofrecimiento para la explotación de 234.500 hectáreas en el Valle Medio, la cesión de 3000 hectáreas para el campo experimental y las 5 hectáreas del puerto.

Vale destacar que la publicidad oficial de la obra anunciaba que el área a explotar podría alcanzar las 320.000 hectáreas (Aranea y otros, 2011). Independientemente de la diferencia, los convenios le conferían a Beidahuang el dominio efectivo del acceso, uso y posesión de superficies de valles

irrigables a largo plazo en las escalas características del acaparamiento de tierras, que deben ser superiores a las 1000 hectáreas. Eso justificaba la magnitud de los capitales involucrados, que rondaban los 1500 millones de dólares (Aranea y otros, 2011; Renou, 2011a).

Otra cuestión distintiva del acaparamiento de tierras es que provoca cambios en el uso de la tierra. Al respecto, el propósito del proyecto era la producción agrícola a gran escala de los cultivos que la empresa seleccionara (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010a, art. 9), lo que es coherente con su poder de decisión sobre las tierras de los valles Medio e Inferior. Aunque los convenios no detallan cuáles serían esos productos, expresaban que sería promovida la técnica de alta tecnología (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art. 4). Por ello, se ha señalado que su finalidad era la producción de soja (Murmis & Murmis, 2012a). Sin embargo, a nivel gubernamental se insistía en que involucraba otros cultivos. En esta línea, el Ministerio de Producción declaró que se comenzaría con la siembra de trigo, para seguir con maíz y soja (Río Negro, 2011b), también parte de la agricultura industrial.

La posibilidad de que la tierra fuera empleada para producir la variedad de alimentos que China decidiera, entre ellos la soja, fue subrayada en las entrevistas. El Ingeniero Agrónomo Juan Bilos (2017) explicó que el área regada bajo cultivo del Valle Inferior no está capacitada para la soja dado que las parcelas son pequeñas, lo que es incompatible con la producción industrial, que requiere grandes superficies. Por eso, en su opinión, allí la empresa podría producir pastos y forrajes o maíz, mientras que el cultivo de soja era más factible en las nuevas áreas de riego que se crearan. En cambio, un productor aseguró que pese a que el clima limita la producción de esa commodity, la empresa podía desarrollar una soja adaptada a la zona (Moreno, 2017).

En el mismo orden de ideas, se debe observar que el discurso gubernamental respecto a la utilización previa de la tierra donde se emplazaría el riego no estuvo exento de contradicciones. Por un lado se argumentaba que estas consistían en tierras áridas sin producción, “en las que pastan algunas vacas” (Río Negro, 2010a). La conversión de esas tierras hacía la producción de

alimentos exportables equivaldría a lo que Borrás y Franco (2012) denominan un cambio tipo C. Por el otro, se afirmaba que eran tierras privadas, lo que impide negar la posibilidad de que estuvieran ocupadas o que en ellas se desarrollara algún tipo de producción agrícola a pequeña escala. Así, el uso de la tierra podría además cambiar desde la producción doméstica de alimentos hacia el cultivo de productos exportables, consistente en un cambio tipo A. Lo fundamental es que en los dos casos las actividades de Beidahuang Group transformarían el uso de la tierra hacia la producción de commodities exportables a China.

Los nexos de la iniciativa de la SOE y el acaparamiento de tierras son igualmente observables en la declaración del gobernador respecto a que la provincia no vendería tierras, sino que cada productor firmaría un contrato con la empresa por las obras de riego y la comercialización de la producción agrícola al gigante asiático por 20 años (Premici, 2011). Esto confirma dos cuestiones. Por un lado, que el mercado chino era el destino de la producción, lo que a su vez es corroborado por el interés en la construcción de la terminal portuaria en San Antonio Este, que sería cerealera y se agregaría a la terminal frutera existente (Gómez, 2018). Ese puerto de ultramar, que se distingue por condiciones geográficas y climáticas, se ubica a 250 Km del Valle Medio, por lo que es la salida natural de sus productos. En adición, allí se instalaría una fábrica de aceite.

Por el otro, que la capacidad de controlar más de la mitad de las tierras agrícolas de Río Negro que hubiera adquirido Beidahuang Group, mediante el arrendamiento o cesión y la monopolización del comercio de la producción, era independiente de quién tuviera la propiedad. Dado que esta modalidad de control no suponía la venta de la tierra, es una muestra de la posibilidad del fenómeno de adaptarse para evadir las restricciones legales a la propiedad extranjera de la tierra.

Por ende, es evidente que el proyecto se ligaba estrechamente a la seguridad alimentaria de China. Cabe mencionar que la soja ha sido una prioridad en sus inversiones en el exterior. Hasta la década de 1990 el gigante asiático fue exportador neto de esa commodity, pero en el 2000 se convirtió en el mayor importador mundial. Desde entonces también descendió la superficie del país

sembrada con la oleaginosa. La provincia más afectada fue Heilongjiang, que en 2013 redujo su siembra un 42% (Hairong, Yiyuan & Bun, 2015). A pesar de su énfasis en la autosuficiencia, China registró asimismo un aumento sostenido en las importaciones de granos, como trigo y maíz, del que se convirtió en un importador neto en 2010 (Odarda y Santa Cruz, 2011b). Esas compras son controladas a través de cuotas, por lo su nivel es notablemente inferior a las de soja (Gale, Jansen & Hewinson, 2015).

Mientras que el poroto de soja representa el 71% de las exportaciones argentinas a China (Bolinaga, 2015b), en ese entonces no se comerciaba trigo y maíz (Odarda y Santa Cruz, 2011b). A pesar de ello, la iniciativa en Rio Negro permitía a Heilongjiang asegurar su abastecimiento directo de esa oleaginosa y granos, a modo de disminuir su dependencia del mercado mundial y eludir la volatilidad de los precios internacionales. Justamente, el deseo de la empresa, según el gobernador, era evitar que Argentina incumpliera los pedidos así como saltar las negociaciones con los *pools* de siembra y comercializadoras (Iprofesional, 2010).

Con ese fin, el proyecto se iniciaría con una fase exploratoria, sobre 3000 hectáreas, para dar paso a una explotación agrícola a gran escala. Esto posibilitaría adicionalmente la toma de control sobre otros recursos naturales. Reflejo de ello es la preocupación por el uso intensivo del agua, el desmonte y la utilización de agroquímicos en los valles que surgió en la sociedad.

En último lugar, es necesario mencionar que fue delgada la línea que separó la suspensión de la inversión de su avance con modificaciones y que de no haber sido por la continuidad de la resistencia de la asamblea de Viedma y Patagones se hubiera impuesto la segunda opción. Esto se debe a que el fallo no declaró la inconstitucionalidad del decreto ni recomendó su envío a la Legislatura. La razón de ello es que los convenios fueron considerados un instrumento precario que ni siquiera tenían el rango de preacuerdo, ya que carecían de todos los requisitos para configurar un acto que represente la voluntad del Ejecutivo provincial. Por sus falencias técnicas y jurídicas tampoco podía ser remitido a la Legislatura. En consecuencia, el Tribunal dejó abierta la posibilidad de que fuera el próximo gobierno el que reencauzara el proyecto conforme a sus fundamentos.

Ante la perspectiva de que ello significará una mera interrupción temporal para responder a las medidas presentadas por la sociedad y que la nueva administración pudiera continuar el emprendimiento, los 23 vecinos de Viedma apelaron la sentencia y solicitaron una aclaratoria que precisara los alcances del término *reencauzar*. Aunque esta fue rechazada, la negatoria explica que “Reencauzar no quiere decir que el Poder Ejecutivo, cualquiera sea su titular, pueda obrar arbitrariamente desconociendo el contenido de la sentencia recaída en autos, sino que por el contrario, debe cumplirla en todo su alcance” (Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, 2011b). Esto implica que en caso de que el gobierno pretenda reanudar los convenios deberá cumplir con las participaciones institucionales y estudios ambientales que garanticen su viabilidad jurídica. De esta forma la sociedad se aseguró que esa cláusula no pueda ser invocada para justificar la ejecución del proyecto.

Esa decisión judicial fue seguida por un cambio de autoridades en la provincia, que coincidió con el retorno a China de los técnicos que estaban trabajando en el país (El Cronista, 2011). Si bien esto simbolizó el abandono de ese proyecto por parte de China y las autoridades de Río Negro, no es suficiente para impedir que el modelo de agronegocios persista activo en la agenda de empresas o corporaciones vinculadas al agro (Dimitriu, 2017). Tampoco entraña la renuncia de China a su interés en asegurar el abastecimiento alimentario mediante la agricultura en exterior. En ambos aspectos, la estructura de gobernanza de la tierra permanece intacta.

4.5. Conclusiones

Este capítulo se focalizó en el proyecto agroalimentario en Río Negro a fin de analizar las implicancias de la gobernanza de la tierra en el acaparamiento de tierras por parte de Beidahuang Group. El caso estudiado demostró que la estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro se sustentaba en el poder material de las empresas frutícolas. La especialización primario-exportadora provincial las convirtió en el sector económico dominante, lo que les confirió influencia en el acceso y control de la tierra.

En contraste, los Valles Medio e Inferior, donde persisten grandes extensiones desocupadas o subutilizadas y predominan los pequeños propietarios, permanecieron relativamente apartados de la alianza de intereses en torno a

la fruticultura. Por esa razón, la expansión del agronegocio en esas áreas de la mano de Beidahuang Group permitía sumar a la provincia al intercambio comercial con China en el rubro más dinámico, las commodities. Justamente, la empresa disponía de las tecnologías para la adaptación de los cultivos y la construcción de la infraestructura, además de la capacidad financiera necesaria para ese fin.

Sin embargo, la capacidad de decisión sobre los valles que le otorgaba a Beidahuang Group la brecha de poder material frente a la provincia catalizó la conformación y unión de las asambleas de Río Negro para resistir el proyecto. El motivo de su rechazo fue la amenaza de desposesión que causaba la reconcentración de más de 250.000 hectáreas en la empresa y los costos ambientales que recaían en la provincia.

El discurso dominante que enfatizaba la necesidad del avance agrícola sobre los valles para convertirlos en territorios eficientes era consistente con las acciones planeadas por el gobierno y la SOE. Pese a ello, el contrapunto entre el rótulo gubernamental de *proyecto agroalimentario* y la noción de *proyecto sojero*, elaborada por la sociedad, sintetiza claramente la distancia de las percepciones y lógicas que subyacían a la iniciativa.

A nivel institucional, la injerencia del capital en las decisiones sobre la tierra se expresaba en la intensidad de las transferencias de tierras fiscales en contradicción de los preceptos legales. Esas relaciones de poder adquirieron una nueva expresión en los convenios con Beidahuang Group, que cristalizaron la asimetría de poder material y discursivo con la provincia. Para superar la exclusión de esas instancias, las asambleas realizaron diversas acciones, aunque fue la juridificación del conflicto la que permitió que este ingresara a las instituciones. Finalmente, el retiro del apoyo del gobierno nacional al proyecto y la persistencia de la resistencia social en un contexto electoral fue develando una separación de las instituciones del poder material e ideológico.

A pesar de que la dimensión institucional de la gobernanza tuvo un efecto central en la inversión de China, la decisión judicial de suspender los convenios no cuestionó las relaciones de poder material y discursivo que facilitaban el acaparamiento de tierras por parte de Beidahuang Group. Esto

era producto de la transferencia del control efectivo y directo de 257.505 hectáreas por un plazo de 20 años, en las que se modificaba el uso de la tierra hacia la producción de cultivos industriales para la exportación exclusiva a China.

5. La gobernanza de la tierra y el proyecto de acueducto y riego en Entre Ríos

Este capítulo estudia el proyecto de construcción y financiamiento del acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandisoví Chico en la provincia de Entre Ríos. A fin de explorar las implicancias de la gobernanza de la tierra en el acaparamiento del recurso, la exposición se organiza de la siguiente manera. El primer apartado desarrolla las características generales del proyecto. Seguidamente, se explican las controversias generadas por este. En tercer lugar, se analiza la estructura de gobernanza de la tierra en la provincia. Finalmente, se indagan los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de control de la tierra por los capitales de China.

5.1. El proyecto de acueducto La Paz-Estacas y riego en Mandisoví Chico

El proyecto de infraestructura de China en Entre Ríos comenzó a ser delineado durante una misión comercial y de inversiones del gobernador Sergio Urribarri al gigante asiático en marzo de 2014. Su primera actividad fue una reunión con los directivos de la Corporación Estatal China de Construcción e Ingeniería (CSCEC por sus siglas en inglés), que expresaron su interés en la construcción de canales de riego y propusieron el envío de una misión de ingenieros a la provincia para definir técnicamente la obra (Gobierno de Entre Ríos, 2014a). En esa gira, el mandatario también conversó con directivos del ICBC acerca del financiamiento.

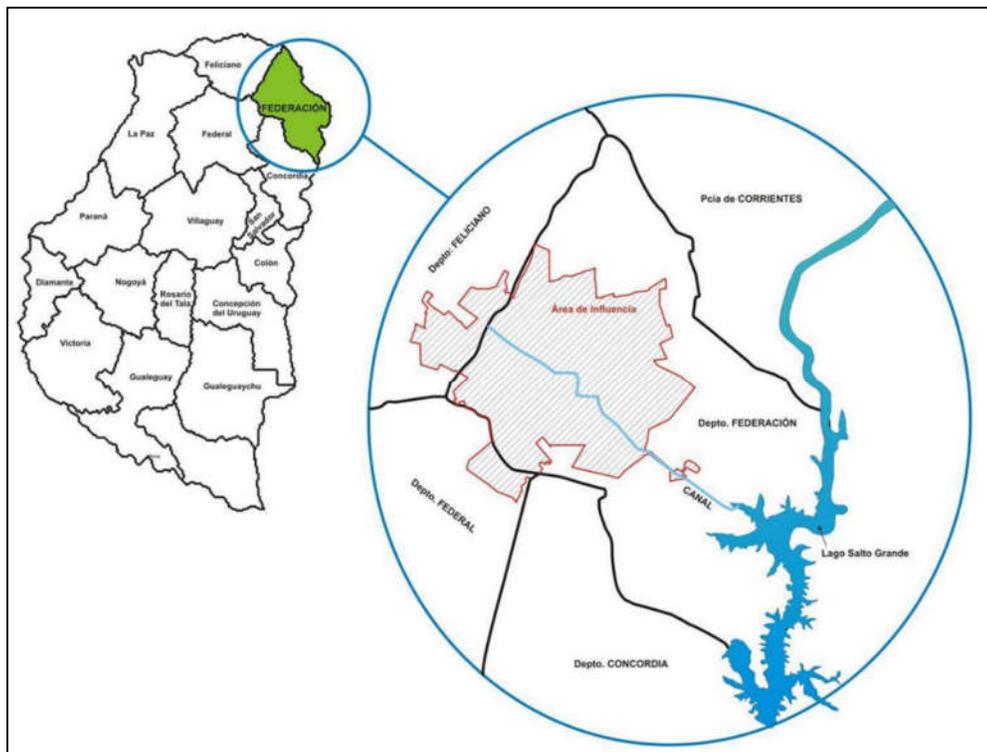
A finales de ese mes, el presidente de CSCEC visitó Entre Ríos y acordó con el gobernador la agenda de trabajo para la construcción de las obras (Gobierno de Entre Ríos, 2014c). En la misma semana arribó el equipo de ingenieros de la empresa para recolectar información a fin de elaborar una propuesta de inversión definitiva. En forma paralela, la provincia avanzó con la búsqueda de garantías para el crédito mediante reuniones con la aseguradora estatal SINOSURE.

Más allá de esas gestiones, la iniciativa recibió un impulso definitivo durante la visita del presidente Xi Jinping a Argentina en 2014, cuando entre los acuerdos bilaterales suscriptos por los mandatarios se encontró la Carta Compromiso entre la Provincia de Entre Ríos y la Corporación Estatal China de Ingeniería de la Construcción para el Proyecto de Riego desde Mandisoví

hasta Chico y desde la Paz hasta Estacas de la Provincia de Entre Ríos (Gobierno de Entre Ríos y CSCEC, 2014). El objetivo del convenio fue la construcción de dos obras de infraestructura en el norte de la provincia, denominadas Sistematización y Distribución de Agua para riego-Mandisoví Chico y Acueducto del Norte Entrerriano La Paz-Estacas.

La primera, localizada en la cuenca del Arroyo Mandisoví en el departamento Federación y fracciones de los departamentos Feliciano y Federal, consiste en la implementación de un sistema colectivo de riego a partir del río Uruguay.⁵⁹ De acuerdo a los planes originales, se prevé la construcción de un sistema de conducción del agua desde el lago de la represa de Salto Grande. Este se compone de un canal principal de 69,5 km, estaciones de bombeo, y 177 km de canales secundarios que por gravedad abastecerán a los demandantes. También incluye el riego por goteo para citrus (PROSAP, 2011).

Imagen 2: Mapa del proyecto de riego Mandisoví Chico

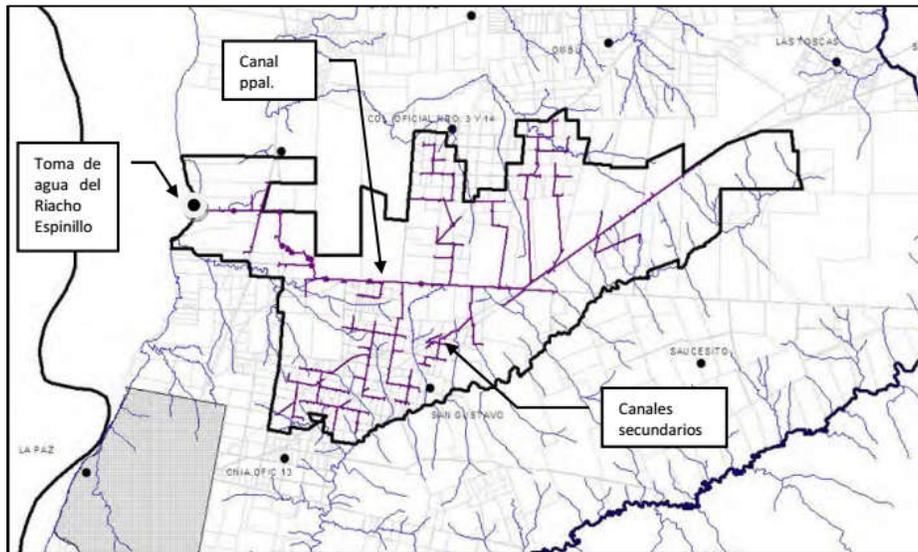


Fuente: Fundación Proarroz (2015).

⁵⁹ Es de notar que el objetivo de la obra es la sistematización del riego, mediante la provisión de agua a las represas utilizadas para la producción arrocerá (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015).

La segunda, ubicada en el departamento La Paz, comprendía la realización de un acueducto a cielo abierto con el aporte de aguas del río Paraná para dotar de riego al área (IAFAS, 2014). Este funcionaría como un canal principal de 26 km y contaría con 240 km de canales secundarios de distribución (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015). El agua se tomaría del riacho Espinillo y sería elevada por estaciones de bombeo para ser distribuida hasta las parcelas a regar (PROSAP, 2010).

Imagen 3: Plano de canales del acueducto La Paz-Estacas



Fuente:PROSAP (2010)

Posteriormente, el gobernador envió al Senado provincial un proyecto de ley y su anexo en el que solicitó autorización para celebrar un contrato de obra pública con CSCEC. Este obtuvo media sanción del Senado el 29 de diciembre de 2014 y fue finalmente aprobado por la Cámara de Diputados el 20 de Enero de 2015. Tras promulgar inmediatamente esa norma, el Ejecutivo entrerriano integró la comitiva presidencial que partió a China el 30 de enero de 2015. En esa gira, la provincia suscribió los contratos de obra pública y de préstamo (M'Biguá y otros, 2015).

De esa forma, se configuró un esquema en torno a la obra en el que los actores intervinientes son el gobierno provincial, principalmente el gobernador, y el gobierno nacional, representado por la presidenta Fernández; una SOE constructora china, CSCEC; el banco prestamista ICBC; y la sociedad entrerriana. La última se escinde, por un lado, en las organizaciones sociales,

agrupadas en la Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, y por el otro, en los sectores arrocero y sojero de la provincia.

5.2. Las controversias en torno al proyecto

La ausencia de publicación del acuerdo firmado por Entre Ríos y CSCEC provocó que, desde el inicio, el emprendimiento suscitara preocupación en un sector de la sociedad. Sin embargo, la disputa en torno a la inversión de desató cuando diversas organizaciones tomaron conocimiento del tratamiento en una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados de la propuesta de ley del Poder Ejecutivo que autorizaba la contratación de la obra y el préstamo. Esto catalizó la conformación de la Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos para resistir la medida.⁶⁰ Originalmente, integró más de cincuenta organizaciones ambientales, sociales, gremiales, estudiantiles, agrupaciones de productores, partidos políticos y académicos, a las que fueron sumándose otras.⁶¹

Los integrantes de la Multisectorial denunciaron que ese proyecto, que se convirtió en la Ley N° 10.352 (2015), había sido formulado y aprobado con absoluta reserva ya que, además del desconocimiento del contenido del acuerdo celebrado con China, no habían sido difundidos los planos o información técnica de las obras contratadas. Tampoco fueron realizadas consultas públicas ni se dio participación a instituciones no gubernamentales vinculadas a la temática, como Federación Agraria Argentina y el Colegio de Ingenieros (Daneri, 2015). Más aún, destacaron que la sanción se realizó de manera exprés, con omisión del debate parlamentario y sin incluir informes y

⁶⁰ La unión de las agrupaciones sociales no era una novedad en Entre Ríos. Esta se produjo por primera vez en el año 2011, cuando frente a la sanción de la llamada Ley del Arroz se organizó una multisectorial bajo la consigna “el Delta no se toca”, que se diluyó tras conseguir la derogación de la norma. Al año siguiente la sociedad civil volvió a unirse en el Movimiento por Entre Ríos Libre de Fracking, que logró más de cuarenta ordenanzas locales hasta que en 2017 se aprobó la ley provincial que prohíbe el fracking. Estos antecedentes facilitaron la conformación de la Multisectorial.

⁶¹ Sus integrantes incluyeron al Programa de Extensión “Por una nueva economía, humana y sustentable” de la Universidad Nacional de Entre Ríos; la Federación Agraria Argentina de Entre Ríos; el Colegio de abogados de Paraná; el Colegio de Profesionales Agrónomos de Entre Ríos; la Central de los Trabajadores Argentinos; la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos; la Asociación del Personal Legislativo de Entre Ríos; la Federación Entrerriana de Cooperativas; la Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos; la asamblea Más ríos, menos termas; la Fundación M’Biguá; Proyecto Tierra; Foro Ecologista de Paraná; la Junta Abya Yala por los pueblos libres; la asociación civil Paraná Ciudad Inteligente; la Fundación Pensar Entre Ríos; Proyecto Sur Entre Ríos, etc.

dictámenes de los organismos de control.⁶² Ello significaba que los legisladores no tenían un conocimiento fundado de los compromisos y obligaciones contraídos por la provincia (M'Biguá y otros, 2015).

Además de las irregularidades en el tratamiento de la ley, otra cuestión que encendió la alerta en la sociedad fue la magnitud del crédito contraído con el ICBC, que alcanzaba los 430 millones de dólares más intereses. Esa cifra contrastaba con estudios previos que habían estimado el costo de ambos proyectos en 92 millones de dólares (M'Biguá y otros, 2015). Lo más grave era, por un lado, que ese aumento no poseía justificación, dado el hermetismo en torno a los componentes de la obra. Por el otro, que al no existir informes del Tribunal de Cuentas ni de la Contaduría General de la provincia, no se tenía certeza de la capacidad de pago de Entre Ríos.

Por el mismo motivo, las organizaciones criticaron fuertemente que una obra de esa escala y monto haya sido adjudicada de forma directa a CSCEC, sin realizar una licitación pública. Los cuestionamientos también se extendieron al pago del crédito, ya que para ese fin la ley autorizó la creación de nuevos impuestos y colocó en garantía los fondos de la coparticipación federal.

A ello se agrega que no se realizaron EIA ni audiencias previas a la sanción de la ley y la contratación de la obra (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015b). Eso era indispensable debido a que el proyecto afectaba las principales cuencas de la provincia y áreas de monte nativo. Asimismo, causaba malestar que se haya previsto la expropiación de los predios donde se establecería la infraestructura.

Una particularidad de la inversión de CSCEC e ICBC es que, pese a estar compuesta por dos obras, sólo la construcción del acueducto La Paz-Estacas estuvo en el centro del conflicto. En cambio, no existieron resistencias al riego en Mandisoví Chico. La razón es que mientras que el tipo de suelo, el régimen de lluvias y las actividades desarrolladas hacían innecesario el acueducto, el otro respondía a un reclamo histórico de los productores del río Uruguay (M.E. Bargagna, comunicación personal, 18 de septiembre de 2017). Más

⁶² Entre ellos organismos provinciales como la Fiscalía de Estado, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía, el Contador General y la Dirección de Hidráulica.

aun, el riego no sólo era demandado por los productores de Federación, sino que fue diseñado conjuntamente por ellos (R. Schinder, comunicación personal, 14 de septiembre de 2018). Incluso se había confirmado su rentabilidad económica (PROSAP, 2011) y la aptitud ambiental (Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, 2016), lo que le otorgaba el consenso de la sociedad.

En este marco, el principal escenario de la disputa fue la ciudad de Paraná, donde tenía su sede la Multisectorial. De todos modos, sus acciones lograron un mayor alcance a partir de la conformación de una Multisectorial en el departamento de La Paz, integrada por 15 organizaciones de la sociedad civil.⁶³

5.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Entre Ríos

Las disputas expuestas en el apartado anterior se proyectaron a través de las relaciones de poder que definían el acceso, uso y control de la tierra en Entre Ríos. Por consiguiente, esta sección expone la forma en que la estructura de gobernanza de la tierra contribuyó al establecimiento del proyecto de China pero, en simultáneo, desató desafíos que fueron condicionando el avance de la inversión.

5.3.1. Las relaciones de poder material

Un rasgo definitorio de la estructura de gobernanza de la tierra en Entre Ríos es que presenta uno de los suelos más fértiles y una de las redes hidrográficas de mayor extensión del país. El 53% de los suelos de la provincia, que posee una superficie que representa el 2,8% del territorio nacional, son aptos o potencialmente aptos para la agricultura (Provincia de Entre Ríos, 2015). Al mismo tiempo, es denominada como una provincia de carácter insular, ya que además de estar delimitada por dos grandes ríos — el Paraná al oeste, que se extiende en un importante delta en el sur, y el Uruguay al este—su red de agua

⁶³ Esa Multisectorial estuvo conformada por las siguientes organizaciones y filiales de La Paz: Sociedad Rural Argentina; Federación Agraria Argentina; el Centro Comercial La Paz; la Asociación de Promoción Económica Regional; la Cooperativa Agropecuaria La Paz Ltda; Asociación de Pequeños Productores del Centro Norte de Entre Ríos; Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos; Asociación Ambientalista ECO La Paz; Colegio de Corredores Inmobiliarios; Unión Cívica Radical; PRO; Unión por la Libertad; Partido del Trabajo y del Pueblo; CTA Autónoma y Agrupación Docente Rojo y Negro.

superficial y profunda, a través de acuíferos, es doce veces mayor que la de cualquier otra provincia argentina (FAO, 2014a).

Aunque los suelos de los departamentos de La Paz y Federación no se encuentran entre los de mayor aptitud agrícola provincial, permiten el desarrollo de determinadas actividades productivas. En cambio, en ambos abunda el monte nativo. En La Paz este cubre el 56% de la superficie, de los que, en términos de la zonificación establecida por la Ley de Bosques (Ley N° 26.331, 2007), un 25,3% fue clasificado de categoría rojo, un 23,19% de categoría amarillo y un 7,7% de categoría verde (PROSAP, 2010).⁶⁴ Por su parte, el monte nativo cubre el 50% de la superficie de los departamentos de Federal, Federación y Feliciano (Pagliettini, Filippini y Domínguez, 2014).

Adicionalmente, La Paz y Federación se localizan próximos a importantes fuentes de agua. El primero se ubica sobre la cuenca del río Paraná que, con una superficie de 2.600.000 km² y un caudal medio de 16.000 m³/seg, representa más del 80% de la Cuenca del Plata (PROSAP, 2010). El segundo, se sitúa sobre la cuenca del río Uruguay, que abarca 330.000 km² de superficie. Ese alimenta el Embalse Salto Grande que, con una superficie de 78.200 hectáreas, abastece la demanda de energía de Argentina y Uruguay (PROSAP, 2011).

La contracara de la riqueza natural de la provincia y, específicamente, de los departamentos donde se emplazaría la obra de China, es la concentración de las tierras en la que se encuentra por grandes propietarios. Así, por ejemplo, el 3,2% de las explotaciones agropecuarias productivas⁶⁵ (EAPs) concentra el 51% de la superficie rural de Federación. A la inversa, el 55% de las EAPs posee menos de 50 hectáreas, pero ocupa el 9,4 % de la superficie (PROSAP, 2011). Del mismo modo, en La Paz los datos de una encuesta realizada en 2009 muestran que el 55% de los productores participantes disponía menos

⁶⁴ Las zonas rojas corresponden a áreas de alto valor en conservación por sus características ecosistémicas y ambientales. Las amarillas a zonas de mediano valor de conservación que merecen la aplicación de prácticas de recuperación y restauración; y las verdes a zonas de bajo valor en conservación (Ley 26.331, 2007).

⁶⁵ La explotación agropecuaria (EAP) se define como la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a los 500 m², dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas que la componen, produce bienes agropecuarios, es dirigida por un productor y se utilizan los mismos medios de producción en todas las parcelas que la integran (INDEC, 2002).

de 100 hectáreas, mientras que el 32% poseía entre 100 y 500 hectáreas (PROSAP, 2010).

Esa distribución de la tierra expresa la polarización que atraviesa la provincia, igualmente evidente en los índices de pobreza rural (Nussbaumer, 2014). Es necesario destacar que el norte entrerriano ha sido un área postergada en términos de desarrollo social y económico. Prueba de ello es que La Paz, Feliciano y Federal se encuentran entre los departamentos con mayor porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).⁶⁶ En el año 2010, esto representaba el 21,82% de la población de Feliciano, el 18,61% de La Paz y el 17,57% de Federal (DGEC, 2014).

El reducido número de grandes productores que concentra el acceso a la tierra y otros bienes naturales fue protagonista, junto a otros grupos económicos provinciales y extraprovinciales, del crecimiento sostenido de la producción primaria y agroindustrial experimentado por la provincia desde 2002 (Nussbaumer, 2014). Por ello, estos actores han sido el principal soporte del papel de Entre Ríos en el modelo productivo hegemónico a nivel global como un espacio especializado en actividades primario-extractivas.

En efecto, los productos primarios representan el 45,20% de las exportaciones entrerrianas (DGEC, 2015). La producción, procesamiento y comercialización de soja es un pilar del régimen extractivista provincial, debido a que es su principal actividad en términos de valor de la producción (Provincia de Entre Ríos, 2015). Adicionalmente, constituyó el 17,6% del total exportado en 2013-2014 (DGEC, 2015). Es de notar que el avance de la frontera sojera tuvo un dinamismo especial en la provincia, sobre todo en la zona sudeste, que derivó en la multiplicación en más de veintitrés veces de la superficie sembrada con soja entre 1988 y 2002, mientras que en el total del país sólo creció 2,5% veces (Dominguez y Orsini, 2008).

Ese proceso asentó el poder de decisión de los grandes productores y empresas del agronegocio sobre el acceso y uso de la tierra provincial. Su importancia se manifiesta en que Entre Ríos produce más del 7% del total de

⁶⁶ Ese concepto refiere a los hogares y la población que presentan condiciones de privación en al menos uno de los siguientes indicadores: vivienda, condiciones sanitarias, hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia (DGEC, 2014).

la oleaginosa a nivel nacional (Provincia de Entre Ríos, 2015). Al mismo tiempo, se ubica como la cuarta provincia en términos de superficie sembrada, con un 7,9% del total, detrás de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (AgrofyNews, 2016).

La convergencia de los aspectos materiales de la estructura de gobernanza de la tierra con el modelo productivo hegemónico a nivel global es perceptible asimismo en la posición de Entre Ríos como la segunda productora y la segunda superficie cultivada de arroz del país detrás de Corrientes, con un 37% (Ministerio de Agroindustria, 2016) y un 39,9% del total (PROSAP, 2011) respectivamente. Este es el quinto producto exportado por la provincia, con un 5% en el total (DGEC, 2015). En simultáneo, es la primera productora de naranjas y mandarinas, con una participación del 42% y 48% en el total nacional (Consejo Federal de Inversiones, 2015). La citricultura es una actividad desarrollada con mentalidad empresarial y orientada a la exportación, que representa el 2,8% de las ventas de la provincia al mundo (DGEC, 2015).

El peso del arroz y los cítricos, junto a la soja, en la economía provincial, confirió a los actores vinculados a la cadena de valor de esos cultivos predominio en la provincia, aunque difieren en sus capacidades. La razón es que el arroz, al contrario de la soja, no ocupa un lugar destacado en la producción y exportaciones del país, pero tiene una gran importancia en la región litoral (Locher y Guibert, 2015). Entre Ríos reúne la mayor cantidad de productores arroceros de Argentina, estimada en un 50 a 60% del total (FAO, 2014a), posee el 62% del procesamiento y cuenta con el 80% de los molinos del país (FECOAR Y CONINAGRO, 2014).

Ahora bien, tras la crisis económica de 2001, el cultivo de arroz en Entre Ríos es realizado mayoritariamente por productores capitalizados que cultivan superficies de más de 500 hectáreas (Pagliettini, De Delfino y Zabala, 2005).⁶⁷ En tanto, las transnacionales tienen presencia en los eslabones superiores de la cadena arrocera. Glencore, dueña del mayor molino arrocero del país, ubicado en Corrientes, y Adecoagro, considerado el mayor productor

⁶⁷ El 48% de los productores arroceros de Entre Ríos se encuentra en el estrato de más de 500 hectáreas (FECOAR y CONINAGRO, 2014).

de arroz cáscara de Argentina, poseen molinos en la provincia. Ambas firmas, junto a la Cooperativa de Villa Elisa, han sido las principales exportadoras de arroz del país (Bolsa de Comercio de Rosario, 2015). Los molinos también se han integrado hacia atrás, mediante su participación activa en la producción primaria (Pagliettini, De Delfino y Zabala, 2005).

En cambio, cabe subrayar que la capacidad de los citricultores es sustancialmente menor a la de los arroceros, ya que el 80% son familias de pequeños propietarios (Uranga, 2016), con una superficie media de 23,6 hectáreas (PROSAP, 2011). Pese a ello, es la cadena de valor que genera más trabajo en la provincia.

La alianza que define la participación de Entre Ríos en el modelo de producción hegemónico no sólo aglutinó a los sectores sojero y arrocero, sino también al Estado provincial. Este brindó un apoyo decidido a esas actividades a causa de su contribución al crecimiento económico (Urribarri, 2012), en desmedro de las problemáticas de los pequeños productores (Asamblea de productores de La Paz, 2015; Benetti, 2011). Sin embargo, el poder de esos actores no se exterioriza de manera uniforme en la provincia.

Los productores arroceros son el principal grupo económico de Federación, Federal y Feliciano. Esos departamentos, junto a Concordia, conforman la segunda zona en términos de superficie cultivada y producción de arroz de la provincia, ya que concentran el 36% y el 37% en cada esfera. Asimismo, en Federación se localiza el 66% de la superficie cultivada con cítricos de la provincia y el 74% de los productores citrícolas provinciales (PROSAP, 2011).

Por su parte, en La Paz predomina la ganadería, aunque es observable un avance de la producción de soja, convertida en su principal cultivo. Le siguen en importancia el maíz, trigo, arroz, lino, girasol, sorgo y algodón (PROSAP, 2010). Por ende, los grandes productores de la oleaginosa y las agroempresas detentan un poder significativo, aunque menor al que ejercen en el núcleo sojero de Entre Ríos.⁶⁸ Los productores arroceros tampoco cuentan con el

⁶⁸ La superficie cultivada y la producción de soja se concentra en los departamentos del sudeste provincial: Victoria, Diamante, Nogoyá, Gualeguay y Paraná (Bolsa de Cereales de Entre Ríos, 2015).

mismo peso que en Federación, que produce el 13,3% del arroz provincial, mientras que la zona arrocería de La Paz, localizada en el norte del departamento, sólo el 6,78% (Bolsa de Cereales de Entre Ríos, 2017).

Desde otro ángulo, cabe mencionar que China posee una relevancia indiscutible para Entre Ríos, ya que es el principal destino de sus exportaciones. En 2014, el 16% de las ventas de la provincia se dirigió a ese mercado (Cámara Argentina de Comercio, 2014). Más aún, las exportaciones entrerrianas a la potencia crecieron un 107,96% desde 2007, lo que superó la media en el conjunto del país (Gobierno de Entre Ríos, 2013). Si bien esto es consistente con la tendencia a nivel nacional, la aceleración del comercio sino-argentino en los años 2014 y 2015⁶⁹, en especial de productos agrícolas, estimuló la concurrencia de las aspiraciones del gobierno y de los principales grupos económicos provinciales por elevar la producción y las exportaciones a un ritmo acorde al crecimiento de la demanda de China. No obstante, ello exigía el incremento de la productividad y la expansión del área cultivada. La Paz y Federación, por su disponibilidad de suelo y agua, se convirtieron en territorios propicios para esa meta.

Para los productores de soja, principal producto exportado al gigante asiático, ello suponía intensificar su participación en un mercado donde ya tenían presencia. En la misma línea, el deseo del gobierno provincial de profundizar el comercio con la potencia era notorio desde 2010, cuando la exportación de alimentos fue un tema central de la misión comercial a Hong Kong y Guangzhou (Gobierno de Entre Ríos, 2010b).⁷⁰ El gobernador también había expuesto el potencial de la provincia en comercio e inversiones ante empresarios de diversos países en un evento organizado por la Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino-China (Gobierno de Entre Ríos, 23 de octubre de 2013).

Sin embargo, los intentos de la provincia por fortalecer sus lazos con China no estuvieron motivados sólo por el potencial de su mercado, sino por la

⁶⁹ En 2015 el valor del comercio entre Argentina y China creció un 12,3% con respecto al 2014. Su causa fue el incremento de las exportaciones chinas en un 9% y de sus importaciones en un 14,7% en comparación al año anterior (Viola, 2016).

⁷⁰ Esa misión fue organizada por la Región Centro, conformada por Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe.

consolidación de su papel como inversor y financista en la región. Las expectativas que esto generaba coincidieron con una modificación del accionar exterior del gobierno, que pasó de estar restringido al comercio hacia la exploración de otras opciones, como la búsqueda de financiamiento externo y créditos directos (Ippolito, 2015). Este objetivo motorizó la misión del gobernador a China en 2014 y el consecuente acercamiento a CSCEC e ICBC. Ese movimiento de Entre Ríos contó con el beneplácito del sector arrocero, como lo confirma la participación en esa gira de los directores de la Federación de Entidades Arroceras Argentinas (FEDENAR) y de la Fundación Proarroz. La primera congrega a los diferentes eslabones de la cadena arrocerá del país, mientras que la otra agrupa al sector público y privado para promover la innovación, la investigación y la transferencia de tecnología para la cadena del arroz (Locher y Guibert, 2015). Para ellos, la trascendencia de las reuniones con las entidades chinas residía en la posibilidad de instalación de sistemas riego en la provincia.

Ciertos cultivos en Entre Ríos requieren de irrigación, en especial el arroz, que representa el 80,23% de la superficie regada (FAO, 2014a). Aunque en la provincia prevalece el riego por aguas subterráneas⁷¹, este no es viable en los dos departamentos del norte. La alta salinidad de las aguas subterráneas de La Paz y Federación, donde también es escasa, provocan que el arroz sea regado mediante represas a partir de agua de lluvia. El inconveniente es que, debido a la variabilidad de las precipitaciones y los altos requerimientos de capital inicial, sólo los grandes productores pueden recurrir a ese sistema. Independientemente de ello, estos están expuestos a sequías periódicas, lo que supone una gran pérdida económica (Schinder, 2018). A esto se añade que la legislación sobre bosques nativos impide la extensión de los reservorios.

Los factores expuestos constituían una barrera a la expansión del cultivo de arroz. De ahí que los productores arroceros de Federación demandaran una fuente de agua alternativa, que permitiera el llenado de las represas y el riego directo de otras superficies. Es de notar que ese interés era más marcado en las explotaciones de mayor tamaño. Como comprueban Pagliettini, Filippini

⁷¹ El 62% del agua de riego proviene de pozos, seguido de un 19% de represas y un 19% de ríos y arroyos (FAO, 2014a).

y Domínguez (2014), la adhesión al proyecto de riego fue total en los productores que combinaban arroz y ganadería en el estrato de 2000 a 10.000 hectáreas y los que alternaban cítricos, ganadería y arroz entre 200 y 1000 hectáreas.

Igualmente, el riego era beneficioso para la citricultura, ya que permitiría incrementar el rendimiento en cantidad y calidad de la fruta. Sin embargo, al igual que el caso del arroz, sólo los mayores productores adherían a estas obras. En cambio, la adhesión fue nula en los productores citrícolas de 1 a 25 hectáreas y en el 65% de los productores de cítricos y ganadería en 25 a 200 hectáreas (Pagliettini, Filippini y Domínguez, 2014).

Cabe mencionar que el establecimiento de un sistema de riego en la zona del arroyo Mandisoví Chico había sido promovido desde el 2008 por los productores de arroz y cítricos locales, unidos en una asociación de regantes (Fundación Proarroz, 2015). Entonces ya era explícito el interés de los grupos dominantes en esta obra, como lo comprueba la pertenencia de uno de los coordinadores del proyecto y del presidente de la asociación de regantes al Directorio de la Fundación ProArroz. De todos modos, la iniciativa fue formulada conjuntamente por los productores, la provincia y la Nación, a través del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)⁷² del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El resultado de ese trabajo se plasmó en un documento de factibilidad (PROSAP, 2011). Asimismo, se solicitó financiamiento al Banco Mundial, con asistencia del PROSAP.

También se habían dado pasos incipientes en el desarrollo del acueducto La Paz-Estacas. En 2009 se celebraron reuniones con los productores (PROSAP, 2010) y en 2010 se efectuó una consulta pública (Gobierno de Entre Ríos, 2010a). Además, fue presentado al BID para la evaluación de su viabilidad y rentabilidad (Gobierno de Entre Ríos, 2011a).

⁷² El PROSAP es un fondo para el financiamiento de proyectos de infraestructura rural y servicios, negocios rurales y agroalimentarios e ingeniería, administración y supervisión. Es ejecutado por la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agricultura de la Nación. Sus fondos provienen del Estado Nacional y Provincial, el sector privado y el financiamiento externo (PROSAP, s.f.).

A pesar ese impulso inicial, ambos proyectos se mantuvieron paralizados, sin que las razones fueran claras, hasta que fueron retomados por CSCEC, una empresa estatal directamente administrada por el Consejo de Estado. Su ingreso a la ejecución de sistemas de riego a gran escala en Entre Ríos fue allanado por su *know how*, ya que es el mayor conglomerado de la construcción y bienes raíces de China, con presencia en más de 60 países, en los que realizó edificios y obras de infraestructura destacados (CSCEC, 2016b). La superioridad tecnológica que ostenta CSCEC se apoya en una cadena de la construcción que cubre desde la investigación y el desarrollo a la fabricación de equipos y la gestión de la propiedad (CSCEC, 2016a). Aparte de ello incursionó en otras áreas, como la optimización del suministro de agua, el drenaje, la construcción de tuberías y el manejo ecológico del agua.

Además de la trayectoria de CSCEC en materia de infraestructura, otro factor que aumentaba la propensión del gobierno provincial y de los productores arroceros ante China era su tecnología para la producción de arroz. Aunque en 2010 fue sugerida como un área de cooperación por el embajador de ese país (Gobierno de Entre Ríos, 2010c), la provincia ya había ensayado esa posibilidad en el año 2005, cuando FEDENAR firmó un contrato de cooperación sobre Ciencias y Técnicas del Arroz con la Academia de Ciencias Agrarias de la provincia china de Anhuí. Este contemplaba el intercambio de información y técnicas de producción y procesamiento a fin de desarrollar arces híbridos de variedades asiáticas en Entre Ríos para satisfacer esos mercados. Vale la pena resaltar que la Fundación Proarroz era la responsable de los aspectos técnicos del desarrollo de ese arroz (La voz del interior, 2005).

De cualquier forma, la principal limitante a la ampliación del riego en Entre Ríos era la disponibilidad crediticia (FAO, 2014a). Raúl Schinder (2018), miembro del directorio de la Fundación Proarroz confirmó que el proyecto de riego en Mandosiví Chico fue elaborado atendiendo a todos los requerimientos formales para obtener financiamiento del BID y el Banco Mundial, lo que se vio coartado por el *default* de Argentina. Por esa razón, la capacidad financiera detentada por la empresa constructora resultaba sumamente atractiva para los sectores económicos y políticos de la provincia.

En base a los ingresos obtenidos en 2015, la revista *Fortune China* la calificó como la tercera mayor empresa del país (China Construction America, 2016). De modo similar, encabezó el ranking de los 250 Contratistas Globales de la revista *Engineering News-Record*, que por los ingresos obtenidos por proyectos en el exterior la ubicó en el 11° puesto de su ranking de Contratistas Internacionales (China Construction América, 2017).

Esa disponibilidad de recursos fue potenciada por el respaldo de ICBC, lo que facilitó la primera experiencia de la provincia bajo la modalidad bilateral de financiamiento externo (Ippolito, 2015). Este es el mayor de los llamados *Cuatro Grandes*⁷³ bancos comerciales de propiedad estatal china, que controlan más de la mitad de los activos bancarios del país (Aoki & Wu, 2012). Al mismo tiempo, fue clasificado como el mayor banco del mundo según la lista *Top 1000 World Banks* y, por tercer año consecutivo, la lista *Global 2000* de la revista *Forbes* lo reconoció como la empresa más grande del mundo (ICBC, 2017).

De ahí que ICBC haya otorgado a Entre Ríos un crédito por el 85% del total de la obra, sin superar los 366 millones de dólares. Su plazo de pago, que incluyó un período de gracia de 5 años y será realizado en 20 cuotas, es de 10 años (M'Biguá y otros, 2015). Por su parte, SINOSURE proporcionó la garantía sobre el 95 % del capital y los intereses del crédito. Esta es una empresa financiada por el Estado y orientada a políticas, con la finalidad de promover las exportaciones chinas de bienes, tecnologías y servicios mediante seguros de crédito contra riesgos de impagos (SINOSURE, s. f). De esa forma, contribuye a la estrategia nacional de desarrollo y juega un rol importante apoyando el crecimiento del comercio exterior y la estrategia de *Go Out*.

La capacidad material de las tres entidades chinas frente a la provincia, en especial en la esfera tecnológica y crediticia, se tradujo en el poder de decisión obtenido por estas sobre las tierras de La Paz y Federación afectadas por la

⁷³ Este grupo está integrado por el ICBC, el Banco de China, el Banco Agrícola de China y el Banco de Construcción de China. Los cuatro fueron asumiendo las funciones bancarias que había centralizado el Banco del Pueblo de China entre 1949 y 1979. En 1984, este se convirtió en el banco central del país.

obra. Efectivamente, la reconcentración de 55.000 hectáreas en esos departamentos, con una influencia sobre 240.000 hectáreas, por parte de CSCEC para la construcción de la obra, impulsó el rechazo explícito de las organizaciones sociales.

Una de las cuestiones que encendió la alerta en la sociedad fue la magnitud del endeudamiento contraído con China. A la quintuplicación del costo que había estimado el PROSAP para la obra se sumaba la oscuridad en torno a los términos del acuerdo y la falta de garantías del uso adecuado de los fondos. Sin embargo, de mayor gravedad era que la población estaba obligada a pagar el crédito. Para ello, según la Ley 10.352 (2015), se crearían impuestos y se colocaban en garantía los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, la principal fuente de financiamiento de la provincia. Además de aumentar la carga tributaria de los entrerrianos, esto generaba el riesgo de disminución de los fondos hacia otras áreas, como salud y educación (Laferriere, 2015). Por consiguiente, el pago por el préstamo del ICBC ejercería una alta presión sobre los recursos de la provincia que, junto a sujetarla a las exigencias del banco, terminaría ampliando la brecha de capacidades materiales entre ambos.

Otro punto sensible de la iniciativa se vinculó al impacto del canon por el riego sobre los pequeños y medianos productores. El Ingeniero Agrónomo Pablo Benetti, que trabaja en chacras en La Paz, explicó a la prensa que el PROSAP en 2012 había cotizado el canon por el acueducto a 1300 pesos por hectárea. Así, por ejemplo, por 100 hectáreas se deberían pagar 130.000 pesos. Ese monto, al que se debía sumar el impuesto inmobiliario y el costo del agua utilizado, resultaba muy difícil de afrontar para un pequeño productor debido a la caída de la rentabilidad de la ganadería. Adicionalmente, la topografía del departamento se caracteriza por la presencia de desniveles que tornan imposible el riego por gravedad. Por ende, para tomar agua del canal y esparcirla en los campos se requería establecer estaciones de bombeo que impulsaran el agua hacia arriba, para que descienda por gravedad. El problema es que ello supone un alto consumo de electricidad, que inclusive supera al de la ciudad de La Paz (AIM, 2014).

Si bien no existió información oficial sobre el monto del canon en 2014, lo cierto es que este se hubiera sumado a las cargas fiscales para el pago de la obra y otros gastos adicionales, como el mantenimiento. La consecuencia de lo anterior, tal como fue señalado en una demanda realizada al Supremo Tribunal de Justicia de Entre Ríos, es que “podría generar un quiebre de las economías rurales de pequeña y mediana escala, con la previsible puesta en venta de tierras que pasarían a acumularse en manos de un puñado de grandes propietarios” (M’Biguá y otros, 2015: 68).

La amenaza de desplazamiento de los pequeños productores de sus tierras debido a la imposibilidad de afrontar los costos del riego es una muestra clara de su diferencia de poder material tanto con los grandes productores que se beneficiarán de esa obra como con la empresa estatal china. La realización de ese pronóstico se torna más factible al considerar que, en primer lugar, el proyecto no contempló financiamiento intrapredial que facilite el acceso de los productores al riego. En segundo lugar, el PROSAP identificó como beneficiarios del acueducto La Paz-Estacas sólo a 28 productores de los 258 que se encontraban en el área de influencia de la obra. Estos se destacan por poseer más de 500 hectáreas y concentrar más de 15.000 hectáreas de las 24.000 que comprende el acueducto (Concordia7, 2014). Precisamente, esos grandes productores se ubican sobre la fuente de agua y tienen la capacidad financiera para aprovechar el riego (P. Benetti, comunicación personal, 13 de octubre de 2017).

En cambio, las tierras y actividades de los 166 productores restantes que poseen entre 10 y 100 hectáreas y los 64 que cuentan 100 y 500 hectáreas, dedicados en su mayoría a la agricultura familiar, se encontraban amenazadas por la ejecución de la obra. Eso explica que la mayoría de las familias de pequeños y medianos productores establecidos en la cuenca que genera el acueducto estuviera en contra del proyecto (Benetti, 2017). Por otra parte, en ese relevamiento el PROSAP no contempló a la población rural de menos de 10 hectáreas o que vive en la banquina del camino, lo que presuntamente se debe a su imposibilidad de acceder al riego dado sus costos.

La inviabilidad de la obra para el pequeño productor fue confirmada por Roberto Garnier (comunicación personal, 25 de octubre de 2017), propietario

de 250 hectáreas a 30km de la ciudad de La Paz. En su opinión, sólo pocos productores iban a poder costear la electricidad para elevar el agua y los canales a cielo abierto, pero el productor chico terminaría vendiendo su tierra. Para él, eso no era extraño en la zona, ya que recordó que allí había colonias oficiales que por los vaivenes de la economía habían sido compradas por los grandes propietarios.

En el caso de la obra del arroyo Mandisoví, los estudios del PROSAP (2011) identificaron como beneficiarios directos a 130 productores, entre ellos 56 productores arroceros y/o ganaderos arroceros de Federación, que concentran 130.500 de las hectáreas a regar. Esto muestra que su adhesión al proyecto se vincula a que perciben excedentes que permiten afrontar los costos del canon (Pagliettini, Domínguez y Filippini, 2016). Vale mencionar que originalmente este sector había consentido en asumir el repago de la obra conjuntamente con la provincia (Schinder, 2018). Por otra parte, se beneficiarán 74 pequeños productores citrícolas que desarrollan sus actividades en colonias del departamento.⁷⁴ La inclusión de este sector es uno de los elementos que diferencia a este proyecto del acueducto y, al mismo tiempo, le garantizaba el consenso de la sociedad.

Conviene agregar que la pérdida de las tierras por los pequeños propietarios también podía ser correlato de las expropiaciones contempladas en la Ley 10.352. En particular por la posibilidad de que, al perder la unidad económica, los chacareros se vieran obligados a vender el resto de su parcela (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015b). De hecho, la ficha ambiental sobre del acueducto La Paz-Estacas (PROSAP, 2009) reconoce que las trazas de los canales fueron diseñadas para transcurrir por las banquetas de los caminos públicos, pero algunos tramos ocuparían tierras privadas. En adición, afirma que se deberían incorporar tierras de uso agrícola para la localización parcial de los canales. Aunque se desconocía cuáles serían las áreas sujetas a expropiación, los pequeños propietarios exhibían una mayor vulnerabilidad.

⁷⁴ Esas son las colonias La Fraternidad, Santa María y N° 20.

La desposesión provocada por la magnitud del endeudamiento asumido por la provincia y la incapacidad de los pequeños productores para afrontar el costo de la obra consolidaba el poder de los promotores del proyecto. Pero la resistencia de las organizaciones se enfocó asimismo en la desigualdad ambiental entre los beneficios que obtenían las entidades chinas del control de la tierra y los costos sobre el ambiente que debería tolerar la población. En la zona del proyecto La Paz se encuentran áreas de monte de categoría roja dispersas en forma de parche, que se alternan con una zona de chacras. Benetti (2017) y Garnier (2017) afirmaron que el desmonte en la cuenca del acueducto para el avance agrícola es lo único que podía justificar la rentabilidad de la obra. También advirtieron sobre el deterioro de los suelos, que son muy susceptibles a la erosión, y la contaminación causada por el uso intensivo de energía eléctrica.

Otros temas delicados se vinculaban, por un lado, a la pérdida de biodiversidad por la desaparición del monte nativo, y por otro, al trasvasamiento del agua de una cuenca a la otra. Al respecto, no se estudió el impacto que significaría que el agua para regar sea tomada del lago Salto Grande que recibe los agrotóxicos de la forestación, la citricultura, la soja y el arroz (J. Daneri, comunicación personal, 18 de febrero de 2018). De todos modos, el economista y docente Luis Laferriere (comunicación personal, 26 de septiembre de 2017) explicó que la Multisectorial se enfocó a frenar el otorgamiento del crédito, lo que impidió un análisis en profundidad de la dimensión ambiental del proyecto.

5.3.2. Las relaciones de poder discursivo

La dimensión discursiva de la estructura de gobernanza de la tierra en Entre Ríos estuvo determinada desde el comienzo del gobierno de Urribarri tras un objetivo: “Relanzarnos a ser un complejo productor de agroalimentos de avanzada” (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2007:26). Ello era indispensable para su propósito de “contribuir a que Entre Ríos sea una provincia vital” (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2007:23). El sustrato de esa postura era la que la provincia contaba con el mayor potencial del país para desarrollar la producción de agroalimentos de alta eficiencia, que no

debía ser simplemente el motor de la economía, sino un elemento de justicia social que promoviera la difusión de ingresos y conocimientos.

Ese argumento fue reforzado con un énfasis en el desafío de Argentina “con una matriz de alimentación claramente excedentaria capaz de proveer proteína a 400 millones de personas” (Informe Digital, 2014) de lograr una participación protagónica frente a la demanda mundial de alimentos. De esa forma no sólo quedó claramente definido el perfil productivo que debía consolidar Entre Ríos, sino que a su vez el accionar de los funcionarios y los sectores económicos fue encauzado hacia esa meta. Para asegurar la adhesión de los últimos, el gobierno sostenía además que el trabajo conjunto y la sinergia con los productores era fundamental en esa política que, al mismo tiempo, contribuiría al fortalecimiento de la inversión en la provincia.

Llamativamente, el discurso inaugural de Urribarri también asoció las nociones de desarrollo, calidad de vida y medioambiente. Sin embargo, bajo esas construcciones se justificaba y encubría el avance y la intensificación de la explotación de bienes primarios en la provincia y, en consecuencia, la acentuación del extractivismo. Esto se entrelazó con el supuesto de que el aumento de la producción y las exportaciones fueron la causa del inédito crecimiento de la provincia (Urribarri, 2012).

La infraestructura que CSCEC ejecutaría en la provincia fue fácilmente ensamblada dentro de ese marco discursivo. La primera declaración gubernamental al respecto subrayó que “confiamos que China State, también generando valor local, va a ser un factor de enorme importancia para apalancar el crecimiento de Entre Ríos y de Argentina” (Gobierno de Entre Ríos, 2014a). Más aún, Urribarri calificó el acuerdo por el proyecto como “un hito en la historia de Entre Ríos” y un “salto cualitativo” (La nota digital, 2014) para dar el puntapié inicial hacia la realización de canales de riego permanentes en gran parte del territorio. De esa forma, desde el inicio, se construyó la imagen de la obra como una oportunidad única para la transformación productiva de la provincia.

La trascendencia de la iniciativa, de acuerdo al gobernador, residía en que “Vamos a ampliar a dos millones de hectáreas productivas con estas obras de riego. A mayor rendimiento mayor será la competitividad de este sector”

(Gobierno de Entre Ríos, 2014e). Esa visión se vio consolidada por su compatibilidad con los fundamentos destacados por la presidente Fernández tras la firma del convenio,

Estos emprendimientos de riego van a incorporar 200 mil hectáreas más de riego. Actualmente tenemos dos millones de hectáreas bajo riego y una de las metas es duplicar y llegar a cuatro millones de hectáreas, y estos dos emprendimientos significan solamente el diez por ciento de esas metas (La nota digital, 2014).

Ello expone la lógica economicista que atravesaba las interpretaciones del proyecto, presentada como la vía para el aprovechamiento de las zonas inactivas de la provincia. Esto era congruente con la opinión consolidada en la sociedad referente a la postergación del norte provincial. Por eso, un diputado llegó a caracterizar al acueducto como “un acto de justicia por cuanto nuestro Norte está históricamente postergado” (Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos, 2015). De esa forma, las posibilidades que la multiplicación de la producción generaría a las empresas y la creación de empleos se convirtieron en conceptos clave para generar consenso en torno a la necesidad de la obra.

La constructora y financieras chinas también contribuyeron a instalar la creencia de los beneficios para la provincia. Así, el director de Operaciones Internacionales de CSCEC, durante su visita a la zona de instalación del riego, admitió que en “Entre Ríos la gente es muy amable y lo que pude observar es que la tierra es muy buena para el desarrollo de la agricultura. Creo que la parte económica va a tener un gran desarrollo en la provincia y nosotros haremos un aporte para ello con nuestro trabajo” (Gobierno de Entre Ríos, 2014c). Una declaración idéntica fue realizada por el director de SINOSURE, para quien “el proyecto de los acueductos puede brindar una mejor condición de infraestructura en el desarrollo económico de la provincia y también puede ayudar a los productores agrícolas” (Gobierno de Entre Ríos, 2014e).

El sector arrocerero jugó un papel relevante en respaldar las nociones construidas en torno al proyecto de China y exponer su coherencia con el interés general, en lugar de intereses específicos. Esto es perceptible en las

afirmaciones del presidente de FEDENAR y de la Fundación Proarroz, Jorge Paoloni, a la prensa del gobierno provincial,

potenciar la producción sobre todo de Chajarí y el norte de Entre Ríos, de tener zonas inactivas y esperando a que llueva para poder regar algo a tener agua es un cambio enorme y sobre todo lo que va producir en la zona. Vas a poder producir el cultivo que vos quieras y teniendo el agua, el rinde será de acuerdo a la tecnología que apliques. El transporte, la industria, teniendo agua, también serán beneficiados, y en el caso del arroz el costo de producción estimamos que mejorará a nuestro favor (Gobierno de Entre Ríos, 2014c).

De forma más específica, el Ing. Schinder (2018) explicó que el riego incrementaría la producción de arroz y posibilitaría su rotación con ganadería, lo que mejoraría sustancialmente la rentabilidad de su actividad. Junto a ello, remarcó que su impacto económico contribuiría al desarrollo del norte entrerriano.

Por el contrario, la escasez de información sobre lo firmado con China generó preocupación y desconfianza en las organizaciones sociales, de modo que, desde el inicio, sus percepciones quedaron amalgamadas bajo la frase “nada que sea bueno puede ser secreto” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015a). Por ello, el secretismo prevaleciente previo al tratamiento de la Ley 10.352 en la Cámara de Diputados provocó un rechazo terminante, en el que “el pueblo entrerriano dice NO al proyecto de ley” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015a).

Sin embargo, frente a la sanción de esa norma, la Multisectorial modificó su estrategia discursiva. Desde entonces, la base para concientizar sobre la cuestión e instalarla en el espacio público fue la creación de la imagen del proyecto como una estafa. Esto es observable en la difusión de un folleto que declaraba que la ley había sido aprobada a espaldas del pueblo y reclamaba “¡Basta de secretos, negociados y tramoyas!” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015d). Mientras, el diputado Lisandro Viale la calificó como “uno de los mayores intentos de estafa que ha tenido la Provincia de Entre Ríos en este último período democrático” (Cámara de Diputados de Entre Ríos, 2015). Incluso, la Multisectorial finalizó sus

comunicados con el lema “Contra la estafa del cuento chino” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015b).

Esa idea se alimentó, por un lado, en el injustificado monto financiero de la obra. Por el otro, del procedimiento de negociación y aprobación de la ley, que “perseguía y persigue ocultar al Pueblo las condiciones en las que endeudó la provincia” (M’Biguá y otros, 2015). Por esa razón, la corrupción asociada a los acueductos y el riego fue otra noción esgrimida en el rechazo. Así, la Multisectorial expresó que la ley y su anexo “podrían constituir el mayor acto de corrupción de la Historia de la Provincia” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015a).

Análogamente, varias organizaciones políticas expresaron que “al no ser de conocimiento público, nada asegura que la ley, además, podría estar autorizando condiciones para satisfacción de intereses particulares ajenos al interés general” (Asociación Civil Paraná Ciudad inteligente *et.al.*, 2015). El discurso de la corrupción en torno al proyecto tenía la fuerza suficiente para persuadir a la sociedad, ya que ponía de relieve que el reclamo por la magnitud y la forma en que se acordó el crédito no pertenecía a un sector específico, sino que concernía a todos los entrerrianos. Esto intentaba ser expresado por el mismo nombre de la Multisectorial.

Al mismo tiempo, los pensamientos de las organizaciones confrontaron directamente con el énfasis del gobierno en los beneficios de la iniciativa. A través de un comunicado, la Multisectorial expresó que si bien el riego para el uso productivo es necesario, “del texto del proyecto no surgen garantías ni indicios de los efectos favorables de esa obra, menos aún que sus eventuales beneficios puedan llegar a los pequeños productores entrerrianos ni mejorar las producciones agrícolas o incrementar la superficie cultivada” (Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos, 2015a).

En La Paz esto se articuló con la idea de los productores de que el acueducto no era prioritario dada la presencia de problemas básicos pendientes de resolución, entre ellos la tenencia de la tierra, el desarraigo, la erosión del suelo, el fomento de las economías regionales, el estado de los caminos y la falta de servicios básicos. Por eso, la obra fue considerada una exageración. Para ilustrar esto, el Ing. Benetti afirmó a la prensa que “sería poner un aire

acondicionado en una casa cuando a ésta le falta el techo, los pisos, ventanas y puertas” (AIM, 2015a).

El cuestionamiento a la necesidad del acueducto en La Paz se nutrió de argumentos técnicos. La base de esto fue un escrito del geólogo Égido Scotta (2015), investigador del INTA Paraná en Erosión Hídrica de Suelos. Este señala que los suelos poco permeables, la abundancia de precipitaciones y el relieve ondulado causan que el paisaje del norte provincial este modelado por la presencia de grandes volúmenes de agua. Por lo tanto, reconoce que el riego puede ser reemplazado por el aprovechamiento de los excedentes de agua de lluvia escurrida o evaporada en las planicies, lo que supone una inversión menor.

Ese documento constituyó una fuente legítima para echar por tierra las ideas oficiales acerca de la utilidad y viabilidad de las obras a ser construidas por China. A su vez daba respaldo y contribuía al surgimiento de un saber contra-experto al margen del discurso hegemónico (Svampa, 2013). Por eso fue difundido por la Multisectorial y rápidamente se incorporó al repertorio discursivo de los grupos movilizados. Por ejemplo, la demanda judicial resaltó que si el Poder Ejecutivo hubiera realizado una audiencia pública previa a aprobar la construcción del acueducto, se hubiera encontrado con el rechazo de la población, porque “en esa zona, en la que trabajan y producen micro, pequeños y medianos productores, no es necesario el riego por acueducto, debido a la frecuencia de las lluvias, el tipo de suelo y el tipo de producción que se lleva a cabo” (M’Biguá y otros, 2015:66).

Otro conjunto de pensamientos que justificó la obra se vinculó al aprovechamiento racional del agua. De ahí que el gobernador lo presentara como “un proyecto transformador en la administración y el manejo de los recursos hídricos” (La nota digital, 2014). Incluso, admitió que la instalación de sistemas de riego revertiría la tendencia de la provincia al despilfarro y la mala gestión del agua dulce (Maciel, 2014). En otra oportunidad, insistió en que, si bien la naturaleza dotó a la provincia del curso de los ríos, antes de su mandato “nadie tuvo la decisión de llevar adelante políticas transformadoras que rompan los paradigmas establecidos” (La nota digital, 2014). Más aun, dentro del gobierno se llegó a destacar que el acueducto La Paz-Estacas

además de su importancia agraria, cumpliría una función social, ya que permitiría el suministro de agua de mejor calidad a las ciudades circundantes al canal (AFPD Digital, 2015).

En su resistencia al discurso hegemónico sobre el proyecto, las organizaciones rescataron asimismo los valores ambientales. La mayoría de los informes y comunicados emitidos mencionó la inexistencia de un EIA previo a la contratación de la megaobra. Aunque esto limitó el despliegue de argumentos, la percepción compartida era que el suelo, el agua y “y el lugar de la provincia más rico donde queda monte nativo” (Daneri, 2018) serían perjudicados. Esto abrió un espacio para la interrogación acerca de sus efectos sobre el ambiente, “¿Se piensan realizar nuevos desmontes? ¿No se agravará el grave y conocido problema de la erosión de la tierra? ¿Se trabajará en nuevos suelos donde no hay garantía de su capacidad para sostener otras producciones?” (Laferriere, 2015).

No obstante, con total desdén de las críticas, Urribarri insistía que la obra de riego cambiaría el modelo de producción agraria en Entre Ríos (Maciel, 2014). Esto se relacionaba a la posibilidad de agregado de valor, tal como destacó a la prensa en su misión a China en 2015: “Argentina y nuestra provincia con sus cadenas de valor y complejo agroindustrial están llamados a ser privilegiados proveedores de alimentos y proteínas para el mundo” (Uno Entre Ríos, 2015).

Lo anterior fue articulado con una segunda serie de argumentos que subrayaban la relevancia del proyecto dentro de las relaciones sino-argentinas así como las ventajas de ese lazo para Entre Ríos. Esto fue claramente expresado por el gobernador:

nuestra provincia no puede perder la oportunidad de sumarse a este nuevo marco de relaciones que se están estableciendo entre China y la Argentina. China ha declarado su interés por una alianza estratégica con nuestro país y Entre Ríos, como lo ha venido haciendo con tantos otros temas, está activa para obtener los mayores beneficios para nuestro pueblo (La nota digital, 2014)

Esa declaración ampliaba la aceptación de la obra de dos formas. Por un lado, la adhesión a la estrategia nacional con China permitía imbuir al proyecto de las ideas propagadas por el Consenso de Beijing. Por el otro, la percepción de que se encontraban frente a una oportunidad única para los entrerrianos y las otras provincias aseguraba la conformidad del gobierno nacional. Al respecto, Urribarri enfatizaba que el riego en La Paz y Mandisoví Chico eran las dos primeras obras de CSCEC en Argentina y que la constructora podía llevar ese modelo de desarrollo de infraestructura a todo el país (Gobierno de Entre Ríos, 2014a).

Se debe destacar que la contraparte china coincidía en la relevancia de la obra para el vínculo bilateral. En este sentido, el director de operaciones internacionales de CSCEC expresó su esperanza en que “con los proyectos se desarrolle la amistad y al desarrollo económico” (Gobierno de Entre Ríos, 2014c). Sin embargo, estas nociones invisibilizaban la prevalencia de la visión economicista de la naturaleza y la subordinación de la provincia a los intereses de la potencia. Como expresó el gobernador: “hemos encontrado en China nuestra piedra filosofal, es decir aquel recurso capaz de transformar al dinero en alimentos y a los alimentos en felicidad y tranquilidad para los chinos y para los entrerrianos” (Urribarri, 2014).

El concepto de soberanía también fue colocado en primer plano por las organizaciones sociales. En especial, advirtieron que Entre Ríos renunciaba a esa facultad debido a que en el contrato de crédito con ICBC había aceptado someterse a la legislación inglesa en caso de controversia. Ese cuestionamiento se extendió al conjunto de compromisos firmados a nivel nacional con China. Esto lo ilustra un comunicado emitido por la Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015a) que afirmó que el Convenio Marco de inversiones de 2014 “significa comprometer el futuro nacional transformándonos en una dependencia colonial”.

Los legisladores que se opusieron al proyecto contribuyeron a asentar la idea sobre la subordinación argentina frente a China. Por ejemplo, la diputada Emma Bargagna caracterizó dicho convenio como “el hecho más relevante de ataque a la soberanía popular de este gobierno” y una “nueva conquista”

(Cámara de Diputados de Entre Ríos, 2015). Asimismo, profundizó que, con la excusa del ingreso de dólares, el gobierno nacional aceptó condiciones leoninas que superan el Pacto Roca-Runciman. De cualquier manera, un punto a subrayar es que, a pesar de la percepción de desarraigo y desaparición de la población rural que provocaría la obra así como la advertencia de los rasgos que adquiriría la relación con China, la noción de acaparamiento de tierras estuvo ausente del discurso de las organizaciones sociales.

5.3.3. Las relaciones de poder institucional

Un rasgo distintivo de la toma de decisiones en torno a la tierra en Entre Ríos es que, más allá de la relevancia de los aspectos informales, esta ocurrió predominantemente mediante instituciones formales. Al respecto, la provincialización de los recursos naturales por la Constitución Nacional de 1994 ha sido determinante en la gobernanza, ya que otorgó a la provincia la facultad de establecer las reglas de acceso y uso de sus tierras. Por eso, la Constitución de Entre Ríos (2008) reconoce: “Los recursos naturales existentes en el territorio provincial corresponden al dominio originario del Estado entrerriano, que ejerce el control y potestad para su aprovechamiento, preservación, conservación y defensa” (art.85).

La Carta Magna provincial contiene disposiciones que afectan directa o indirectamente a la tierra. Las únicas cláusulas referentes a su tenencia expresan el deber del Estado en la promoción de la colonización (art. 71) y el acceso a la tierra para la población rural (art. 68). También es responsable de desalentar “la especulación y la existencia de latifundios y el uso de la tierra en grandes superficies” (art. 83). Pese a estos preceptos, Entre Ríos no reconoce la función social de la propiedad.

En referencia al desarrollo económico, se establece que la provincia procurará “la unidad económica productiva mediante leyes que contemplen el arraigo del productor entrerriano, el crecimiento y desarrollo progresivo de las actividades productivas locales” (art. 83). Asimismo, le corresponde formular políticas que alienten el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (art. 67) y la diversificación, industrialización y participación equitativa en toda la cadena de producción (art. 68). Por último, fija el deber de Estado de garantizar la aplicación de los principios de sustentabilidad (art. 83) y el

fomento de la preservación y recuperación del suelo (art. 85). Además, reconoce que “el agua es un recurso natural, colectivo y esencial para el desarrollo integral de las personas y la perdurabilidad de los ecosistemas” (art. 85).

No obstante, ese marco constitucional ha tenido una relevancia limitada en la definición de la gobernanza de la tierra en la provincia, ya que fue reiteradamente desconocido por las autoridades para favorecer a los sectores económicos dominantes. Ejemplo de ello es el retraso en la aprobación de leyes provinciales, tales como la Ley N° 10.284 de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo en Entre Ríos (2014), que definió áreas de bosques para su manejo sustentable. Esta fue sancionada en febrero del 2014 y promulgada el 28 de marzo de ese año, siete años después de que fuera dictada la Ley Nacional de Bosques, pero el Poder Ejecutivo no la reglamentó hasta agosto de 2015. La demora en la aplicación de la ley nacional imposibilitó que sean frenados los desmontes en el territorio provincial (Krenz y Allende, 2015). La existencia de un fallo de la Justicia Provincial de 2004 que prohibía el desmonte tampoco fue suficiente para impedir que, entre 2007 y 2014, Entre Ríos perdiera más de 85.000 hectáreas de bosques nativos (Daneri, 2016).

La actuación de la provincia en materia de bosques manifiesta, por un lado, la gravitación de los intereses de los productores agropecuarios sobre las medidas gubernamentales que pudieran afectar la expansión de sus actividades. Por el otro, exhibe la importancia de las acciones informales para el logro de esa meta, aun incumpliendo los principios ambientales de la Constitución provincial ya que, una vez en vigor, la ley tampoco sirvió para detener el desmonte.

Es de destacar que un representante de la Fundación M'Biguá expresó que Entre Ríos es “una de las provincias más anárquicas en cuanto a cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental” (Daneri, 2018). Prueba de ello es que carece una política ambiental, ya que es la única provincia que no posee una ley del ambiente que establezca la evaluación de impacto ambiental. Aunque el gobierno reglamentó el procedimiento a través del Decreto 4977(2009), este no es evaluado por la Secretaría de Ambiente provincial. Un

dato no menor es que ese organismo depende del Ministerio de Producción, lo que condiciona su presupuesto y personal.

A la inversa, lo dictado por la Constitución provincial también ha sido contrariado de modo explícito por las instituciones formales, a través de la sanción de normas. Ello ocurrió con la Ley provincial N° 10.092 (2011), propuesta por el gobernador Urribarri y sancionada en 2011, conocida como la *Ley del Arroz S.A.* Este es un caso emblemático que trasluce el modo en que las instituciones de la estructura de gobernanza gestionan la tierra y su coherencia con las relaciones de poder material y discursivo.

El objetivo de la iniciativa era “la transformación de las tierras fiscales de propiedad de la provincia de Entre Ríos actualmente improductivas, y el mejoramiento y la ampliación de la capacidad instalada de los puertos” (art. 1). Para ello, creó una sociedad anónima (S.A.) denominada Arroz del Delta Entrerriano con una duración de 99 años, a la que le concedió “la administración, transformación, desarrollo, aprovechamiento agroindustrial y explotación comercial, de las tierras fiscales de la Provincia” (art. 2). La particularidad de esa sociedad era que sería adjudicada en un 60% mediante un concurso público. Un 20% se distribuiría en una proporción idéntica entre “los diez productores de la provincia de Entre Ríos que registren el mayor volumen de producción del territorio provincial” (art. 5, II). El 20% restante quedaba en manos del Estado.

De esa manera, se legalizaba una transferencia explícita de la capacidad de decisión provincial sobre el manejo y la explotación de 200.000 hectáreas de tierras fiscales por un siglo a una S.A. en la que el sector privado tenía participación mayoritaria (Viale, 2012a). Aunque esas tierras no iban a ser vendidas, serían administradas por grupos del agronegocio y destinadas a la producción de arroz y soja en toda la provincia, incluyendo la zona de humedales. Por ende, la ley favorecía la concentración del uso de la tierra en un reducido grupo de grandes productores (Viale, 2012b). Además existía la posibilidad de que condujera a la privatización de los puertos. Más aún, la norma no contenía restricciones a las transferencias de títulos, por lo que cualquier *pool* o empresa, nacional o extranjera, podía dominar la sociedad.

El mismo tratamiento de la ley es indicativo de la centralización de las decisiones en el Ejecutivo provincial, su inclinación a favorecer al agronegocio y su influencia en las decisiones legislativas. La razón es que fue aprobada en el Senado —completamente integrado por oficialistas— y en Diputados —de mayoría oficialista— en forma apresurada, sin análisis ni debate. Esto no sólo provocó un firme rechazo de organizaciones sociales y ambientales, sino también de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires, por oponerse a normas sobre el manejo de los humedales.⁷⁵ En consecuencia, a 40 días de su aprobación, el partido oficialista propuso la derogación de la ley.

Otro punto interesante de esa norma, consistente con el respaldo a la agricultura industrial, es que derogaba la Ley provincial N° 9603 (2004), que prohibía el uso de glifosato para la producción agrícola intensiva en la zona de humedales. Aunque fue sancionada en el 2004, fuera del período estudiado en este trabajo, es otra muestra de la incidencia del capital en las decisiones sobre la tierra en Entre Ríos y la visión de esta como un mero recurso. Esa ley surgió en respuesta a la presión de diversos actores para explotar los humedales del Delta del Paraná, en especial las islas fiscales del departamento Victoria.⁷⁶ Se fundamentó en la necesidad de recaudación del Estado, así como de poseer un mecanismo transparente para el arrendamiento. Por ende, no aspiró a dar un status jurídico especial a ese ecosistema, sino sólo a evitar el crecimiento del negocio sin la participación del Estado (Taller Ecologista y M'Biguá, 2009).

En contra de lo previsto, no aumentó el ingreso provincial y se profundizó la ocupación de los humedales sin ningún ordenamiento territorial: entre 2006 y 2007, se adjudicaron 128.350 hectáreas de tierras fiscales en Victoria, en un procedimiento plagado de acusaciones de discrecionalidad, desplazamiento de pobladores y conflictos. Por lo tanto, la derogación de esta ley acentuaba

⁷⁵ El Programa Integral de Desarrollo Sustentable del Delta, firmado por Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe en 2008.

⁷⁶ Ese proceso fue acentuado por dos factores. Primero, la expansión de la frontera agrícola, que desplazó la ganadería hacia las islas. Segundo, la revalorización de las tierras provocada por la construcción de la conexión vial Rosario-Victoria. Como resultado, el número de cabezas de ganado creció más de un 400% y el valor de la tierra se multiplicó por veinte (Taller Ecologista y M'Biguá, 2009).

la presencia del capital en el Delta y liberaba de restricciones en sus prácticas agrícolas a los arrendatarios y propietarios de esas tierras, entre ellos empresas como Baggio, Deltagro S.A., Copra S.A. y Berna Agri B.V.

La sensibilidad de la legislación a los deseos de los inversionistas también es visible a nivel municipal. Como ejemplo cabe citar la presentación por parte del intendente de Santa Elena, en el departamento de La Paz, de un proyecto ante el Concejo Deliberante para la venta de 75 hectáreas de tierras municipales al empresario norteamericano Douglas Tompkins. Esas tierras, que iban a destinarse a un emprendimiento productivo agroecológico, se hubieran sumado a las 3000 que poseía en el norte de Entre Ríos (Uno Entre Ríos, 2013).

En claro contraste con su activo papel en la creación de leyes beneficiosas para el agronegocio, el gobierno provincial sólo intervino tímidamente en temas como la concentración de la tierra y la precarización laboral rural, que no formaron parte de la agenda (Nussbaumer, 2014). Tampoco se formuló una política agropecuaria provincial para disminuir las desigualdades del sector (Dominguez y Orsini, 2008).

Un elemento que incidió especialmente en ese esquema de poder institucional en torno a la tierra fue la adhesión explícita de la provincia a las políticas del gobierno nacional. Ese alineamiento era tan fuerte que el gobernador reconoció su aspiración a convertirse en la continuidad del gobierno de Fernández (Informe Digital, 2015b). Una de las áreas en que este se manifestó fue en el respaldo de Entre Ríos al PEA 2010-2016, en el que proyectaba desempeñar un rol protagónico (Gobierno de Entre Ríos, 2011b). Dado que el núcleo del programa es la ampliación de la producción de granos, en especial la soja (Wahren, 2016), estimulaba el avance de la frontera agropecuaria en la provincia, al tiempo que simbolizaba la vigencia del modelo de agronegocios y la reprimarización de las exportaciones (Hocsman, 2014).

La sintonía entre provincia y nación se expresó de manera particular en la prioridad otorgada al relacionamiento con China. Entre Ríos ya había participado de misiones a ese país en 2010 y en 2014. La última fue de suma relevancia por los compromisos alcanzados por el gobernador con CSCEC e

ICBC y porque en esa ocasión se reunió con el ministro asistente de comercio de China en la sede del MOFCOM (Gobierno de Entre Ríos, 2014b). Eso significó una clara muestra de apoyo del gobierno chino a las operaciones de sus empresas en la provincia. A su vez, posibilitó a los funcionarios entrerrianos conocer de primera fuente las necesidades y demandas de la potencia.

Las actividades de la provincia se vieron potenciadas por las acciones del gobierno nacional para fortalecer su relación con China. En 2014, los ministros de Relaciones Exteriores de ambos Estados acordaron impulsar la cooperación en varios terrenos, entre ellos la construcción de infraestructura (Embajada de la República Popular China en la República de Colombia, 2014). No obstante, dos de los convenios firmados en el marco del establecimiento de la alianza estratégica integral en 2014 resultaron decisivos para la gobernanza de la tierra en Entre Ríos, ya que crearon un marco que facilitó la presencia de las empresas chinas en la provincia.

Primero, el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, que en su artículo 5 establece la adjudicación directa de proyectos de infraestructura siempre que estén sujetos a financiamiento concesional de China. Segundo, el artículo 4 del Convenio Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructura, en el que China se compromete a fomentar la participación de sus empresas públicas y privadas en proyectos de infraestructura en Argentina mediante el apoyo formal de la CNDR y otras dependencias, el financiamiento de los bancos y entidades financieras y los servicios de seguro de SINOSURE.

5.3.3.a. El acuerdo de Entre Ríos y China

En un contexto de creciente incidencia de los actores privados en las decisiones sobre la tierra, el poder material y discursivo ejercido por China frente a la provincia fue plasmado formalmente en el acuerdo de desarrollo y construcción de los proyectos de riego en Entre Ríos, firmado por el gobernador y el vicepresidente de CSCEC. La prueba más fehaciente de que el documento condensaba la brecha de capacidades entre las partes es que no fue difundido públicamente. Por esa razón, rápidamente la sociedad recurrió a las vías institucionales para solicitar información a las autoridades. Tan sólo

10 días después del anuncio de la concreción del convenio, la ONG M'Biguá (2014) demandó al gobernador, por medio de una nota, una copia certificada del compromiso. La falta de respuesta motivó la realización de una denuncia a la Oficina Anticorrupción y Ética Pública de Entre Ríos, que tampoco fue respondida (M'Biguá y otros, 2015).

En simultáneo, una asamblea de productores y representantes de organizaciones de la sociedad civil de La Paz dirigió un petitorio, con más de 200 firmas, al Poder Ejecutivo en el que requirió detalles de la obra (Organizaciones de la sociedad civil de La Paz, 2014). También legisladores de la oposición exigieron informes sobre el contenido del convenio (Informe Digital, 2015a). Ninguno de los dos recibió respuesta, lo que expone la indiferencia de las instituciones de la estructura de gobernanza, alineadas al poder material e ideológico ejercido por China, a los reclamos de la sociedad.

Dado que aún el acuerdo no fue difundido, la Ley provincial N°10.352 (2015), propuesta por el gobernador, y su Anexo son los primeros y únicos documentos oficiales disponibles sobre la iniciativa. Esta obtuvo media sanción en el Senado Provincial, de mayoría oficialista, sin estar acompañada por ningún dictamen de los organismos de control y sin debate en una rápida sesión antes del receso legislativo (M'Biguá y otros, 2015). El secretismo que rodeó ese proceso provocó que las organizaciones sociales denunciaran públicamente la megainversión y el acuerdo mediante informes y comunicados de prensa.

Tras ello, el conflicto se trasladó a la Cámara de Diputados, donde las acciones de resistencia se dirigieron a impedir la sanción de la ley. Con ese fin, la Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015a) presentó una carta pública ante ese cuerpo que exigía “el freno inmediato del tratamiento legislativo del proyecto; la convocatoria a los múltiples sectores involucrados en las obras planteadas; las consultas necesarias a organismos públicos y no gubernamentales”.

De cualquier forma, una de las acciones más sobresalientes de la Multisectorial para visibilizar su rechazo fue la movilización a la Cámara Baja el día del tratamiento de la ley y su participación en esa sesión. Desde la barra, representantes de más de sesenta organizaciones sociales de Paraná y

La Paz se expresaron a viva voz contra el avance del proyecto (M'Biguá y otros, 2015). Se debe destacar que ese rechazo aglutinó a todos los partidos políticos de la oposición, organizaciones ecologistas y la Mesa de Enlace provincial⁷⁷, pese a la tensión que existía entre los últimos dos. Inclusive, la reunión debió ser interrumpida en varias ocasiones por la intensidad de las manifestaciones de la sociedad, que llegó al punto de entonar el himno para intentar impedir que la mayoría oficialista realice la votación sin debate. Así, la sesión terminó en gritos e insultos, aunque no se logró evitar la aprobación de la norma. Ello ocurrió pese a que fue tratada *sobre tablas*, es decir, sin que fuera enviada a las comisiones correspondientes para su análisis y carente de dictámenes previos.

El procedimiento de sanción de la Ley 10.352 trasluce la influencia adquirida por la constructora y los bancos chinos en las instituciones entrerrianas, en especial la forma en que el trámite legislativo expresó el interés de los grupos dominantes en legitimar el proyecto. Del mismo modo, su contenido dejó al descubierto la disparidad de las obligaciones entre las partes. Sus dos artículos principales consisten en solicitudes de autorización por parte del Poder Ejecutivo. Por un lado, para celebrar un contrato de obra pública con CSCEC por la construcción de los acueductos (art. 1). Por el otro, para la toma de un crédito de hasta 430.387.551 dólares más intereses a bancos y empresas aseguradoras chinas para el financiamiento de las obras (art. 2).

Las cláusulas siguientes se refieren al pago del crédito. Con ese fin, la norma faculta al Ejecutivo a “afectar en garantía y/o ceder los derechos de la Provincia sobre las sumas a percibir por el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales Ley N° 23.548” (art. 3). De modo similar, dispone la presentación a la Legislatura un proyecto de ley que establezca los derechos, tasas o impuestos para el recupero de la inversión (art. 5). Además, permite al gobernador realizar modificaciones presupuestarias para incorporar las erogaciones y los financiamientos (art. 7). Asimismo establece que, en un plazo de tres meses, el Ejecutivo presentará un proyecto de ley que

⁷⁷ Integrada por la Federación Agraria Argentina (FAA), la Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (FARER), la Sociedad Rural y la Federación Entrerriana de Cooperativas (Fedeco).

declare sujetos a expropiación, establecimiento de servidumbre o derecho de uso a los inmuebles afectados por la obra (art. 6). Mientras tanto, el art. 8° exime del impuesto a los sellos a los contratos y demás documentación por la que se instrumenten las operaciones.

Es evidente que la ley se refiere exclusivamente al financiamiento de las obras. Si bien menciona otras cuestiones como la firma del contrato con CSCEC y las expropiaciones, no proporciona datos adicionales sobre los componentes y aspectos técnicos del proyecto. En lo que respecta al Anexo, consta de dos partes en la que expone los términos y condiciones para la organización y otorgamiento del crédito.

La primera consiste en la traducción de un documento del ICBC dirigido a la provincia con las palabras privado y confidencial en el encabezado. En su primer artículo, Entre Ríos designa al ICBC como “organizador y suscriptor exclusivo” del crédito (art. 1). Posteriormente, se compromete al pago, dentro de cinco días hábiles, por cualquier responsabilidad, daño, costo, pérdida o gasto que haya incurrido el prestamista o sus filiales en relación al crédito. Además, los exime de cualquier responsabilidad por pérdidas o daños indirectos frente a la provincia (art 4.2). Similarmente, Entre Ríos deberá afrontar los gastos, que no superen los 500.000 dólares, “con relación a la preparación, revisión, negociación, firma, otorgamiento, modificación o enmienda del Crédito, los Términos y Condiciones Propuestas, el Contrato de Crédito y cualquier otro documento relacionado con el Crédito” (art 5.1).

Cabe mencionar que el Anexo introduce expresamente una cláusula de confidencialidad: “Los Términos y Condiciones Propuestas son confidenciales y no se deberán divulgar a terceros, ni éstos deberán actuar en función de aquéllos, excepto con el consentimiento previo escrito del Organizador” (art.7). Acto seguido, afirma que

La Prestataria, ni nadie en su nombre, hará ningún anuncio (público o de otra índole) con relación al Crédito [...] sin el consentimiento previo del Organizador, salvo cuando la ley, una regulación o una bolsa de comercio competente lo requieran (art. 8).

El prospecto detalla tres causas de extinción de las obligaciones del banco. Estas son que el contrato de crédito no se celebre antes del 28 de febrero de 2015; que la provincia no cumpla alguno de los términos y condiciones; o que no divulgue información al organizador. Finalmente, establece que el financiamiento se registrará por las leyes de Inglaterra (art.12).

La segunda parte del Anexo contiene la Hoja de Condiciones para la financiación. Aunque tiene carácter enunciativo, “el ICBC se reserva el derecho de modificar cualquiera de los términos y condiciones de esta Hoja de Condiciones” (Ley 10.352, 2015.Anexo I). En esta se expresa el monto del crédito, que la provincia deberá anticipar un anticipo de comisión de 1,50% y la forma de pago. Asimismo, se incluyen dos cláusulas legalmente vinculantes independientemente de que el contrato sea firmado o no. Según una de ellas, la provincia reintegrará a los prestamistas todos los costos y gastos originados en la preparación, negociación y firma de los documentos de la financiación y su ejecución. La otra, alude a la confidencialidad de la hoja de condiciones.

En síntesis, al igual que la ley, el Anexo se concentró en los aspectos financieros, sin realizar ninguna mención a las obras y superficies de tierras afectadas. Sin embargo, dio existencia formal a la subordinación de la provincia al ICBC, convertido en organizador del crédito y bajo cuya supervisión recaían todos los anuncios públicos del acuerdo. Más aún, el gobernador promulgó la ley al día siguiente de su sanción y fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia sin estar acompañada por el Anexo I (M’Biguá y otros, 2015).

Pese a la imposibilidad de impedir la sanción de la ley, Laferriere (2017) consideró que la acción de la Multisectorial en la Cámara de Diputados tuvo un buen resultado, ya que contra las expectativas del gobierno que pretendía que fuera una sesión discreta en la que sólo participaran los legisladores, las organizaciones colmaron el recinto y sacaron a la luz lo que estaba en discusión. Por eso, a tan sólo un día de la aprobación de la ley, la Multisectorial emitió una declaración en la que señaló:

Hemos asistido en la noche del martes 20/1 a un nuevo acto de violación de los principios democráticos y republicanos, que merece nuestro más

enérgico repudio. Los diputados oficialistas haciendo valer su mayoría automática lograron de una manera irregular retirarse de la sesión con la ley que los autoriza a realizar una gran estafa en perjuicio de todos los entrerrianos (Multisectorial en defensa del patrimonio de los entrerrianos, 2015c).

La lucha prosiguió combinando acciones directas e institucionales. Así, las organizaciones iniciaron una campaña de recolección de firmas para solicitar a la Justicia la derogación de la ley, lo que favoreció la difusión de información a la sociedad. Asimismo, la Multisectorial de Paraná y la de La Paz convocaron a las autoridades a exponer en audiencia pública sobre la obra (La nota digital, 2015; Multisectorial La Paz en Defensa del Patrimonio de los Entrerrianos, 2015). La limitada repercusión estas acciones en el gobierno provincial y municipal, que hicieron caso omiso a todas las demandas contra el plan con China, demuestra la alianza de Entre Ríos con la constructora y financieras de la potencia.

Ese esquema era reforzado por el sólido respaldo del gobierno nacional a la ejecución de la obra, como lo prueba que el acuerdo haya sido firmado cuando la relación con China dio un salto a partir del establecimiento de la alianza estratégica integral. Más aún, la trascendencia del proyecto en un escenario de profundización de los lazos bilaterales quedó confirmada con la participación de Urribarri como único gobernador en la misión presidencial hacia China en enero 2015, que tenía como objetivo la ratificación de los convenios suscriptos el año anterior, entre ellos la asociación estratégica. En esa gira el gobernador suscribió el contrato de obra pública con CSCEC y el contrato de préstamo con ICBC (Gobierno de Entre Ríos, 2015). Esto demuestra, asimismo, el papel activo del gobierno nacional en facilitar la concreción de la iniciativa. De hecho, para mantener las condiciones del crédito, el ICBC exigía que este fuera firmado antes del 28 de febrero de 2015 (Ley 10.352, 2015. Anexo I, art. 2), lo que explica la prisa de la provincia por ratificar la Ley 10.352 y su interés por integrar la misión.

En esa situación, la Multisectorial trasladó el conflicto al terreno judicial, con la presentación de una demanda al Supremo Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Esta interpuso una acción directa de inconstitucionalidad de la Ley

10.352 y su Anexo I contra el gobierno de la provincia “por contrariar la constitución provincial y diversas leyes de orden público, entre otras normas de superior jerarquía”⁷⁸ (M’Biguá y otros, 2015:7). Con base a ello, solicitaron que se declare la nulidad de esos documentos y de los actos cumplidos tras su entrada en vigencia. De esa manera, la sociedad empleó las normas existentes, que eran ignoradas por las autoridades, como una herramienta en la lucha.

La presentación judicial se fundamentó asimismo en argumentos indicativos del modo en que las instituciones facilitaron el proyecto. Primero, las irregularidades en el tratamiento de la Ley 10.352, entre ellas que fue remitida a los diputados en la mañana del día de su discusión, lo que impidió un análisis detallado, y que la votación se alejó del reglamento interno de la Cámara.⁷⁹ A ello se añade la inexistencia de dictámenes, expedientes de EIA y una convocatoria pública. Otra anomalía que subraya es la adjudicación directa de una obra de tal escala, cuando “al momento de sancionarse la Ley 10.352 -y aún hoy-no se conocen cuáles son los proyectos de la empresa China para la construcción de los acueductos que indica el art. 1º de la Ley 10.352” (M’Biguá y otros, 2015: 52). La demanda también se sustentó en el tamaño del financiamiento de las obras, calificado de “arbitrario, infundado e irrazonable” (M’Biguá y otros, 2015:57), las facultades extraordinarias concedidas al ICBC y la aplicación de la legislación inglesa.

La juridificación de la disputa fue respaldada con otras acciones, como la realización de una marcha a Paraná para acompañar la presentación de la medida y demostrar que no pertenecía a un grupo reducido, sino que contaba

⁷⁸ Entre ellas, la demanda menciona que la ausencia de debate parlamentario viola el art. 124 de la Constitución Provincial y 41 de la Constitución Nacional, así como el reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Provincia. Además, la omisión de la publicación del Anexo I es percibido como una renuncia al principio de publicidad de los actos de gobierno y al derecho humano de acceso a la información pública garantizado por la Constitución Provincial y Nacional y por la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, se trastocó el proceso de aprobación legislativa (Constitución de Entre Ríos, art. 122), dado que al presentar el proyecto ya se contaba con un compromiso con China. Además, se vulneraron las Leyes de Obra Pública N° 635, de Contabilidad Pública de la provincia N° 5140 y la Ley de Contabilidad Fiscal. También desconoce el art. 80 de la Constitución provincial, que ordena la licitación pública bajo pena de nulidad.

⁷⁹ Este ordena que todo proyecto debe pasar por dos discusiones, una en general y otra en particular. Al contrario de ello, ambas votaciones se realizaron simultáneamente.

con amplio apoyo social. De manera paralela, se recurrió a la creación de derecho para detener la obra, a través de un proyecto de derogación de la Ley 10.352 (Viale, 2015). Esto se coordinó con la realización de una asamblea informativa en La Paz, en la que los abogados de la Multisectorial explicaron los alcances de la demanda (El ojo mirador de La Paz, 2015).

No obstante, la canalización del reclamo contra los acueductos por la vía judicial tampoco logró permear las instituciones de la estructura de gobernanza de la tierra. La única respuesta gubernamental a la demanda consistió en la oposición del fiscal de Estado de la provincia por cuestiones procesales. Su planteo consistió en impugnar el derecho de los diputados, las organizaciones sociales y los partidos políticos a cuestionar una ley en calidad de habitantes de la provincia. En el caso de los primeros, eso se debía a que participaron de la votación y perdieron el juego democrático (AIM, 2015b).

Si bien la Multisectorial refutó ese planteo, algunos entrevistados señalaron su escepticismo respecto a la aceptación de la demanda, dados los lazos entre el Poder Judicial de la provincia y el partido político gobernante (Laferriere, 2017; L. Viale, comunicación personal, 12 de septiembre de 2017).⁸⁰ De cualquier modo, la proximidad de las elecciones provinciales y nacionales de 2015 provocó que en ese lapso tanto la iniciativa como la resistencia de la sociedad entraran en una parálisis temporal. Tampoco el Tribunal emitió una decisión final sobre la cuestión de fondo.

El conflicto volvió a reflotar luego de los comicios, cuando fue presentado otro proyecto de derogación de la Ley 10.352 (Bargagna, 2015). A diferencia de la propuesta anterior, este no suponía un rechazo total de la obra, sino sólo del acueducto en La Paz. En cambio, planteaba el comienzo de la obra de riego en Federación de acuerdo a los planes del PROSAP. Además, se prescindía del financiamiento chino, que debía ser reemplazado por fondos provenientes del ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el BID o el Banco Mundial (Bargagna, 2015).⁸¹

⁸⁰ Cabe mencionar que el fiscal de la provincia había integrado la comitiva provincial a China en 2014.

⁸¹ Los fundamentos de este proyecto señalaban que a la inconstitucionalidad de la norma se añadía que la ley de Presupuesto preveía una desaceleración de la economía global entre 2015-2016. Por eso, Entre Ríos estaría más protegida mientras menos dependiera de los

De acuerdo a la autora, la iniciativa nunca fue discutida debido a la falta de interés de la mayoría oficialista en modificar el emprendimiento (Bargagna, 2017). Esta es otra prueba clara del desprecio de las instituciones de la estructura de gobernanza a los cuestionamientos sociales, lo que guarda coherencia con la superioridad material y el consenso en torno a los capitales de China.

5.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras

En diciembre de 2015 se produjo el cambio de gobierno nacional y provincial. Mientras que el primero supuso la llegada al poder de la coalición Cambiemos, en Entre Ríos asumió Gustavo Bordet, candidato apoyado por Urribarri. El nuevo mapa político no alteró la correlación de fuerzas que sostenía el proyecto de acueductos y riego. Por el contrario, dio inicio a un nuevo capítulo en la iniciativa, en el que se fortalece el consenso en torno a su ejecución.

El gobierno nacional explicitó tempranamente su interés por el proyecto. Pese a su decisión de revisar todos los convenios firmados con China, a menos de un mes de su asunción, el presidente Macri elogió la obra. Durante una visita a Entre Ríos, declaró a la prensa que conversó con el gobernador de proyectos, “que tienen que ver con acueductos importantes que recuperen ciento de miles de hectáreas para producir y que generen ciento de miles de puestos de trabajo” (Villa del Rosario. Net, 2015).

Aunque Bordet tampoco había expresado su postura en la temática, esta se hizo clara tras una reunión con el presidente en enero de 2016, en la que decidieron impulsar la iniciativa con China. Incluso, el ministro del Interior solicitó que el trabajo de la provincia fuera presentado a la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Gobierno de Entre Ríos, 2016a).

Ante esas redefiniciones, se reanudó la resistencia a través de acciones institucionales, cuando M’Biguá elevó una solicitud de acceso a la información pública ambiental para conocer la situación en que se encontraba el proyecto y el EIA y la posición de la nueva gestión en el tema. A diferencia

mercados de China (Bargagna, 2015). Además, reconocía la inconveniencia de ese compromiso a causa del déficit financiero provincial.

los pedidos de informes realizados con anterioridad, fue respondido seis meses después por la Secretaría de Ambiente provincial, que subrayó la vigencia del certificado de aptitud ambiental de la obra en Mandisoví Chico. En cambio, explicó que el acueducto La Paz-Estacas, calificado como de alto impacto ambiental, se encontraba en evaluación (Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos, 2016).

Por entonces ya se había producido un cambio sustancial en la reacción de las instituciones de la estructura de gobernanza de la tierra a los reclamos de las organizaciones, que transitó desde el desconocimiento a la incorporación limitada. Esto se produjo no sólo a causa de que el gobernador reconoció públicamente la existencia de cuestionamientos económicos, sociales y ambientales al acueducto en La Paz, sino que los convirtió en la justificación para el abandono del plan de infraestructura en la zona.

A la inversa, el consenso de la ciudadanía y los productores y la existencia de un EIA garantizaban, en opinión del gobierno, la viabilidad del riego en Mandisoví Chico. Por eso, el *facility agreement* (acuerdo de suministro) entre la provincia y las empresas CSCEC e ICBC refrendado por Bordet y el Embajador argentino en China, Diego Guelar, en mayo de ese año se centró en el financiamiento exclusivo de esta obra (Embajada Argentina en República Popular China, 2016).

Por consiguiente, la suspensión del acueducto en La Paz significó la neutralización de las resistencias sociales y, al mismo tiempo, permitió la continuidad de la inversión de China en Entre Ríos aunque con modificaciones. Estas no ocurrieron en respuesta a las demandas de la sociedad, sino a la necesidad de readecuar el financiamiento a un solo proyecto. Por ello, la propuesta del gobierno, aceptada por las entidades chinas, fue la continuidad del crédito en 430 millones de dólares, 160 millones de los cuales serán destinados a un *proyecto productivo integral* que, además del riego en Mandisoví Chico, incluirá caminos, electrificación y agua potable en los departamentos de Federal, Feliciano, La Paz, Villaguay y San Salvador (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2017). El resto se empleará para la repavimentación de la ruta 6, el desarrollo de la infraestructura de Puerto

Ibicuy y otras obras para el transporte de la producción (Gobierno de Entre Ríos, 2016c).

El cambio de postura del gobierno provincial también tuvo el efecto de invisibilizar las implicancias de la inversión de China en el control de la tierra. Es de notar que la Dirección de Hidráulica de la provincia afirmó que con China se había acordado el proyecto formulado por el PROSAP, lo que no obstante no aparece mencionado en la Ley 10.352 ni en su Anexo. De todos modos, el trabajo realizado por ese organismo además de ser la única información oficial disponible referente a los aspectos técnicos de la obra, contiene elementos que demuestran el modo en que conduce al acaparamiento de tierras.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el Director de Hidráulica aseveró ante la Cámara de Diputados de Entre Ríos que el emprendimiento se desplegaría sobre 24.000 hectáreas en La Paz y 30.000 en Mandisoví Chico, con una influencia sobre una zona de 90.000 y 150.000 hectáreas respectivamente (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015). De esa manera, se ubicaba en las escalas geográficas características del acaparamiento de tierras, lo que es igualmente visible en los comunicados que enfatizaban que el proyecto permitiría la incorporación de 200 mil hectáreas de riego a la provincia (Fundación Proarroz, 2015).

Es de notar que la extensión de tierras involucradas en La Paz superaba ampliamente a la propuesta del PROSAP, que proponía regar 11.285 hectáreas (PROSAP, 2011), con influencia sobre 45.019 hectáreas. En cambio, la extensión a regar en Mandosiví Chico fue similar en ambos casos. Acorde a ello se encontraba la escala de la inversión exigida.

Sobre esa superficie, la instalación de sistemas riego conllevaría una alteración sustancial del control del territorio. Esto se debe a que el dominio y por ende, las decisiones sobre grandes extensiones de tierras, quedaban reservadas a la estatal CSCEC para la construcción de la infraestructura. Originalmente, esta tendría lugar en un plazo de 18 meses en La Paz y 24 meses en Federación (PROSAP, 2010; 2011). Aunque la provincia no cedió de ninguna forma la tenencia de la tierra a ningún actor ligado al gigante asiático, ese control era adquirido de forma indirecta mediante la imposición

de un proyecto *top-down*, fuera del escrutinio público y sin incluir la opinión de los productores de la zona.

Como correlato, se modificaría el uso de la tierra en Entre Ríos. Es fundamental tener presente que la finalidad del proyecto era permitir el acceso al agua de riego para estabilizar la producción y aumentar la superficie cultivada de ciertos granos. Según el estudio del PROPSAP (2010), en Mandisoví Chico estos eran arroz y cítricos, mientras que en La Paz consistían en arroz, soja y maíz. Conviene aclarar que los documentos referidos al último otorgaban una mención especial al aumento de la producción arrocerá. Sin embargo, un productor de la zona explicó que el lugar en el que localizaría el acueducto hacía prever que se produciría soja, maíz, sorgo, lino y pastura. El área arrocerá, que se sitúa al norte del departamento, pegada a los ríos Paraná y Guayquiraró, quedaba afuera del proyecto (Garnier, 2017).

Los cultivos a los que se asociaban ambas inversiones alterarían el uso de la tierra en dos direcciones. Por un lado, su área de influencia se encuentra cubierta de monte, especialmente en La Paz, que está al límite de la categoría roja hacia el norte. Ello supone una transformación de los bosques nativos en tierras para la producción de alimentos, lo que representa un cambio tipo C (Borras & Franco, 2012).

Por el otro, el gobierno destacaba que el emprendimiento potenciaría la agricultura en zonas inactivas e improductivas del norte de Entre Ríos (Gobierno de Entre Ríos, 2014c). Ello no significaba que fueran tierras deshabitadas, ya que aunque la mayor parte del área era ocupada por grandes productores, el número de pequeños y medianos agricultores era significativo. Entonces, también es posible que la producción de alimentos para consumo doméstico sea reemplazada por la producción de alimentos exportables, lo que constituye un cambio tipo A (Borras & Franco, 2012).

La finalidad de esos productos básicos era la exportación hacia el mercado chino. En este punto, resulta esclarecedora una nota de opinión escrita por el gobernador Urribarri acerca de su visita a Beijing en 2014. En referencia a las reuniones mantenidas declaró:

En todas las entrevistas que tuvimos estuvo omnipresente el tema alimentario. Lo plantearon los funcionarios de la constructora CSCEC, la tercera más grande del mundo, el viceministro de Comercio de China y el Director de Negocios del ICBC [...] Y no andaban con vueltas: “Necesitamos aprovisionarnos de alimentos” (Uribarri, 2014).

Un elemento que otorga mayor certeza de ello es el acuerdo suscripto por la provincia con inversores de China durante la misión presidencial de 2015 para reactivar Puerto Ibicuy y convertirlo en multipropósito y multimodal. Las reformas serían realizadas por CSCEC. Ese es el puerto entrerriano de mayor calado natural, con condiciones para operar carga de gran volumen, pero se encuentra inactivo desde su derrumbe en 2011, habilitado para un servicio de emergencia. El gobierno provincial también acordó inversiones chinas en un predio de 200 hectáreas para consolidar un polo agroindustrial en cercanías del puerto (Assef, 2015a). Todo ello es consistente con la importancia estratégica que China otorga a la logística y el transporte de granos.⁸²

Esta situación responde al inusitado incremento de la demanda de alimentos de China, cuyo paradigma es la soja pero incluye otros productos. En los últimos 20 años, la población china duplicó su consumo de arroz, que alcanzó 50 kilos por persona. Ese alza fue más significativo que el de otros cultivos, como el azúcar, la soja y los cereales, cuya demanda creció un 30% (Alden & Roque, 2011). Desde el 2011, China, mayor consumidor mundial de arroz, está experimentando un acelerado crecimiento de las importaciones de ese grano, que escalaron de 575.000 toneladas a un récord de 3,3 millones de toneladas en 2014 (United States Department of Agriculture, 2014).

Entre las causas de ese auge en las importaciones se encuentran los altos precios del arroz fijados por el gobierno chino en comparación con los de los mercados internacionales, que convierten en rentable su compra en el exterior para la venta en el mercado local (Cui, 2013). Lo cierto es que ese ascenso causó que en el 2013 China supere por primera vez a Nigeria como mayor

⁸² En el marco de su visita a China en 2015 el gobernador firmó otros compromisos. Estos comprendieron la venta de carnes congeladas producidas por el Frigorífico San José y la exportación de leche maternizada elaborada por la Cooperativa Tambara de Paraná. Ambas empresas fueron adquiridas por capitales chinos asociados a empresarios argentinos. También acordó la venta de la empresa citrícola Ayuí (Gobierno de Entre Ríos, 2015).

importador mundial, lo que generó severas inquietudes a nivel gubernamental (China Economic Review, 2014).

En otro orden de ideas, hay que tener presente que, en coherencia con la transición nutricional, la población china, en especial en las áreas urbanas, incrementó su consumo de cítricos, que pasaron a formar parte de la dieta diaria. Además, aumentó la demanda de fruta de mejor calidad a causa del interés por el cuidado de la salud. El Plan de Acción del MOCFOM en el 2014 notó que China posee una variedad de frutas limitada y que las cosechas ocurren en periodos similares. Entonces, el precio y la demanda fuera de temporada favorecieron su importación (USDA Foreign Agricultural Service, 2015).⁸³

Por ende, es claro que el proyecto se liga estrechamente a la seguridad alimentaria del gigante asiático. Además de facilitar el acceso al control de la tierra en Entre Ríos para la producción de commodities para abastecer el mercado chino, la obra de riego posibilita el control sobre otros bienes naturales, como los recursos hídricos, el monte y la biodiversidad.

Ahora bien, la suspensión de la obra en La Paz no altera el papel que puede jugar Entre Ríos en el abastecimiento de arroz a la potencia a través del riego en Mandisoví Chico. Como ya fue expuesto, el sector arrocerero posee fuertes expectativas en la obra. Tampoco sería la primera vez que la producción de ese grano es el móvil de un intento del capital privado por controlar grandes superficies en la provincia. Cabe recordar la controversia por la Ley del Arroz.

De hecho, la modificación de la obra, propuesta por el Poder Ejecutivo a través de un proyecto de ley, mantuvo varias cuestiones anteriormente objetadas. Junto al monto del financiamiento, persiste el establecimiento de impuestos para el recupero de la inversión; la excepción del impuesto a los sellos e ingresos brutos y la contratación directa (Gobierno de Entre Ríos, 2016b). El último punto torna nuevamente manifiesto que las instituciones

⁸³ Entre 2015-2016 se estimó un incremento del 40% de las compras de naranjas estacionales de China al hemisferio Sur. También se previó un alza del 10% en las importaciones de mandarinas. Este aumento coincidió con la caída de la producción en la provincia de Jiangxi, la principal productora, a causa de plagas (USDA Foreign Agricultural Service, 2015).

provinciales reflejan y desarrollan el poder material de las empresas y bancos de China, ya que pese a las dudas que generó en ciertos partidos políticos de la oposición, la contratación directa no puede ser negociada, porque la condición para que ICBC otorgue el crédito es que CSCEC sea la constructora.

Un factor que contribuyó a aplacar las críticas fue que muchos opositores al acuerdo con China debieron modificar su postura para alinearse a la posición del gobierno nacional. De cualquier modo, la provincia tomó medidas que le permitieron ganar el consenso de los actores que habían expresado sus reparos a la iniciativa. Por comenzar, la transformación del riego en Federación en un *proyecto productivo integral* a través de la adición de inversiones más tradicionales, permitió la extensión de los beneficios del acuerdo con China a otros sectores productivos e incluso a otros departamentos, como San Salvador y Villaguay. Así, se eliminaron las objeciones que provocaba que el riego sólo tuviera 130 beneficiarios.

Por otra parte, para ampliar la participación y desechar las sospechas respecto a la utilización de los fondos y la viabilidad económica de la obra, el gobernador propuso la conformación de una comisión bicameral, integrada por senadores y diputados de la oposición (Gobierno de Entre Ríos, 10 de junio de 2016). Su función es monitorear el financiamiento del proyecto, asignar y aprobar las obras públicas de infraestructura y solicitar informes y documentación referentes a estos.

Asimismo, el gobernador obtuvo el aval del gobierno nacional para solicitar una prórroga por seis meses de la solicitud de crédito, que se vencía en julio de 2016 (El Diario, 2016). Como parte de ello, la nación se ofreció a auditar los costos para certificar que no hubiera sobreprecios y definir el uso de los recursos, lo que contribuyó a disipar cualquier suspicacia. El apoyo del gobierno nacional y el trabajo conjunto en la readaptación del proyecto fue esencial para que Entre Ríos cumpliera su meta de mantener el financiamiento y seguir fortaleciendo los lazos con China (Análisis Digital, 2016).

La relegitimación de la iniciativa se completó con la sanción de la Ley 10.492 (2017), que creó la comisión bicameral y modificó la ley 10.352, en la que todas las referencias al acueducto fueron sustituidas por el término *proyecto*

productivo integral. De esa forma, el gobernador recuperó la confianza en la obra de la sociedad y de un amplio espectro político, que destacó su voluntad de transparencia, participación y diálogo con los interesados (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2017). Con todo, cabe destacar que persiste un gran silencio en torno al proyecto, en especial cuál es el estado actual del crédito.

A mediados de 2017, el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos rechazó la acción de inconstitucionalidad de la Ley 10.352 presentada por la Multisectorial. Su fallo se basó en cuestiones formales, en concreto, la incompetencia de la justicia provincial para decidir en una demanda que alega la violación de preceptos de la Constitución Provincial y Nacional (Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos, 2017). De ese modo, la justicia evitó emitir una decisión que pudiera comprometer la continuidad del proyecto modificado.

5.5. Conclusiones

Este capítulo se concentró en el proyecto de construcción y financiamiento del acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandisoví Chico a fin de analizar las implicancias de la gobernanza de la tierra en la provincia sobre el acaparamiento de tierras por los capitales de China. Como fue expuesto, las relaciones de poder material que configuraban la estructura de gobernanza de la tierra fueron decisivas en la aproximación de la provincia a las entidades de la potencia. Las expectativas que generaba en los sectores económicos dominantes, ligados a la producción de soja en La Paz y arroz en Federación, y en el gobierno provincial la demanda china de commodities, así como su capacidad de financiar proyectos de infraestructura, impulsaron la suscripción de los acuerdos con CSCEC e ICBC. Estos resultaban especialmente relevantes para los productores arroceros, que requerían del establecimiento de sistemas de riego.

No obstante, la superioridad tecnológica y financiera de la constructora y el banco chino se tradujo en una iniciativa que, además de conferirles poder de decisión sobre las tierras, exacerbaba la brecha de capacidades con la provincia. Esto se debía a la magnitud del endeudamiento, en ausencia de análisis de la solvencia de Entre Ríos, y el riesgo de expulsión de las tierras de pequeños y medianos productores de La Paz, imposibilitados de pagar esa

infraestructura. A ello se añaden las implicancias sobre el suelo, los ríos y el monte de una obra que sólo beneficiaría a los grandes productores. Estos factores condujeron a la resistencia de las organizaciones sociales.

Esas prácticas materiales eran coherentes con la idea de desarrollar el potencial agroalimentario de Entre Ríos. Por esa razón, los discursos dominantes presentaron a la inversión de China como clave para la transformación de la matriz productiva y consolidar el vínculo sino-argentino. En desafío a esas imágenes, que ocultaban los intereses que guiaban la iniciativa, las organizaciones se esforzaron por asociarla a las nociones de estafa, corrupción y la falta de utilidad. Asimismo, recurrieron a valores ambientales.

Finalmente, la gravitación de los intereses económicos y financieros en las instituciones formales de la gobernanza adquirió una nueva dimensión tras la firma de los acuerdos con CSCEC y el ICBC. El secretismo en torno a esos documentos, el contenido de la ley que autorizaba esas operaciones y el mismo procedimiento por el que fueron sancionados expresan claramente la influencia de la SOE en los procesos de decisión sobre la tierra en Entre Ríos. Esta esfera también estuvo signada por el conflicto, pero como resultado de su alineamiento a las capacidades materiales e ideológicas en la estructura de gobernanza, las instituciones se mantuvieron indiferentes a los reclamos de la Multisectorial.

En esa configuración de la gobernanza de la tierra, el cambio de gobierno provincial sólo significó una profundización del apoyo a la obra. La decisión de suspender la construcción del acueducto en La Paz, en respuesta a los reclamos sociales, y readecuar el proyecto a partir de la anexión al riego en Mandisoví Chico de un proyecto productivo integral permitió ampliar la legitimidad de la obra sin alterar aspectos fundamentales del compromiso adquirido con China. Por consiguiente, también dejó fuera de la discusión los nexos del proyecto con el acaparamiento de tierras. Esto se debe a que la construcción de infraestructura posibilitaría a CSCEC ejercer un control indirecto de grandes extensiones de tierras en Entre Ríos, en las que, una vez establecido el riego, se modificaría su uso hacia la producción de los cultivos indispensables para el abastecimiento de China.

6. La gobernanza de la tierra y las represas Kirchner-Cepernic

El presente capítulo se concentra en el proyecto de construcción y financiamiento de las represas Kirchner-Cepernic con el objetivo de investigar el modo en que la gobernanza de la tierra en Santa Cruz contribuye al acaparamiento de tierras mediante esta iniciativa. Acorde a lo anterior, la primera sección expone los rasgos centrales del proyecto. Tras ello, se detallan las controversias que originó. Posteriormente, se estudian las relaciones de poder material, discursivo e institucional que componen la estructura de gobernanza de la tierra y su vinculación con la inversión de China. La última sección desarrolla los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras.

6.1. El proyecto de las represas Kirchner-Cepernic

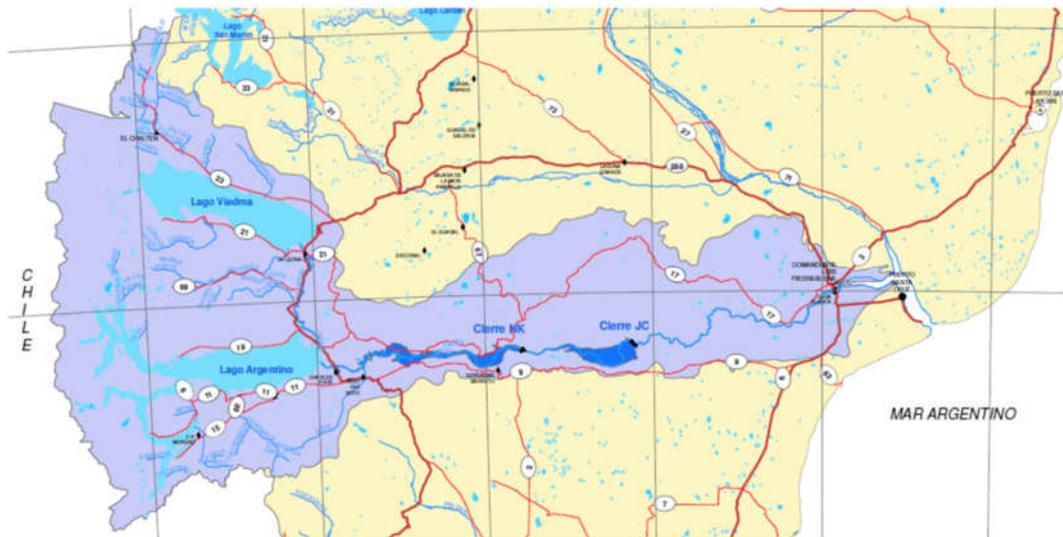
El aprovechamiento hidroeléctrico del más importante de los ríos de la Patagonia argentina, el Santa Cruz, ubicado en la homónima provincia, a través de las represas originalmente denominadas Cóndor Cliff y La Barrancosa, estuvo presente por décadas en las expectativas provinciales. De todos modos, el impulso definitivo para su ejecución provino desde el gobierno nacional cuando, en agosto de 2012, luego de dos licitaciones fallidas en 2008 y 2012, la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios dispuso la Licitación Pública Nacional e Internacional para la contratación de los Aprovechamientos Hidroeléctricos del río Santa Cruz.

El objetivo del proyecto consiste en la construcción, la operación y el mantenimiento por 15 años de dos represas sobre el mencionado río que se vincularán al Sistema Argentino de Interconexión: la presa Presidente Néstor Kirchner, ubicada a 130 kilómetros de El Calafate, entre el valle medio y superior del río; y la presa Gobernador Jorge Cepernic, a 170 kilómetros de la localidad de Comandante Luis Piedra Buena, en el valle medio (Represas Patagonia, 2015). En consecuencia, esas dos ciudades junto a Puerto Santa Cruz se encuentran directamente comprendidas en el emprendimiento.

La obra fue adjudicada a Represas Patagonia, una Unión Transitoria de Empresas (UTE) conformada por las argentinas Electroingeniería e

Hidrocuyo y la estatal China Gezhouba Group Corporation. Esto quedó formalizado con la suscripción del Contrato de Obra Pública entre la Secretaría de Obras Públicas y la UTE en octubre de 2013 (Decreto 1091, 2014). Sin embargo, el hecho clave para efectivizar la iniciativa fue la ratificación, por parte de los Jefes de Estado de Argentina y China, del Acuerdo por el financiamiento de las represas en julio de 2014. Este se realizaría mediante el otorgamiento de un préstamo al gobierno argentino para la edificación de esa infraestructura, canalizado a través de tres bancos: el CDB, el ICBC y el Bank of China Limited (BOC).

Imagen 4: Mapa de las represas Kirchner-Cepernic



Fuente: Ministerio de Energía y Minería (2017).

Una vez obtenido el crédito, se aceleraron las acciones con miras al comienzo de la obra. El mismo día del convenio entre Fernández y Xi, el gobierno nacional y Represas Patagonia firmaron un Acta Acuerdo para el inicio de las primeras tareas en los cinco días posteriores a obtener la autorización de la provincia. Por otra parte, la presidente argentina, en el marco de su visita a China en febrero de 2015, suscribió con su homólogo chino la orden de inicio de obra (Casa Rosada, 2015c).

Como resultado de lo anterior, los actores involucrados en la dinámica generada en torno al proyecto comprenden, en primer lugar, al Estado nacional, como comitente de la obra a través de la Secretaría de Obras Públicas, luego reemplazada por el Ministerio de Energía, y con una notable presencia del Poder Ejecutivo. A este se une el gobierno de Santa Cruz, dado

que en su territorio se emplaza el emprendimiento y posee jurisdicción sobre el río, en especial el gobernador Daniel Peralta y organismos como la subsecretaría de Medio Ambiente y el Consejo Agrario Provincial. En segundo lugar, la constructora Represas Patagonia, integrada por la SOE Gezhouba junto a Electroingeniería e Hidrocuyo, y los bancos prestamistas: el CDB, el ICBC y el BOC (Represas Patagonia, 2016). Por último, la sociedad civil, fragmentada entre las ONG ambientalistas y los vecinos de Santa Cruz que se oponen a las represas, los propietarios ribereños y los sectores económicos provinciales y nacionales ligados a la explotación energética.

6.2. Las controversias en torno al proyecto

Las represas Kirchner-Cepernic se vieron envueltas en polémicas desde la misma licitación, que estuvieron vinculadas al monto real de la obra (Oviedo, 2017) y anomalías en la adjudicación (Pagni, 2013). Pese a ello, fue el acuerdo por el financiamiento que desencadenó una disputa más aguda, asociada a su impacto socioambiental. La particularidad de esta es que se articuló en dos ejes. Por un lado, la degradación y destrucción del ecosistema provocada por la construcción y funcionamiento del complejo hidroeléctrico. Por el otro, el daño a las actividades productivas que resultaría de las expropiaciones.

La controversia ambiental se originó en la ausencia de un procedimiento de EIA y la celebración de una consulta pública previos a la adjudicación y obtención del crédito para una megaobra sobre el último río de origen glacial que nace en la Cordillera de los Andes y corre hacia el océano. Esto resultaba especialmente sensible a causa de la incertidumbre respecto a sus consecuencias sobre el nivel del lago Argentino y los glaciares Perito Moreno, Upsala y Spegazzini, que forman parte del Parque Nacional los Glaciares (Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, 2014).

El incumplimiento de esos requisitos legales suscitó una resistencia que se organizó desde Buenos Aires y Santa Cruz. La primera fue encabezada por

ONG ambientalistas⁸⁴, que luego se unieron en la Coalición Río Santa Cruz sin Represas, así como la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia (AAAAP) y el movimiento Río Santa Cruz sin Represas, integrado por ciudadanos. Por su parte, en la provincia se conformaron asambleas de vecinos, aglutinadas en el movimiento Río Vida, posteriormente denominado Patagonia Libre.

Aunque el conflicto ambiental tuvo un lugar protagónico, a este se superpuso otra fuente de tensión que involucra a cuarenta y nueve propietarios de campos ribereños al río Santa Cruz. Su motivo es la sorpresiva modificación de la ley de expropiación de las tierras necesarias para la construcción del emprendimiento. Sin la realización de consultas previas y en ausencia de una justificación técnica, la norma anexó al área expropiable, que originalmente se limitaba a las tierras en la zona de operación e inundación, una franja de 200 metros en ambas márgenes a lo largo del río.

El rechazo de los afectados se origina no sólo en el incremento de la extensión de tierras a expropiar, sino principalmente en que ello significa la pérdida del acceso al agua indispensable para la actividad agropecuaria. A lo anterior se añade que fueron excluidos de la posibilidad de participar en la explotación de los áridos presentes en esa fracción para la obra. Esto llevó a los superficiarios a agruparse en una Asociación de Ribereños para exigir que se garantice el acceso a las riberas.

Si bien ambas disputas están interrelacionadas y en ocasiones discurrieron por los mismos canales, es de destacar que mientras que el cuestionamiento de los ribereños se mantuvo constante, el reclamo ambiental fue incorporando nuevas razones y objetivos. Entre ellos se encuentra la denuncia por los déficits de información e irregularidades presentes en el EIA y la Audiencia Pública celebrados en 2015. Esto impedía conocer el impacto sobre los glaciares y la biodiversidad, entre ellos el riesgo de extinción de una especie, el macá tobiano; y la pérdida de sitios y registros arqueológicos. Lo último

⁸⁴ Entre estas se encuentran la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Aves Argentinas, Banco de Bosques, Fundación Flora y Fauna Argentina, Fundación Naturaleza para el Futuro y Fundación Vida Silvestre Argentina.

movilizó a las comunidades originarias de la provincia (Aves Argentinas, 2016; FARN, 2016i).

Similares falencias y parcialidades fueron encontradas en el EIA y la Audiencia Pública realizados dos años más tarde. Por eso, la demanda por una evaluación ambiental científicamente probada y con participación social fue reemplazada por la exigencia de que la construcción de las represas sea desestimada. El fundamento es su débil justificación técnica y económica, los déficits en la transparencia y su impacto socio-ambiental (Río Santa Cruz Sin Represas, 2017).

6.3. La estructura de gobernanza de la tierra en Santa Cruz

Las relaciones de poder consustanciales a la gobernanza de la tierra fueron el ámbito en el que se desarrollaron las tensiones en torno a las represas. Por lo tanto, este apartado se concentra en la estructura de gobernanza de la tierra en Santa Cruz y su vinculación con la inversión de China.

6.3.1. Las relaciones de poder material

Un rasgo fundamental de la dimensión material de la estructura de gobernanza de la tierra en Santa Cruz es la abundancia de territorios que, a causa de la rigurosidad del clima y el relieve, se encuentran despoblados. Pese a que, con una superficie de 243.943 km², es la segunda provincia de mayor extensión del país, solo superada por Buenos Aires, su densidad de población es de 1,12 hab/km² (FAO, 2014c).

De modo similar, el clima semiárido y frío, con fuertes vientos y precipitaciones que varían desde 1800mm sobre la cordillera hasta los 100mm en la zona central y costera, explica la pobre calidad de las tierras y pastos del territorio más austral de Argentina en comparación con otras provincias, incluso las patagónicas (Willians, 2015). Las condiciones poco favorables para el desarrollo de la actividad agropecuaria se agravan por la desertificación, resultado de la histórica sobreexplotación de los recursos naturales, en especial en 9.359.200 hectáreas concentradas en el noreste. Esto la convierte en la provincia con más suelo afectado por este problema (Represas Patagonia, 2015).

Al déficit de tierra con aptitud agrícola se añade que el recurso más escaso de la Patagonia, con excepción de la Cordillera de los Andes, es el agua. Sin embargo, en la provincia se ubica la cuenca del río Santa Cruz que, con una superficie de 29.685,91 km², es la segunda más extensa de la región luego de la del río Negro. Su verdadera riqueza reside en que sus nacientes se encuentran en el escudo de Hielo Patagónico (Ministerio del Interior, s.f.). De él descienden aguas glaciarias que aportan a los lagos Viedma y Argentino. Estas, a su vez, se encauzan por el río Santa Cruz, que se extiende a lo largo de 385km en los que atraviesa la provincia hasta desembocar en el océano Atlántico. Ese río posee el tercer mayor caudal del país y es el más caudaloso de la Patagonia Austral (Represas Patagónicas 2015).

El valor ambiental del área se evidencia asimismo en que al interior de la cuenca del río Santa Cruz se ubica el Parque Nacional los Glaciares, creado para preservar un área de 600.000 hectáreas, 260.000 de las cuales corresponden a los campos de hielo, 90.000 hectáreas están ocupadas por lagos y 79.000 hectáreas están cubiertas por bosques (Ministerio del Interior, s.f.). Al mismo tiempo, en su desembocadura se encuentra el Parque Nacional Monte León, que tiene como finalidad la preservación de la biodiversidad marina (Banco de Bosques y otras, 2016).

Adicionalmente, el río marca un límite entre las zonas menos productivas de la provincia, que se ubican al norte, y las más fértiles, que se hallan en el sur del curso de agua (A. Schweitzer, comunicación personal, 26 de septiembre de 2017). Las últimas representan una excepción a la pobreza de los suelos provinciales (Schweitzer, 2016; Willians, 2015). Vale resaltar que la baja productividad por hectárea en Santa Cruz exige una mayor superficie para la actividad agropecuaria. Por eso, el tamaño promedio de las EAPs comprende entre 15.000 y 20.000 hectáreas. Por debajo de ello existen grandes dificultades para la producción (Andrade, Bedacarratx y Álvarez, 2010).

Con todo, la importancia de los establecimientos se define por su capacidad de recepción de ganado. Dado que unidad económica está constituida por alrededor de 4.700 ovinos (Willians, 2009), salta a la luz que el 27,4% de las EAPs se encuentra fuera de la producción, ya que poseen entre 0 y 1000 cabezas de ganado. En el otro extremo, el 16,2% posee entre 5000 y 10.000

unidades; y el 6,3% entre 10.000 y 20.000 unidades (Cuadra, 2011), lo que revela que las tierras de mejor calidad están concentradas en un reducido número de grandes productores.

Esta dinámica es especialmente significativa en el departamento de Guer Aike, al sur de Santa Cruz donde, a causa de sus pastizales naturales, aproximadamente el 50% de las estancias se ubica en el estrato de 20.000 a 30.000 hectáreas. Además se estima que posee el 50% de las existencias ovinas de la provincia (Andrade, Bedacarratx y Álvarez, 2010). La situación es diferente en las 64 estancias que bordean el río Santa Cruz, sobre los departamentos Lago Argentino y Corpen Aike. Aunque su tamaño promedio es de 20.000 hectáreas, con una receptividad de 3000 a 4000 ovinos, coexisten explotaciones empresariales, con pequeños productores que debieron arrendar sus campos y migrar a la ciudad (G. Povazsan, comunicación personal, 25 de abril de 2018). Algunas de esas tierras se encuentran productivas y combinan circuitos de invernada y veraneada; otras son improductivas. En cualquier caso, la desertificación desafía la rentabilidad de la actividad (Represas Patagonia, 2017).

De todos modos, el déficit de tierra con aptitud agrícola en la provincia es compensado por la abundancia de otros recursos distribuidos en el territorio, como hidrocarburos. El petróleo se localiza en la Cuenca del Golfo de San Jorge, al noreste de la provincia, compartida con Chubut; el gas, en el sur, en la Cuenca Austral, compartida con Tierra del Fuego. Asimismo dispone de recursos minerales metalíferos. En el centro norte de Santa Cruz se ubican importantes yacimientos de oro y plata, como Cerro Vanguardia, San José, Manantial Espejo, Cerro Negro y Lomada de Leiva (Ministerio de Hacienda, 2018).

El aprovechamiento de esas riquezas naturales fue históricamente la columna vertebral de la economía provincial, lo que determinó una participación en el modelo productivo hegemónico especializada en la provisión de materias primas y energía para alimentar a los espacios centrales (Schweitzer, Ampuero y Godoy, 2010). Desde principios del siglo XX, la inserción de Santa Cruz en ese esquema estuvo signada por la actividad ganadera ovina extensiva (FAO, 2014c). La principal producción era la lana, que era

exportada sin agregado de valor, por lo que el sector se caracterizó por la repetición del ciclo productivo y la escasa incorporación de tecnología. La exportación de carne también tuvo un importante desarrollo (Andrade, Bedacarratx y Álvarez, 2010).

La ganadería mantuvo su relevancia hasta 1970, cuando se inicia una crisis que desembocó en la reducción de los stocks ovinos a las existencias más bajas de la historia y el cierre y abandono de más del 50% de las explotaciones.⁸⁵ Pese a que su contribución actual al Producto Bruto Geográfico provincial es marginal, nuclea más del 90% del empleo y la producción agraria provincial (Willians, 2015).

En cambio, los hidrocarburos y los minerales metalíferos son los sectores más dinámicos de la provincia. Hasta el año 2005 los primeros concentraron el 50% de la actividad económica (FAO, 2014c). En la actualidad, Santa Cruz provee el 20% del petróleo y el 9% del gas del país. Esto se debe a que la actividad se limita a la extracción y el transporte a las regiones centrales para su consumo, en el caso del gas⁸⁶, o bien, para su refinación, en lo que respecta al petróleo, ya que no posee refinерías en su territorio. Por esa razón, representaron el 8% de las exportaciones provinciales en 2016, de las que el 95% consistió en petróleo crudo (Ministerio de Hacienda, 2018).

Santa Cruz también aporta alrededor de la mitad del volumen de minerales metalíferos — oro y plata— obtenidos a nivel nacional. En este rubro, la provincia es netamente exportadora. El principal producto vendido al exterior es el oro para uso no monetario, que representa un 34,62% del total exportado; mientras que la plata se ubica en el cuarto lugar, con un 11,32% de las exportaciones (Cámara Argentina de Comercio, 2015).

Vale señalar que la minería es considerada un sector económico emergente en la provincia (Willians, 2015), ya que irrumpió en la década de 1990 de la mano de un profundo proceso de transnacionalización. Como resultado, las empresas transnacionales especializadas en la explotación a cielo abierto

⁸⁵ Entre las causas del desempeño negativo del sector se encuentra el sobrepastoreo de los campos, la evolución de los precios de la lana, la ausencia de nuevas inversiones, la desertificación y contingencias climáticas y naturales (Vacca y Schinelli, 2005).

⁸⁶ Además de dirigir el gas a la región central del país, Santa Cruz posee dos gasoductos de exportación con destino a Chile.

Goldcorp y Yamana Gold operan el proyecto Cerro Moro, y AngloGold Ashanti en Cerro Vanguardia, donde la empresa provincial Fomento Minero de Santa Cruz (FOMICRUZ)⁸⁷ cuenta con una participación del 7,5%. Las firmas nacionales también están presentes, como Patagonia Gold en los yacimientos Lomada de Leiva y Cap Oeste y CIMINAS en Don Nicolás (Ministerio de Hacienda, 2018).

En similitud, si bien el 59% de la explotación hidrocarburífera es concentrada por la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), las empresas transnacionales, en especial de China, detentan un peso considerable. Tras la adquisición de Oxy en 2011, que le permitió controlar más de 15 yacimientos de Santa Cruz⁸⁸, SINOPEC es la segunda productora de petróleo en la provincia, con el 24% del total, seguida por PAE, con un 10%. También es la tercera productora de gas, con un 21%, detrás de las argentinas Compañía General de Combustible (27%) e YPF (25%) (Ministerio de Hacienda, 2018). Igualmente, expresó su interés en la explotación de hidrocarburos no convencionales en el Golfo de San Jorge (Argentina Shale, 2017).

El Estado provincial, motivado por las regalías resultantes, que representan el 30% de sus ingresos (Cámara de Senadores de la Nación, 2017), apuntaló el predominio de la minería, en el centro del territorio, y la actividad hidrocarburífera, en el norte y el sur. Para ello, facilitó contratos de explotación en áreas estratégicas, prorrogó concesiones a largo plazo sin atender a aspectos socioambientales e implementó bajas exigencias de reinversión de los excedentes (Cabral Marques, 2014). Aún más, participó activamente en todas las fases de estas actividades a través de FOMICRUZ, que se encarga de la puesta en valor de los proyectos para asociarse con empresas privadas en su desarrollo y explotación. También es concesionaria de áreas petroleras (FOMICRUZ, s.f.).

⁸⁷ Fomicruz Sociedad del Estado es una empresa cuyo único accionista es el Estado de la provincia de Santa Cruz. Se desempeña en el ámbito de la metalminería, petróleo y gas, tanto en prospección, exploración, explotación e industrialización.

⁸⁸ SINOPEC adquirió los siguientes yacimientos: El cordón; El huemul-Koluel Laike; Cerro Ovejero; Tres picos; Cañadón León; Bloque 127; Meseta Espinosa; Cañadón seco-meseta espinosa; Cerro Wenseslao; Piedra Clavada; Cañadón Minerales; Las Heras; Piedra Clavada; y Meseta Sirven (Ley 3129, 2010).

El liderazgo en la economía provincial aseguró a las empresas mineras y petroleras una creciente capacidad de control sobre la naturaleza santacruceña. Esto ha sido observable en Cerro Vanguardia, en el departamento de Magallanes, donde fueron compradas las explotaciones agropecuarias en las que se encontraba la mina y la planta de procesamiento del material. En adición, se adquirieron establecimientos para el abastecimiento de agua y para asegurar la conectividad con los centros urbanos (Vazquez y Silli, 2017).

La escasa o nula reinversión de los beneficios de esas operaciones acentuó la vulnerabilidad material de la provincia frente a esas empresas. De ese modo, se delineó en Santa Cruz un modelo subsidiador y rentístico, en el que la redistribución de las regalías que percibe el Estado por la explotación exógena de los recursos naturales es el eje de la economía (Vaca y Schinelli, 2015). Esto origina una dependencia provincial de la extracción intensiva de la naturaleza, al tiempo que acrecienta la capacidad de las grandes empresas sobre el territorio. Cabe mencionar que este perfil extractivista no sólo responde al consumo de recursos no renovables, sino también a la realización de otras actividades, como la pesca y el turismo, en una modalidad semejante al extractivismo (Schweitzer, 2016).

Como correlato, la administración pública se ubica detrás de la minería y los hidrocarburos en términos de su participación en la economía provincial, asimismo es la principal generadora de empleo de la provincia (Willians, Schinelli y Vacca, 2011). Dado el limitado desarrollo que ha tenido la actividad económica privada (Willians, 2015), Santa Cruz posee 110 empleados en el sector público cada mil habitantes, lo que duplica el promedio a nivel nacional (Ministerio de Economía de la Nación, s.f.). A causa de ello, destina la mayor parte de su presupuesto al pago de salarios. En 2016, los gastos corrientes en personal equivalieron a aproximadamente el 45% de aquel (Ley 3473, 2016).

La contracara de la relevancia del Estado provincial como empleador formal fue un crónico déficit presupuestario, que en 2015 representó el 24,4% de sus recursos totales (Agosto, 2016). En esa situación, se convirtió en prioritario para el gobierno la creación de puestos de trabajo fuera del sector público.

Este objetivo se ligó, a su vez, al deseo de profundizar y diversificar su rol de productores de energía para el país, a fin de sentar las bases para la industrialización provincial (Gobierno de Santa Cruz, 2017).

Esa aspiración, de cualquier modo, fue concomitante con la crisis energética atravesada por Argentina. Esta es resultado de la imposibilidad de responder al incremento de la demanda de petróleo y el gas, que representan el 95% de la matriz energética nacional. Al segundo le corresponde el 50% de ese total. Desde el año 2009, las importaciones de combustibles superaron a las exportaciones, lo que generó un déficit en la balanza comercial energética (Ceppi, 2018).

En respuesta, el gobierno nacional impulsó diversas obras y proyectos a fin de sustituir las compras de combustible al exterior.⁸⁹ En este marco, la hidroelectricidad se convirtió en una alternativa altamente prometedora para diversificar la matriz energética a fin de contribuir al autoabastecimiento. Ello se debe a que, junto a posibilitar un suministro a gran escala, posee bajos costos por unidad de energía generada y no está sujeta a la variabilidad de los precios internacionales (Ministerio de Planificación Federal, 2012).

Por lo tanto, la convergencia de intereses entre nación y provincia forjó un sólido alineamiento en torno a la meta de avanzar sobre la naturaleza, mediante el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz. Con todo, la urgencia por incrementar la producción de energía para el país, así como la superioridad material frente a una provincia en crisis, determinaron que el Estado nacional asumiera la iniciativa en la construcción de la obra.

Otro factor aglutinante de esa alianza fue el atractivo que adquirió China en materia de inversiones tras consolidarse como el segundo socio comercial de la nación y el cuarto destino de las exportaciones santacruceñas, concentradas en pesca, hidrocarburos y lana (Ministerio de Hacienda, 2018). Ese potencial financiero había sido exhibido por SINOPEC en el sector petrolero santacruceño, que inauguró la oleada de inversiones chinas en el país. Además motivó la gira a China del gobernador Daniel Peralta en el año 2011

⁸⁹ Ejemplo de ello es la reactivación de la actividad nuclear, la terminación de la represa de Yacyretá y la central nuclear Atucha II, la recuperación de YPF, etc. (Ministerio de Planificación Federal, 2015).

para promocionar las oportunidades de inversión en diversos sectores de Santa Cruz, entre ellos el energético (Tiempo Sur, 2011).

El entusiasmo en torno al proyecto era estimulado además por la inexistencia de represas hidroeléctricas en la provincia y la falta de experiencia en su construcción (Represas Patagonia, 2015; 2017). Las áreas de riego también tuvieron un escaso desarrollo (FAO, 2014c). Es de notar que, debido a su caudal y la estabilidad de sus flujos, la idea del aprovechamiento energético del río estaba presente en Santa Cruz desde la década de 1920 y en 1950 se iniciaron los estudios. De todas formas, recibió un impulso decisivo en 1970, cuando el gobernador Jorge Cepernic propuso construir tres represas: La Leona, Cóndor Cliff y La Barrancosa. Incluso conformó una comisión técnica para evaluar la factibilidad y presentar el proyecto a la nación (Auzoberría, 2014). La destitución de Cepernic en el momento en que estaba buscando financiamiento internacional interrumpió todos esos pasos (M. Cepernic, comunicación personal, 24 de abril de 2018).

La iniciativa volvió a reflotar entre 2003 y 2006, durante la gobernación de Jorge Acevedo, pero los verdaderos avances ocurrieron desde que la provincia y la nación acordaron reimpulsarla en 2007. A pesar de ello, la selección de la empresa constructora se demoró hasta 2012 debido a que la provincia no estaba vinculada al Sistema Argentino de Interconexión (SADI)⁹⁰ (Casa Rosada, 2013). Esto se inició en 2013, con la integración de la capital provincial, Río Gallegos, al SADI (Krakowiak, 2013).

En estas circunstancias, el liderazgo de China en el desarrollo hidroeléctrico a nivel global se presentaba como garantía de la efectiva ejecución del proyecto. La potencia es la mayor constructora de represas del mundo, con una larga tradición a nivel doméstico que está siendo trasladada al exterior. Muestra de ello es que el incremento de su potencial hidroeléctrico en el 2016 equivalió a más de un cuarto del total mundial (International Hydropower Association, 2017). Asia es el destino del 57% de sus obras hidroeléctricas,

⁹⁰ El SADI está constituido por las líneas de transporte y estaciones de transformación que integran el sistema primario de intercambio de energía eléctrica en todo el territorio nacional (Di Ciano, s.f.).

seguida por África, con un 26%. América Latina sólo posee el 8% (International Rivers, 2016 cit. en Urban, Siciliano & Nordensvard, 2017).

Por ende, la experticia de Gezhouba dentro de Represas Patagonia fue un activo que inclinó la licitación a su favor. Esa SOE, constructora de la represa Tres Gargantas en China, el mayor proyecto de hidroelectricidad del mundo, es el principal conglomerado especializado en construcciones hidroeléctricas en el globo (Urban, Siciliano & Nordensvard, 2017). Posee presencia en más de 80 países y además opera en energía térmica, nuclear y eólica e infraestructura (CGGC, s.f.).

A ella se unen las argentinas Hidrocuyo y Electroingeniería. La primera cuenta con más de 25 años de experiencia en la operación y mantenimiento de centrales hidroeléctricas. La segunda se dedica a la ingeniería, construcción, operación y mantenimiento de obras electromecánicas, civiles, viales, así como de líneas y estaciones transformadoras y participa en construcciones de la industria nuclear (Represas Patagonia, s.f.). Esa capacidad tecnológica, que permitía un plazo de ejecución de 5 años y medio, fue igualmente clave en la adjudicación de la obra a la UTE (Uriburu Quintana, 2017).

La dificultad de acceso a capitales fue otro condicionante de las represas, lo que no era un asunto menor ya que es el mayor proyecto licitado por el Estado en los últimos 25 años (Uriburu Quintana, 2017). De hecho, el gobierno nacional atribuyó el fracaso de las licitaciones realizadas en 2008 y 2012 a la imposibilidad de obtener el financiamiento (Casa Rosada, 2013). El trasfondo de ese panorama eran las restricciones de acceso al crédito internacional a causa del *default* que atravesaba Argentina. Por esa razón, el Ministerio de Planificación Federal organizó un *road show* internacional para promocionar la obra en potenciales inversores como Brasil, Rusia y China (Tiempo Sur, 2012).

Aunque en la licitación se presentaron cinco consorcios integrados por empresas de distintos países⁹¹, la superioridad financiera de China era

⁹¹ Además de catorce empresas argentinas, los consorcios que se presentaron a la licitación incluyeron a dos compañías chinas (Gezhouba y Sinohydro), dos brasileñas (Alstom Brasil

insoslayable. Prueba de ello es que fue el único en presentar dos oferentes altamente competitivas y con respaldo bancario, Sinohydro y Gezhouba. Aun así, la oferta realizada por Represas Patagonia cubría el financiamiento total del proyecto más el impuesto al valor agregado (IVA) (Casa Rosada, 2013).

Si bien lo anterior era decisivo por sí sólo, se le añadía el compromiso de obtener el financiamiento de tres entidades clave. Por un lado, el CDB (s.f.), la principal institución de financiamiento al desarrollo del mundo y el mayor banco para la inversión extranjera y la cooperación financiera de China. Además, como banco político, sirve a las estrategias de desarrollo del país. Por el otro, dos bancos comerciales, el ICBC, la mayor entidad bancaria del mundo, y el BOC. Este es el banco más antiguo, internacionalizado y diversificado de China. Su presencia alcanza 54 países y regiones y opera en la banca comercial, los mercados financieros, seguros, fondos, etc. La revista *Forbes* lo clasificó como la octava mayor empresa pública del mundo (Bank of China Limited, 2018).

Es de notar que el papel de Gezhouba en la consecución del financiamiento le confirió en la práctica el liderazgo dentro de la UTE. Esto se debe, según Juan Uriburu Quintana, exgerente de asuntos legales de Represas Patagonia, (comunicación personal, 13 de abril de 2018), a que posee el *guanxi*, las relaciones interpersonales o contactos que le permitieron obtener el crédito. Tampoco cabe subestimar la actuación del Estado chino, ya que como Sinohydro construyó la represa Coca Codo Sinclair en Ecuador, para mantener un balance incentivó la actuación de Gezhouba en Argentina.

Como resultado, con un monto de 4.714.350.000 dólares (Decreto 1091, 2014), las represas de Santa Cruz se convirtieron en la mayor inversión de China fuera de su territorio. Los fondos son aportados en un 50% por el CDB, un 30% por el ICBC y el 20% restante por el BOC (Uriburu Quintana, 2017). Ese financiamiento es inédito ya que comprende el 100% de la obra, mientras que otro proyecto primordial de China en Argentina, el ferrocarril Belgrano Cargas, es financiado por los mismos bancos en un 85% del valor total.

Energía y Transporte y Constructora Oas), una coreana (Hyundai Engineering) y una española (Isolux) (Clarín, 2013).

Asimismo, otra de sus ventajas es que planteó un período de gracia de 66 meses para el repago, que será saldado a través de la venta de la energía generada por las hidroeléctricas a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA)⁹² (De Vido, 2016).

El correlato de la preeminencia tecnológica y financiera de Gezhouba fue la capacidad de decisión adquirida por Represas Patagonia sobre las tierras circundantes al río Santa Cruz. Esto habilitó la reconcentración de 47.000 hectáreas que pasarían a formar parte del polígono de ejecución del proyecto y los embalses (Ley 3192, 2010). Sin embargo, la expropiación de una franja de 200 metros a lo largo del curso de agua generó el rechazo de los propietarios de los campos afectados ante la amenaza de desposesión de sus tierras.

En algunos casos, el avance sobre esa fracción equivalía a la expropiación casi completa de la estancia, lo que claramente forzaba al abandono de la tierra. Por ejemplo, una de las superficiarias entrevistadas explicó que poseía 3400 hectáreas, de las que le expropiaron 2300. Inclusive, dentro de estas quedó su casa, por lo que también corría el riesgo de perderla (P. Grzegorzcyk, comunicación personal, 23 de abril de 2018).

Sin embargo, el perjuicio más generalizado, y que fue el motor principal de la resistencia de los expropiados, fue la pérdida del acceso al río. Esto se debe a que, dada la escasez de agua, las riberas son vitales para la ganadería ovina, su principal actividad económica. Su importancia es mayor en invierno, porque que es la única fuente de agua disponible para el ganado. Por lo tanto, “toda la ribera del río Santa Cruz sin el acceso al agua son establecimientos rurales condenados a muerte. Es un montón de familias que se quedan sin trabajo, un montón de familias que dejan de dar trabajo” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de S. Baldassarre: 123).

El severo daño a las actividades productivas no sólo se vincula a la inutilización de los campos de invierno. Uno de los ribereños, propietario de

⁹² CAMMESA (s.f.) es una empresa de gestión privada con un propósito público. Este consiste en administrar el mercado eléctrico mayorista y coordinar la operación centralizada del sistema interconectado nacional y los despachos económico-técnicos desde este. El 80% de su paquete accionario pertenece a Agentes Generadores, Transportistas, Distribuidores y Grandes Usuarios de energía. El 20% restante corresponde al Ministerio de Energía.

una superficie que incluye 7km de costa del Lago Argentino y 4km del río Santa Cruz aseguró que, dada la crisis de la actividad ovina, estaba interesado en la explotación turística de su estancia. Por eso, pese a que sólo le expropiaron 168 hectáreas, esas se ubicaban desde el nacimiento del río hacia abajo, lo que perjudicó gravemente la posibilidad de desarrollar el turismo (Povazsan, 2018).

A la pérdida del acceso a la tierra y el agua se añade el escaso monto recibido en concepto de indemnización. En una nota de opinión, los ribereños denunciaron que “nos quitan las tierras a valores irrisorios -algo menos de dos pesos por hectárea” (Baldasarre y otros, 2016). A modo de ejemplo, un superficiario afirmó haber obtenido 6000 pesos por 168 hectáreas expropiadas, es decir, 35 pesos la hectárea, lo que calificó como “simbólico y ridículo” (Povazsan, 2018), debido a que estaba perdiendo una de las tierras más favorecidas de su propiedad. Eso fue confirmado por otra de las expropiadas, a la que le depositaron 60.000 pesos por 2300 hectáreas (Grzegorzcyk, 2018), lo que equivale a alrededor de 26 pesos la hectárea. Asimismo subrayaron que a diferencia del tamaño del crédito de China, sólo se destinaron 1.700.000 pesos al pago de indemnizaciones a cuarenta establecimiento ganaderos (Baldasarre, 2014).

Las exiguas indemnizaciones sin duda constituyen un severo golpe a los productores en una delicada situación tras perder el acceso a las riberas. La explicación de estas reside en que la expropiación se realiza en base al valor fiscal de la tierra, no al valor de mercado. Aunque luego de un juicio es posible obtener el pago en base al segundo, la duración del procedimiento y la necesidad de contratar abogados generan complicaciones adicionales para los propietarios (Cepernic, 2018).

La vulnerabilidad a la que quedan expuestos los ribereños se completa con la anulación, en la Ley 3389 (2014), de su posibilidad de participar en la explotación de los áridos presentes en sus campos para el empleo en la obra. Anteriormente se había acordado que esta se realizaría en asociación con FOMICRUZ. La eliminación de esta alternativa, por lo tanto, termina de socavar la capacidad material del sector, ya que significa la privación de una fuente de ingresos sumamente prometedora para el propietario del campo

dado el volumen de material necesario para la construcción de la represas (Povazsan, 2018).

Es indispensable subrayar que el mismo peso material de la UTE condicionó la actuación conjunta de los ribereños, ya que varios de estos fueron tentados a establecer negocios con las represas, lo que los hizo desistir en su rechazo. Por ejemplo, uno de ellos, con dificultades económicas, alquiló su estancia para el campamento de la represa Kirchner (Cepernic, 2018). Esto muestra, a su vez, que la debilidad material de los propietarios aumenta su propensión a llegar a acuerdos con los promotores del proyecto para contrarrestar la primera. Por eso, de haber tenido una buena oferta, probablemente otros hubieran aceptado ceder sus tierras (Grzegorzcyk, 2018).

La modificación en el poder y bienestar proporcionado por la tierra provocada por la obra se conjugó con la desigualdad ambiental implícita en esta. ONG, vecinos y comunidades originarias advirtieron los altos costos ambientales que recaerían sobre la provincia, entre los que se encuentra la inutilización del suelo a causa de la inundación de una superficie equivalente a dos ciudades de Buenos Aires (Banco de Bosques y otras, 2016). Al mismo tiempo, apuntaron a la pérdida de servicios ecosistémicos y biodiversidad (Río Santa Cruz sin Represas, 2016).

Un lugar especial ocupó la preocupación por el impacto de las represas sobre los glaciares, en particular, que sean impedidos los mega-rompimientos del glaciar Perito Moreno (Bartolomé, 2014). Esto comprometería seriamente al turismo, que es uno de los pilares de la economía provincial, fundamental en localidades como El Calafate, así como el segundo empleador formal después del Estado. Lo mismo ocurriría por el riesgo que supone la obra sobre dos especies protagonistas de la pesca deportiva, la trucha *Steelhead* y el salmon *Chinook* (Marolda, 2017). El Estado central tampoco sería inmune a la pérdida de ingresos en el turismo nacional, ya que el Parque Nacional Los Glaciares es un ícono del país en el mundo (Cámara de Senadores de la Nación, 2017).

La degradación a la que serían sometidas esas riquezas naturales colocaría a la provincia en una posición de extrema fragilidad material frente a la nación, la UTE y los bancos chinos. Esa brecha será exacerbada por los limitados

beneficios que obtendrá de la construcción de la obra. Al respecto, el Ingeniero en petróleo, docente y representante de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Río Gallegos, Eduardo D'Elia (comunicación personal, 23 de abril de 2018) negó que las represas permitan la industrialización provincial ya que, debido a su alta potencia, esa energía no puede ser consumida en Santa Cruz, por lo que será transportada a Buenos Aires. Por otra parte, la mayor proporción del crédito será invertido en China, donde se construyen los equipos y maquinarias (Bartolomé, 2015). A esto se añade la pérdida de ingresos que representa para Santa Cruz el haber cedido las regalías por la venta de energía a la nación por un plazo de 20 años para el pago del crédito (Cámara de Senadores de la Nación, 2017).

Cabe añadir que las ONG también discutieron la viabilidad de las represas para responder a la crisis energética del país. Esto se debe a que los tendidos eléctricos existentes sólo permitían aprovechar el 43% de la energía generada (Río Santa Cruz sin represas, 2016). Para que el 100% de esa energía llegue a la interconexión con la red nacional se necesitaría una línea de alta tensión de 2000km. El problema es que esta no fue incluida en el proyecto y su construcción demorará al menos 10 años, durante los que Argentina deberá seguir comprando combustibles al exterior. Además, supone una inversión extra que fue cotizada en 2000 millones de dólares (Solanas, 2017).

La reducción de las importaciones energéticas tampoco queda garantizada con la finalización de las hidroeléctricas. La razón de esto es que fueron diseñadas para generar energía de punta, que es la que se emplea para cubrir picos de consumo. En cambio, para prescindir de los combustibles se necesitaría que sean de paso, lo que significa que producirán energía en forma constante (Bartolomé, 2014). Como sentenció la Coalición Río Santa Cruz sin Represas (2016): “Eso hace económicamente inviable el proyecto”. Asimismo, expone a la Nación a comprometerse a un mayor endeudamiento, lo que la coloca en riesgo de aumentar su dependencia financiera con China.

Es notoria la asimetría en la capacidad material de los actores de China, el gobierno argentino y los sectores sociales que encabezan la lucha contra las represas. Esta es la causa de que los cuestionamientos ambientales y a las expropiaciones sean subestimados. En enero y junio de 2015, los bancos

realizaron los dos primeros desembolsos del préstamo, por un total de 287 y 150 millones de dólares respectivamente, para dar lugar a los trabajos iniciales y la fabricación de los equipos de generación en China (TELAM, 2015). En noviembre de 2015 se produjo el tercer desembolso.

6.3.2. Las relaciones de poder discursivo

La estructura de gobernanza de la tierra en Santa Cruz se cimentó sobre la idea esbozada por el gobernador Peralta respecto a que la provincia “tiene que convertirse necesariamente en productora y exportadora de energía” (Unidad académica Río Turbio, 2009). Ese objetivo, que ocupó un lugar central desde el comienzo de su gestión, debía contribuir a la instalación de industrias que generen riqueza y potencien la movilidad social. A la par, traslucía la prioridad asignada al uso extractivo de la tierra, aunque no ligado a la actividad agropecuaria, sino energética. En suma, como pronunció ante la Legislatura, esa era la vía para “aprovechar con racionalidad y responsabilidad nuestros recursos estratégicos para fortalecer el progreso social” (Peralta, 2008).

Esa finalidad era coherente con la percepción por parte del gobierno nacional de Santa Cruz como “una provincia que había aportado energía en materia petrolera, gasífera y carbonífera como pocas, tal vez más que ninguna en la República Argentina” (Casa Rosada, 2007). De cualquier manera, esa provisión energética no era suficiente a causa de que, en palabras de la presidente Fernández, el “crecimiento inédito en la República Argentina [...] cada vez demanda mayor energía, no solamente por el crecimiento industrial, sino también por el aumento del consumo” (Casa Rosada, 2013).

Como sustrato a ambas posturas se halla el supuesto de que la electricidad está en la base del desarrollo de todos los países (Ministerio de Planificación Federal, 2012). Este había sido persistentemente proyectado por la nación desde que el presidente Néstor Kirchner afirmó que la energía debía estar al servicio del desarrollo industrial y la mejora de la calidad de vida de los argentinos (Ministerio de Planificación Federal, 2015). A su vez, ese se inscribe en un discurso propio de Estado desarrollista, en el que la autosuficiencia energética es la meta de un poder estatal autónomo y de la soberanía nacional (Saguier, 2017).

Los argumentos de las autoridades nacionales en torno a la necesidad de diversificar la matriz energética y reducir la dependencia de combustibles fósiles para que, a decir de Kirchner, “la ecuación energética pueda cerrar como los argentinos necesitamos para nuestro desarrollo” (Casa Rosada, 2004) se instalaron rápidamente tanto en la sociedad como en las diversas esferas del gobierno santacruceño. Dado que la realización de las represas estaba presente en el imaginario provincial hacía tiempo, eso facilitó generar consensos en las oportunidades que se abrían con el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz.

Por esa razón, el proyecto fue presentado públicamente con argumentos que traducen una funcionalización del río en términos de su productividad energética (Saguier 2017). La presidente Fernández lo calificó como “una formidable obra de infraestructura” (Casa Rosada, 2015b), a causa de que “constituyen la obra hidroeléctrica íntegramente nacional más importante de nuestra historia con una generación de 1.740 megavatios” (Casa Rosada, 2015a).⁹³ Así, agregaría un 4,7% más de capacidad a la matriz energética del país y un 10% a la matriz hidroeléctrica. Por ende, se desconoce la existencia de otros usos del curso de agua, como queda expuesto en las imágenes reiteradas de este como “el río de mayor caudal enteramente argentino en la República Argentina que no tiene una represa hidroeléctrica” (Casa Rosada, 2013).

La relevancia del emprendimiento fue intensificada con la afirmación de la presidente acerca que la generación hidroeléctrica era “algo que en realidad se transmitió aquí en Santa Cruz de generación en generación, como casi una aventura o una empresa imposible de realizar” (Casa Rosada, 2013). De ahí que la construcción de las represas como “el sueño de muchas generaciones de argentinos y, sobre todo, de los santacruceños” (Casa Rosada, 2015b), además de sellar la adhesión de Santa Cruz a la iniciativa impulsada por la nación, impregnó el discurso de las autoridades subnacionales.

Como resultado, la provincia participó activamente en la creación de percepciones de las represas coherentes con las ideas dominantes. A modo de

⁹³ Las dos mayores hidroeléctricas de Argentina son binacionales. Estas son la represa de Yaciretá con Paraguay y la represa de Salto Grande con Uruguay.

ejemplo, el gobernador las caracterizó como “la herramienta que va a permitir el desarrollo definitivo de Santa Cruz” (Tiempo Sur, 2015a) así como “cambiar nuestra matriz social, productiva, política y económica” (Tiempo Sur, 2015b). De esa forma, los beneficios económicos resultantes de las hidroeléctricas se tornaron la estrategia provincial para captar apoyos. Entre ellos se encontraba la generación de 5000 puestos de trabajo directo y la creación de una cadena de valor de insumos y servicios (Gobierno de Santa Cruz, 2016a). Al mismo tiempo, ponderaron su impacto nacional ya que, según el ministro de Producción santacruceño, la obra “va a poner en valor y al servicio de todo el país un recurso natural con el que fue dotada nuestra provincia” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de L. Álvarez: 29).

Esos discursos fueron reforzados por Represas Patagonia, que destacó que la energía generada “será aportada al Sistema Argentino de Interconexión (SADI) y aprovechado por todas las regiones del país” (Tiempo Sur, 2014b). A su vez, permitirá un desarrollo regional en base a la expansión de la frontera productiva, la generación de emprendimientos industriales electrointensivos y el desarrollo de la industria turística (Represas Patagonia, s.f.).

No obstante, el nexo represas-desarrollo fue intensamente disputado por ciertos sectores de la sociedad. Esto fue precipitado, inicialmente, por el fuerte desconcierto que generó en los propietarios de las estancias atravesadas por el río la súbita sanción de la Ley 3389 (2014). Más aún, la ampliación área expropiable hacia las riberas fue interpretada como una decisión carente de justificación y abusiva, lo que alentó la percepción de que detrás de ello se encontraba “una desembozada pretensión de saqueo liso y llano” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de E. Pichl: 138).

En similitud, el secretismo que rodeó la medida fundamentó la imagen de esta, a decir de Marcelo Cepernic, hijo del gobernador que promovió las represas en 1970, como “el negocio inmobiliario más escandaloso que ha registrado la provincia” (Cepernic, 2018). Junto a la corrupción, los superficiarios caracterizaron esa disposición como una confiscación (Baldasarre y otros, 2016) y un avasallamiento. Por lo tanto, uno de ellos declaró que “con la fuerza de la ley y con el peso del dinero, se nos quitan las

tierras porque sí, porque a alguien se le ocurrió, porque alguien la necesita” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de Baldasarre: 123).

Más allá de la sensación de arbitrariedad, lo que realmente aglutinó la contestación de los cuarenta y nueve superficiarios fue una premisa que, a pesar de la riqueza natural y paisajística de la zona, estuvo anclada en el terreno económico. Esta es que la restricción en el acceso al agua equivalía a condenar a muerte a los productores rurales (Cepernic, 2018). Por eso su reclamo quedó sintetizado con la prédica respecto a la pérdida de su condición de ribereños. Vale mencionar que para visibilizar su situación el grupo se autodenominó con ese adjetivo, lo que les permitió describirse como “una especie en extinción nueva: el ribereño superficiario” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de Baldasarre: 123). Incluso reivindicaron su “derecho a ser ribereños” (Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz, 2015. Intervención de P. Grzegorzcyk: 11).

Complementariamente, para rechazar la expropiación insistieron en el valor afectivo de la tierra y el desarraigo al que quedaron expuestos. La mayoría de esos establecimientos, fundados hace más de cien años, fueron transmitidos a través de generaciones y en la actualidad permanecen en manos de sus descendientes. Este aspecto fue especialmente vulnerado en el caso de una propietaria a la que “se le expropió su casa, sus animales enterrados, sus árboles, sus recuerdos y nadie la escucho” (Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz, 2015. Intervención de Grzegorzcyk: 11).

Ahora bien, una particularidad del discurso de los ribereños es que no contiene un rechazo explícito a la instalación de las represas, sino que se restringe al cuestionamiento de la expropiación. La razón es que parte del grupo adhiere a la idea hegemónica de la importancia de represar el río. Como explicó Cepernic (2018), “es un crimen no aprovechar los 860 m³ por segundo que vuelca ese hermoso río y no generar la energía eléctrica abundante y barata que nuestro país está clamando”. Pese a que existen propietarios, con mayor sensibilidad a lo ambiental, que se oponen a la obra, la estrategia es que esas posturas no estén incluidas en los pronunciamientos conjuntos.

Por el contrario, el valor ambiental de la zona en que se emplazarán las represas fue el argumento central para subrayar la indispensabilidad de un

EIA. Por eso, los comunicados de las ONG ambientales se refieren al Santa Cruz como el “último río glaciario de la Patagonia que corre libre desde la cordillera hasta el mar” (Río Santa Cruz sin Represas, 2016). Este se encuentra en un ecosistema irremplazable, el área de influencia del Parque Nacional Los Glaciares, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y por lo tanto, “un ícono global de la conservación y nuestra mayor joya natural junto con las cataratas del Iguazú” (Salvemos el Río Santa Cruz, 2015).

Además, destacan la biodiversidad presente en la desembocadura del río, declarada Área de Importancia para la Conservación de las Aves (AICA) porque alberga especies amenazadas, como el macá tobiano. Esta es un ave acuática endémica, registrada sólo en Santa Cruz y declarada Monumento Natural Provincial. Por añadidura, apuntan a la riqueza cultural e histórica de esos paisajes, explorados por Charles Darwin, Robert Fitz Roy y el perito Francisco Pascasio Moreno.

La insistencia en la carga afectiva de esos espacios permitió que, a su vez, sean representados como definatorios de la identidad de los vecinos de Santa Cruz (Bonnemaison, 2012).⁹⁴ Así, por ejemplo, estos priorizan la protección al macá tobiano por considerarlo un emblema de la provincia. Del mismo modo, la asamblea de El Calafate ha tenido una sensibilidad especial hacia los glaciares (S. Muñoz, comunicación personal, 24 de abril de 2018). Junto a ellos, la comunidad mapuche-tehuelche Lof Fem Mapu es guardiana del patrimonio arqueológico y cultural en la zona del río. Allí se encuentran tumbas indígenas (*chenques*) que, en su cosmovisión, constituyen territorios sagrados (Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz, 2015).

Esos señalamientos, que pusieron de relieve el carácter ambiental inherente a la disputa, fueron descalificados por el gobierno nacional, que reforzó la definición de la identidad de Santa Cruz como territorio extractivo. Esto es evidente cuando el exministro de Planificación Federal Julio De Vido

⁹⁴ Ello significa que apelaron a la dimensión geosimbólica del territorio que rodea al río. Un geosímbolo se define como “un lugar, un itinerario, una extensión, que, por razones religiosas, políticas o culturales, a los ojos de ciertas personas o grupos étnicos, asume una dimensión simbólica que fortalece su identidad” (Bonnemaison, 2012: 292).

expresó: “el macá tobiano es un emblema de los santacruceños, al igual que las represas, al igual que el yacimiento de carbón de Río Turbio y al igual que la actividad pesquera en Caleta Paula” (Cámara de Senadores de la Nación. Intervención del ex ministro de Planificación Federal: 42).

Ello se conjugó con el predicamento respecto a la sustentabilidad de la hidroelectricidad. Este se encontraba contenido en el Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas, que la presentaba como la mejor alternativa para la generación de energía renovable a escala suficiente para el desarrollo sustentable (Ministerio de Planificación Federal, 2015). Acorde a ello, el gobierno nacional sostenía que las represas proveerán “1.740 megavatios de energía absolutamente renovable, limpia y lo que es importante remarcar, constante” (Casa Rosada, 2013). En adición, fueron enmarcadas en el resurgimiento mundial de esas tecnologías a causa del calentamiento global.

No obstante, lo anterior entraba en colisión con la negativa de las ONG a percibir las megarrepresas como energías renovables dado su severo impacto ambiental (FARN, 2016i). Asociado a ello se encontraba la apreciación respecto a la amenaza a la que estaban expuestos los glaciares, lo que se convirtió en uno de los pilares más sólidos del cuestionamiento ambiental, ya que poseía el respaldo de un saber contra-experto. Este fue resultado de un artículo del Ingeniero Civil Gerardo Bartolomé que alertó el riesgo que suponía la represa Kirchner sobre el glaciar Perito Moreno. Su tesis es que la variación de los niveles del lago Argentino en función de la demanda energética afectaría negativamente los rompimientos del glaciar, “el evento natural más fabuloso de la Patagonia” (Bartolomé, 2014:7). A él se unió el Doctor en Ciencias Geológicas Pablo Milana, que aseveró que la obra también tendría un impacto perjudicial en los glaciares Upsala y Spigazzini (FARN, 2016i).

De cualquier modo, la idea subyacente de los movilizados era que el ecosistema es un todo, no sólo los glaciares, y el río es similar a las arterias que llevan sangre al corazón, si se altera ese flujo, perjudicará al todo (N. Paschetta, comunicación personal, 25 de abril de 2018). Hasta puede causar la muerte del río (Mendioroz, 2017). Por eso, denunciaron otros peligros de la iniciativa, como la alteración del curso del río y la transformación de más

del 50% de este en espejos de agua artificiales (Aves Argentinas, 2016). Igualmente, advirtieron sobre la pérdida de biodiversidad, flora, información arqueológica y patrimonio paleontológico (FARN, 2016i). El agua dulce también captó la atención, a causa de que la cuenca del río se ubica en el campo de Hielo Patagónico Sur, la tercera reserva del mundo.

Cabe resaltar que la problemática de los glaciares logró instalarse en los pronunciamientos del gobierno, aunque fue compatibilizada con la concepción dominante focalizada en la contribución energética de la obra. De hecho, las autoridades nacionales y la UTE, aún antes de la existencia de un EIA, negaron taxativamente que el funcionamiento de las represas alteraría el nivel del lago Argentino y por lo tanto los glaciares (Tiempo Sur, 2015c).

La resistencia en el plano ambiental fue apuntalada con otras nociones. Una de ellas consistió en colocar en tela de juicio que las represas sean la mejor alternativa económica y técnica para enfrentar la crisis energética (FARN, 2016i). Esto se fundamentaba en una evaluación de treinta proyectos hidroeléctricos realizada por la ex Secretaría de Energía de la Nación y la empresa Emprendimientos Energéticos Binacionales (EBISA). El estudio ubicó a la presa Kirchner en 11° lugar en términos de prioridad y viabilidad técnica, mientras que la presa Cepernic quedó en 21° lugar. Según la prioridad económica, se ubicaron en los puestos 23° y 25° respectivamente.

En consonancia con el lugar secundario que ocupó el ambiente en la oposición de los superficiarios expropiados, los impulsores de la obra tampoco mostraron la misma coherencia argumental frente a este eje del conflicto. Ilustrativo de ello es una reunión de los ribereños con el ministro de Producción, Harold Bark, y el asesor en temas energéticos de la provincia, Daniel Cameron, en la que:

Nos explicaron que el informe técnico de la Universidad de La Plata [...] decía que acá hay mucho viento y hay muchas olas, entonces es muy peligroso estar en la costa, y por la seguridad de las personas expropiaban esos 200 metros. En realidad todos nosotros llevamos más de tres generaciones en la costa y ninguno se ahogó [...] Y se para uno y dice:

» — escúchame, yo estoy más abajo de la segunda represa, ¿a mí porque me expropian?

»— Para evitar acciones terroristas—Y como ya el asunto subía de color, agarra Cameron y dice —no, y también para proteger el tránsito biológico.

— ¿Y qué es el tránsito biológico? — pregunte yo.

»—que las avestruces puedan caminar por la costa—cosa que hacen varios millones de años hacen las avestruces, las liebres, y los guanacos, caminan por la costa porque ni siquiera los alambres las paran (Cepernic, 2018).

Esto demuestra que el gobierno provincial no tuvo la capacidad de articular una justificación homogénea sobre la expropiación. Por su parte, el gobierno nacional ignoró completamente la postura de los ribereños, lo que no implica que haya desconocido el proceso expropiatorio. Antes bien, se esforzó para que este fuera asociado a la transparencia y el correcto manejo de los fondos públicos. Para ello, difundió el informe de juicios expropiatorios, en el que consta el detalle de la propiedad de las tierras expropiadas y el monto otorgado en indemnización (CFK Argentina, 2016).

En realidad, ello era una respuesta a las sospechas divulgadas por la prensa acerca de la compra sistemática de estancias en la zona de las represas por parte de Lázaro Baéz, empresario allegado al gobierno central. A juicio de los superficiarios, esto debilitaba su reclamo, ya que creó la visión de que todos los campos a lo largo del río habían sido vendidos y por tanto, que allí no había trabajo e inversión (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención de Pichl). A esto se añadía que los productores rurales cuentan con escaso apoyo social, ya que persiste el imaginario que los asocia al latifundio y la opulencia (Cepernic, 2018).

Tampoco resulta sencilla la instalación de la discusión ambiental en la provincia. Varios autoconvocados señalaron la apatía de la sociedad santacruceña y su reticencia a involucrarse en la protesta. Esto se debe a que existe cierto temor, dado que las represas son un asunto muy politizado en ciudades pequeñas que dependen del empleo público. Otro elemento que disminuye el incentivo de la población a movilizarse es que los funcionarios

declaren que la obra ya se encuentra en funcionamiento (Muñoz, 2018, Paschetta, 2018; S. Piccone, comunicación personal, 16 de marzo de 2018).

Por el contrario, la conformidad hacia las represas había sido sustancialmente robustecida desde que la presidente Fernández categorizó su construcción y financiamiento, junto a la del complejo Belgrano Cargas, como “dos disparadores emblemáticos” (Casa Rosada, 2015a) de la alianza estratégica integral con China. De esa manera, el proyecto quedó firmemente alineado al Consenso de Beijing, lo que habilitó al gobierno nacional a definirlo como el principio de un camino de realizaciones conjuntas entre dos países con una alta complementariedad (Casa Rosada, 2015b).

Esa idea fue consolidada por el embajador de China, que subrayó el significado trascendental del proyecto para el desarrollo socioeconómico de Argentina y su efecto ejemplificador para la futura cooperación sino-argentina (Barrio, 2016). De modo similar, la UTE especificó que el emprendimiento y su financiamiento son partes indivisibles de la asociación estratégica integral, una relación virtuosa con la segunda economía del mundo difícil de lograr en las relaciones internacionales (Tiempo Sur, 2015d).

Justamente, la causa de que todas las voces en contra de las hidroeléctricas hayan sido desoídas reside en la combinación de factores políticos, geográficos e históricos que le confieren una alta connotación simbólica para el gobierno de Fernández. Las represas se construyen en la provincia de Santa Cruz, donde nació Néstor Kirchner, presidente bajo el cual la relación con China fue calificada como estratégica y en cuyo honor bautizaron a la mayor de las represas. Además, su viuda y sucesora alcanzó la asociación estratégica integral con China y logró avanzar en la construcción de la obra (Uriburu Quintana, 2017). Así, es el valor que reviste para las autoridades nacionales el que torna plenamente comprensible cómo y dónde se ejecuta el proyecto, así como el recelo que genera en la administración entrante (Uriburu Quintana, 2018).

Cabe señalar que un punto de coincidencia entre los sectores ambientalistas y los expropiados fue en la crítica al papel de China en el emprendimiento. En efecto, los primeros remarcaron que, en lugar de prioridades energéticas, este

respondía a compromisos financieros con la potencia (Río Santa Cruz sin Represas, 2016). Del mismo modo, los ribereños sostuvieron que la obra será construida porque China desea recuperar su inversión (Cepernic, 2018), mientras que para una representante de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) su causa es el poder negociador de China (M. Di Paola, comunicación personal, 27 de junio de 2017).

Otro supuesto en que convergen los superficiarios y las ONG es la ilegalidad y la violación de derechos que atraviesa la obra. En este sentido, al tiempo que las expropiaciones fueron interpretadas como una “traición a la patria” (Grzegorzcyk, 2018), el proyecto fue acusado de “antinacional” (Solanas, 2017). A causa de ello, podría ser recordada “como la colaboración chino-argentina más equívoca de todos los tiempos” (Río Santa Cruz sin Represas, 2017).

Adicionalmente, diferentes actores comparten la desconfianza en el interés de China en la obra e infieren que posee motivos ocultos. Al respecto, se ha supuesto que podría estar vinculada a la base espacial en Neuquén (Uriburu Quintana, 2018), pero mayor atención generó la expropiación de las riberas. Un rumor que circula entre los autoconvocados es que Argentina arregló ceder esas tierras a China (Piccone, 2018). Esto fue repetido tanto por una de las ribereñas, que además admitió haber escuchado que se trasladarían 8000 chinos a esa zona (Grzegorzcyk, 2018), como por uno de abogados encargado de los juicios de expropiación, que expresó que esa sería una cláusula secreta dentro del acuerdo (R. Gerez, comunicación personal, 3 de agosto de 2017). Adicionalmente, se difundió que Japón había ofrecido financiar la forestación de las riberas (Cepernic, 2018). Pese a esas sospechas, resulta sumamente llamativa la ausencia del acaparamiento de tierras en los argumentos de ambas controversias.

Vale mencionar que las ideas hegemónicas de la energía trascendieron el cambio de gobierno. Esto es observable en la descripción de esta por el ministro de Ambiente de la administración que llegó a la nación en 2015 como “un insumo vital, para desarrollar nuestro país” (Cámara de Senadores de la Nación. Intervención de S. Bergman: 17). En similitud, tras una breve fase en que la construcción de las represas estuvo en duda, el ministro de Energía

expresó que “el desarrollo potencial hidroeléctrico continúa siendo crítico para el desarrollo de las naciones en el mundo [...] Hasta ahora, la Argentina ha desarrollado solamente el 38 por ciento del recurso hidroeléctrico disponible en el país” (Cámara de Senadores de la Nación, 2017. Intervención J. Aranguren:3).

A nivel provincial también mantuvo vigencia el supuesto de las represas como una oportunidad única para transformar a Santa Cruz “en uno de los distritos energéticos más importantes de Argentina” (Gobierno de Santa Cruz, 2016b). Mientras tanto, los sectores ligados a la construcción y ejecución de grandes presas⁹⁵ reiteraron y potenciaron la concepción de la hidroelectricidad como una fuente renovable y los beneficios asociados (Cámara de Senadores de la Nación, 2017). En contrapartida, las múltiples razones del cuestionamiento ambiental al emprendimiento condujeron a un rechazo terminante que quedó condensado bajo una sola consigna: Río Santa Cruz Libre hasta el Mar.

6.3.3. Las relaciones de poder institucional

El poder para definir el acceso y control de la tierra en Santa Cruz se proyectó a través de instituciones formales e informales, aunque las represas tornaron a las primeras el ámbito clave en el que se configuró la gobernanza de la tierra. Formalmente, esta ha descansado en una serie de disposiciones contenidas en la Constitución provincial (1998). Resulta central el art. 52 que reconoce el dominio originario de la provincia de los recursos naturales existentes en su territorio y declara que “serán considerados en especial del dominio originario provincial: los yacimientos hidrocarbúricos, los recursos ictícolas y las fuentes de energía”.

En lo que concierne a la tierra, es tratada por la Carta Magna santacruceña como un bien de trabajo y no de renta y establece su explotación racional (art. 67). Asimismo, resuelve que se tenderá a la eliminación de los latifundios

⁹⁵ Entre ellos se encuentra el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que integra a los organismos hídricos de la nación y las provincias. A este se agregan filiales de organismos internacionales como el Comité Argentino del Consejo Mundial de Energía y el Comité Argentino de Grandes Presas; y asociaciones de empresas, como la Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica de la República Argentina (ATEERA), la Asociación de Generadores de Energía Eléctrica (AGEERA) y la Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica (ADEERA).

(art. 70) y el poblamiento de la campaña (art. 73). Para ello prevé la organización del crédito agrario (art.75). Además, determina que la tierra fiscal será adjudicada en propiedad irrevocable, que cada predio debe constituir una unidad de producción (art. 68) y que no podrá ser adquirida por quienes no posean domicilio real en la provincia (art.76). Por otra parte, contempla el derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente sano (art.73).

Las normas constitucionales son complementadas por dos leyes provinciales sobre tenencia de la tierra. Por un lado, la Ley 1824 (1970), que establece el régimen legal aplicable a tierras rurales fiscales. Por el otro, la Ley 1392 (1981) regula la delimitación, registro, adjudicación, uso y cesión de las tierras fiscales rurales en Zonas de Frontera.⁹⁶ A ambas se añade la Ley 1009 (1975) que crea el Consejo Agrario Provincial, organismo responsable de ejecutar la política agropecuaria y adjudicar las tierras fiscales.⁹⁷

Ese marco formal sobre la tierra es directamente afectado por la política ambiental provincial. La particularidad de esta es que se halla repartida en diversos organismos, de forma que la denominada *agenda verde*, que incluye áreas naturales protegidas, fauna, bosques, recursos hídricos, suelos y ganadería, quedó bajo la órbita del Consejo Agrario Provincial, dependiente del Ministerio de Economía. Mientras tanto, la *agenda marrón*, asociada al control y fiscalización de las industrias, corresponde a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Por último, la actividad minera es regulada por la Secretaría de Estado de Minería (M. Bertinat ,comunicación personal, 23 de abril de 2018).

Esa división de responsabilidades condiciona tanto las decisiones concernientes a la tierra como la efectiva protección del ambiente. Al respecto, el secretario de Ambiente de Santa Cruz (Bertinat, 2018) explicó en

⁹⁶ La Zona de Frontera refiere al espacio adyacente al límite internacional de la República. La ley 1392 (1981) establece que esas tierras tienen como finalidad la radicación de pobladores y de núcleos socioeconómicos. Por eso serán adjudicadas en propiedad, mediante sorteo público, a personas físicas de nacionalidad argentina o que demuestren arraigo al país; o personas jurídicas que desarrollen sus actividades en el país y que el 100% de su capital responda a personas domiciliadas en Argentina.

⁹⁷ La adjudicación de las tierras fiscales en Santa Cruz se realizará por ofrecimiento público, siendo el Consejo Agrario Provincial responsable de seleccionar a los aspirantes. No podrán ser adjudicatarios de esos terrenos los funcionarios públicos, las sociedades anónimas o sociedades que no tengan la totalidad de los socios argentinos o las acciones nominativas (Ley 1009, 1975).

una entrevista que la gestión de las áreas protegidas fue atribuida al Consejo Agrario Provincial debido a que, al momento de su creación, estas eran pensadas en vinculación al agro. Así, se buscaba un manejo de la fauna que no afectara la producción o colocar los bosques y recursos hídricos a su servicio. Eso deja entrever la susceptibilidad de las instituciones formales a los sectores que promueven la explotación de la naturaleza bajo la idea hegemónica que valoriza a esta por su contribución a la actividad productiva. Cabe destacar que Santa Cruz es la provincia con la mayor cantidad de hectáreas protegidas del país, ya que posee veintisiete áreas protegidas provinciales y siete Parques Nacionales⁹⁸ bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Cámara de Senadores de la Nación, 2017). No obstante, ello no es una garantía de efectiva conservación del patrimonio natural. En cuanto a las primeras, se ven afectadas por la escasa capacidad de operación y ejecución de políticas del Consejo Agrario Provincial y su devaluación técnica (Willians, Schinelli y Vacca, 2017).

La nación también ha actuado de modo contrario a las finalidades de los Parques Nacionales. Representativo de ello es que la Federación de Instituciones Agropecuarias de Santa Cruz (2017) denunció que el Parque Nacional Patagonia, creado en 2015, cuenta con un solo guardaparque provisorio y su intendencia funciona en una pequeña oficina en la terminal de ómnibus de la localidad de Los Antiguos. De modo similar, en El Chaltén, villa ubicada dentro del Parque Nacional Los Glaciares, se queman combustibles fósiles cuando debería ser completamente verde (Muñoz, 2018).

Las anteriores acciones no oficiales de actores estatales ponen de relieve la relevancia de los mecanismos informales en la gobernanza de la tierra y su contradicción con lo formalizado en la Constitución y las leyes. Su peso queda expuesto asimismo en el limitado margen de acción de la Secretaría de Ambiente frente a las decisiones de las empresas vinculadas a proyectos extractivos. Un hecho inédito que da cuenta de ello es que el organismo, como autoridad de aplicación de la Ley provincial 2658 (2003) de impacto

⁹⁸ Estos son el Parque Nacional Perito Moreno, el Parque Nacional Los Glaciares, el Parque Nacional Monte León, el Bosque Petrificado de Jaramillo, el Parque Nacional Patagonia, el Parque Nacional Makenke y el Parque Nacional de la Isla Pingüino.

ambiental, emitió un dictamen técnico con más de cincuenta observaciones acerca del EIA de la central térmica de Río Turbio. Sin embargo, la obra fue construida con total desconocimiento de esos requerimientos (FARN, 2016i). Otro asunto complejo es el control de la actividad petrolera, ya que la predisposición de las empresas a cumplir con las exigencias ambientales depende del precio del barril de crudo. Cuando es alto, aumenta la inversión en ambiente; al contrario, si es bajo, priorizan la producción y crece la reticencia a mejorar la gestión ambiental (Bertinat, 2018).

En colisión con lo dispuesto por la Constitución provincial, tampoco existen políticas públicas dirigidas al sector agropecuario. Los productores entrevistados indicaron la ausencia de apoyo estatal mediante subsidios o programas para reparar los caminos (Cepernic, 2018). Incluso el Consejo Agrario Provincial reconoció que “Diversas medidas del gobierno nacional y provincial han dado apoyo de distintas formas al sector, mediante créditos, subsidios por emergencia y apoyo técnico [...] Sin embargo no es una situación generalizada” (Consejo Agrario Provincial y otros, 2016).

La inoperancia de los organismos responsables del resguardo del ambiente, la tierra y la actividad agropecuaria traduce la escasa prioridad de esos temas en la estructura de gobernanza de la tierra. Esto representa el reflejo institucional de las relaciones de poder material y discursivo. De esa forma, el predominio de las empresas mineras y petroleras en la economía provincial les confiere una influencia fundamental en las decisiones sobre la naturaleza, con el consecuente relegamiento de todas las políticas y normas que podrían afectar sus intereses. Muestra concreta de ello es que la desatención al sector ovino, en el centro de Santa Cruz, ha tenido como contracara el avance de la megaminería en la misma zona (Andrade, Bedacarratx y Alvaréz, 2010).

La omisión de las autoridades en el cumplimiento de las normas se completa con su actuación activa en la cesión de tierras a otros actores. Ilustrativo de ello es la denuncia judicial asociada a la venta de tierras fiscales de El Calafate, por parte del intendente, a 7,50 pesos la hectárea, a actores ligados al poder nacional. La operación fue realizada de modo informal, ya que además de violar ordenanzas y carecer de licitación, se mantuvo en secreto, sin ser publicada en el Boletín Oficial (Iprofesional, 2015). Es de notar que

las transacciones, en ocasiones, han sido promovidas formalmente desde instancias nacionales. Esto ocurrió con la orden de un Juzgado Nacional de rematar a precio irrisorio 500 hectáreas en la Reserva Provincial Península de Magallanes, parte de ellas frente al glaciar Perito Moreno, a causa de la quiebra de un empresario (Opi Santa Cruz, 2015).

Otro síntoma de la permeabilidad de la gobernanza de la tierra a los intereses privados es la transferencia de grandes extensiones a capitales transnacionales. Santa Cruz posee la mayor superficie absoluta en dominio de personas extranjeras en Argentina (Vazquez y Sili, 2017).⁹⁹ Pese a ello, demoró cinco años desde la reglamentación de la Ley de Tierras para establecer las superficies máximas a ser adquiridas por extranjeros en la provincia (Ahora Calafate, 2017b).¹⁰⁰

Por el contrario, estos combinaron canales informales y formales para delinear las decisiones de la tierra a su arbitrio. La prueba más rotunda es la adquisición y posterior donación de tierras para su conversión en Parques Nacionales, tal como ocurrió con el Parque Nacional Monte León, creado por determinación de la fundación Patagonia Land Trust, presidida por el magnate ecologista norteamericano Douglas Tompkins. Para ello, en el 2001, otorgó fondos a través de un fideicomiso a la fundación Vida Silvestre para la compra de la estancia Monte León. Su única condición fue que esas 62.000 hectáreas sean cedidas al Estado argentino para transformarlas en un área protegida. Esto ocurrió con la sanción de la Ley 25.945 (2004) que creó el Parque Nacional Monte León (Parques Nacionales, s.f.). Similar operación originó a la Reserva Natural El Rincón¹⁰¹ y encuentra su expresión más actual

⁹⁹ Aunque esa superficie comprende más de dos millones de hectáreas, en términos relativos representa sólo el 10,8% de sus tierras rurales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015). Uno de los casos paradigmáticos es el de la Compañía de Tierras del Sud Argentino, perteneciente a la familia Benetton, la mayor propietaria de tierras en la Patagonia, que posee en Santa Cruz las estancias Coronel, de 334.000 hectáreas y Cóndor, de 218.000, dedicadas a la actividad ovina (Valli, 2017).

¹⁰⁰ En 2012 la presidente Cristina Fernández de Kirchner firmó el Decreto 274 que reglamentó la Ley N° 26.737. En su artículo 10 establece que cada provincia debe elevar al Consejo Interministerial de Tierras Rurales la propuesta de equivalencia de las superficies máximas a ser adquiridas por extranjeros en el territorio de jurisdicción provincial.

¹⁰¹ Tompkins compró en 1992 la estancia El Rincón, de 15.000 hectáreas, para restaurarla y cederla al Estado con el objetivo de extender el Parque Nacional Perito Moreno (The Conservation Land Trust, s.f.). El Decreto 641/2016 del Poder Ejecutivo Nacional la incorporó al Sistema Nacional de Áreas Protegidas como Reserva Natural Silvestre (Ahora Calafate, 2016b).

en la ampliación del Parque Nacional Patagonia, desde 53.000 a 500.000 hectáreas, a instancias del filántropo suizo Hansjörg Wyss.¹⁰²

En esa estructura en la que actores extraprovinciales, tanto por razones económicas o ambientales, detentaban la capacidad de configurar el acceso y uso de la tierra, el gobierno nacional desempeñó un rol clave mediante el impulso a las represas. El Plan Energético Nacional 2004-2019 las incluyó como una obra de inicio próximo (Ministerio de Planificación Federal, 2015). De modo más puntual, en el año 2011, fueron incorporadas al Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas (Secretaría de Energía, 2011), establecido en el 2009 por la Secretaría de Energía del Ministerio de Planificación Federal (2012) para incentivar la construcción de centrales hidroeléctricas y facilitar su financiamiento.

Sin embargo, lo que comenzó como una “actividad de asistencia técnica” (Secretaría de Energía, 2011), se convertiría en un liderazgo expreso de la nación en la iniciativa. En el año 2007, esta acordó con Santa Cruz la ejecución de la obra, por lo que la segunda, en su carácter de comitente de la obra, convocó la licitación. Esta fue resuelta en 2010¹⁰³, pero luego esa adjudicación fue anulada, lo que quedó ratificado por la Ley provincial 3320 (2013). Justamente, esa norma excluyó a la provincia de la licitación, ya que dispuso que esta sería llevada adelante por el Estado Nacional, a través de la Secretaría de Obras Públicas, convertido así en el nuevo comitente.

De ese modo, Santa Cruz, gobernada por el Partido Justicialista pero que en ese entonces atravesaba una fase de tensiones con la presidente Fernández¹⁰⁴, fue desplazada de las decisiones sobre el emprendimiento. Según la ley, sus funciones quedaron circunscriptas a brindar apoyo en las expropiaciones, las

¹⁰² Wyss financiará la compra de tierras en el noroeste de Santa Cruz por la fundación Flora y Flora para su donación al Estado nacional. La inexistencia de estudios o consultas públicas provocó que las entidades agropecuarias rechacen el tratamiento legislativo de la propuesta, que supone la venta de campos (Federación de Instituciones Agropecuarias de Santa Cruz, 2017; Friedlander, 2018). La ampliación de ese parque cumpliría el sueño de Tompkins y Wyss de crear un Parque Binacional, ya que representa la continuidad, del lado argentino, del Parque Nacional Patagonia impulsado por el primero en Chile.

¹⁰³La obra fue adjudicada al consorcio conformado por Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. (IMPSA), Camargo Correa Construcciones Civiles S.A. y Corporación América S.A.

¹⁰⁴ El detonante del conflicto fue el déficit provincial y el intento de aprobar una reforma previsional en la provincia que desató una oleada de violencia y terminó con la fractura entre el Justicialismo provincial y el Frente para la Victoria (Arias, 2014).

evaluaciones técnicas, hidráulicas y ambientales y la exención de tributos. Eso se completó con la cesión provincial de las regalías por el aprovechamiento del río a la nación por 20 años para emplearlas en la reestructuración financiera (Ley 3320, 2013).

Esa medida permitió a la Secretaría de Obras Públicas llamar a la Licitación Pública Nacional e Internacional que adjudicó la obra a Represas Patagonia. En este proceso, acorde a la dinámica institucional, las consideraciones ambientales fueron relegadas frente al poder material de las constructoras. La razón de esto es que ese organismo no ponderó los polémicos antecedentes de Gezhouba al momento de otorgar el proyecto y suscribir el contrato de obra pública. Entre estos se encuentra la contaminación del agua y el ecosistema del río Yangtzé, el riesgo de terremotos y el desplazamiento de 1,2 millones de habitantes (International Rivers, 2012). De modo similar, la empresa y sus subsidiarias fueron inhabilitadas por 18 meses por el Banco Mundial debido a acusaciones de fraude y corrupción en proyectos de conservación del agua, recuperación tras terremotos y gestión de inundaciones (FARN, 2016i).

Frente a los vaivenes en la licitación, las ONG y dirigentes políticos demandaron explicaciones a las instituciones.¹⁰⁵ Esas reacciones iniciales no alteraron los progresos en la formalización de la iniciativa. En enero y junio de 2014 la nación y la UTE suscribieron dos adendas al contrato de obra pública. Además se emitió el Decreto Nacional 1091 (2014), que aprobó el modelo de acuerdo de crédito. Ello propició dos acciones entrelazadas por las que la nación moldeó de manera determinante la gobernanza de la tierra en Santa Cruz. Primero, la firma del convenio con China por el financiamiento

¹⁰⁵ En 2012 la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) realizó un pedido de acceso a la información a la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal acerca de las causas que impidieron el comienzo de la obra tras la primera adjudicación. La respuesta fue que esa información debía ser requerida a la provincia, que no respondió (FARN, 2016i). Diputados nacionales realizaron un pedido similar al Poder Ejecutivo Nacional, que además interrogaba el motivo por el que se pospuso el anuncio de la precalificación de los consorcios participantes de la licitación y el aumento del presupuesto de la obra. También exigía información sobre las tierras a ser inundadas y la forma en que se evitarán los problemas de financiamiento (Gil Lavedra y otros, 2013). Además, se presentó una denuncia penal por irregularidades en la adjudicación de las obras, que finalmente fue desestimada (Centro de Información Judicial, 2014).

de las represas. Segundo, el establecimiento de la asociación estratégica integral. Convertidas en el emblemático primer paso en la nueva etapa de la relación bilateral, la ejecución de las represas se tornó la prioridad en la esfera institucional de la gobernanza.

6.3.3.a. Los acuerdos por la construcción y el financiamiento de las represas Kirchner-Cepernic

El contrato de obra pública y el acuerdo de financiamiento sentaron las bases para que Represas Patagonia y los bancos prestamistas adquirieran una posición decisiva en las instituciones de la gobernanza de la tierra. Esto se debe a que el primero responsabilizó a la UTE de la elaboración del proyecto ejecutivo, la provisión del total de materiales y equipamientos, el montaje y su puesta en marcha. A ello se agrega la contratación de la mano de obra, la construcción y la operación y el mantenimiento por 15 años (TELAM, 2014). Hay que destacar que este no ha sido difundido, por lo que es imposible conocer sus detalles (R. Gerez, comunicación personal, 5 de abril de 2018).

No obstante, es el convenio entre el Ministerio de Economía y el CDB, el ICBC y el BOC que detalla las condiciones de la mayor inversión exterior realizada por China, el que condensa en sus 161 páginas la brecha de poder entre las partes. Para acceder a la línea de crédito, este sujeta a Argentina a ciertas obligaciones, entre las que constan el pago de una póliza a SINOSURE y una prima al consorcio China Reinsurance Group Corporation (Decreto 1091, 2014, Anexo, art. 4). Además debe cubrir los honorarios e indemnización de los bancos (Decreto 1091, 2014, Anexo, art.15).

Aun así, el punto crucial del acuerdo es que los bancos se aseguraron que una vez que Argentina acepte este compromiso esencial para la obra, sea extremadamente difícil revertirlo. Para ello, prohíbe toda modificación, suspensión o rescisión de los documentos del proyecto sin el consentimiento escrito del CDB, excepto que “sean cambios de menor importancia o técnicos los cuales no perjudican materialmente los intereses de los prestamistas” (Decreto 1091, 2014, Anexo, art. 20.16: 227). Para evitar escollos en la iniciativa, también se exhorta al país a cumplir con todas las leyes, incluso las ambientales, e informar de inmediato el inicio de una demanda ambiental (Decreto 1091, 2014, Anexo, art. 20.18).

De cualquier forma, el escaso margen de maniobra de Argentina queda plenamente cristalizado en el artículo referente al incumplimiento del convenio. Este, que puede originarse en la falta de pago; que se torne ilegal cumplir con los documentos del proyecto, se los repudie, o se alegue que carecen de vigencia; etc, motivará la cancelación del préstamo. Pero lo anterior no estará libre de costos, ya que se introdujo la cláusula de incumplimiento cruzado (*cross default*): “Hay un casos de incumplimiento (cualquiera fuese su descripción) en virtud del contrato de Línea de Crédito Belgrano” (Decreto 1091, 2014, Anexo, art. 20.4: 230).

El *cross default* deja en claro a Argentina que, ante cualquier riesgo a la ejecución de las represas, se verá comprometida la totalidad del financiamiento del ferrocarril Belgrano Cargas, realizado por los mismos bancos. Dada la magnitud del préstamo, está cláusula fue introducida por China a modo de resguardarse de un posible desvío argentino de lo firmado. Además, dado que China considera el proyecto *too big to fail* (Uriburu Quintana, 2017), le permitía garantizar su continuidad luego del cambio de gobierno.

Inesperadamente, la primera muestra formal del potencial de las represas para alterar el acceso y uso de la tierra fue la sanción de la Ley provincial 3389 (2014). Esta modificó la Ley provincial 3192 (2010) que declaraba de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras linderas al río Santa Cruz en dos áreas denominadas respectivamente Cóndor Cliff y Barrancosa. Pese a ello, sentenciaba que “los titulares de las superficies sujetas a expropiación, mantendrán, una vez hecha esta efectiva, su condición de ribereños” (Ley 3192, 2010, art 1).

En cambio, la Ley 3389 modificó la cota para las mediciones de utilidad pública¹⁰⁶ y anexó al sector a expropiar una franja de 200 metros colindante al llamado *perilago* en carácter de dominio hídrico público (Ley 3389, 2014, art 1). De esa forma, de estar limitada a los campos ubicados en la zona de inundación y el polígono de desarrollo y operación del emprendimiento, la

¹⁰⁶ La Ley 3192 estableció una cota de 182 metros sobre el nivel del mar (msnm) para la presa Kirchner y de 132 msnm para la presa Cepernic, lo que se relacionaba a las superficies a inundar. En cambio, la ley 3389 las modificó a 189 y 120 msnm respectivamente (Baldasarre, 2014).

expropiación se extendió a lo largo de las riberas del río Santa Cruz, desde la naciente a su desembocadura. Además, mientras que la Ley 3192 (2010, art. 5) priorizaba esas fracciones en la extracción de los materiales de cantera y áridos y autorizaba a los superficiarios a participar en esa operación, su modificación suprimió esa posibilidad. Por otra parte, el artículo 5 de la Ley 3389 facultó al Poder Ejecutivo a concesionar esa franja a terceros.

Más aún, es de notar que la ley original contaba con el acuerdo y la participación de los propietarios. En cambio, la norma de 2014, impulsada por el gobierno nacional (Represas Patagonia, 2017), no sólo omitió las consultas públicas, sino también los informes técnicos y fue aprobada sobre tablas, sin tratamiento en comisión ni debate. Al día siguiente fue promulgada por el Ejecutivo provincial. Paradójicamente, su fundamento, de una carilla, fue prevenir los daños sobre los terrenos que surgirían de “una superficie de cubrimiento de aguas mayor a partir de casos de oleajes ordinarios (nuevos cálculos de vientos incidiendo sobre el espejo de agua de la represa)” (Baldasarre, 2014:19).

La incidencia del gobierno central en esa legislación salta a la luz si se considera que el Fiscal de Estado de la provincia solicitó el inicio del proceso expropiatorio a sólo una semana de la firma del acuerdo del financiamiento. Así cumplía con la obligación de la provincia de disponibilizar las tierras para dar paso a la primera etapa de la obra, establecida en el acta acuerdo entre la nación y la UTE (Tiempo Sur, 2014a). Ese documento también fijó que estos debían mensurar la superficie para establecer la cantidad exacta de hectáreas a expropiar.

En paralelo, la adjudicación del emprendimiento sin la realización previa del EIA y una consulta pública despertó la reacción de las ONG ambientales y los ciudadanos nucleados en el movimiento Río Santa Cruz sin Represas. Estos se valieron de acciones directas, como la organización de charlas y la proyección de audiovisuales, para concientizar sobre las megarrepresas. La preocupación también repercutió en la Cámara de Diputados de la Nación,

donde se presentaron nuevos pedidos de informes.¹⁰⁷ Independientemente de ello, desde una etapa temprana la sociedad se valió de las herramientas jurídicas para hacer oír su voz e incidir en la continuidad de la iniciativa.

El traslado del conflicto a la esfera judicial fue encabezado por la AAAAP que, en diciembre de 2014, presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción de amparo ambiental contra el Estado nacional y la provincia de Santa Cruz. Esta solicitó dos medidas: una precautelarse que evalúe si se ha cumplido con el EIA y la consulta vecinal; en caso negativo, una cautelar que ordene la suspensión inmediata de la obra hasta el cumplimiento de esa exigencia (Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia, 2014).¹⁰⁸

Esa presentación no tuvo ningún eco en las instituciones de la estructura de gobernanza de la tierra, que al contrario, expresaban firmemente el poder material y discursivo de los promotores del proyecto. En febrero de 2015 los presidentes Fernández y Xi firmaron el acta de inicio de obra (FARN, 2016i). A fines de ese mes, la alianza con la potencia siguió profundizándose. En desmedro de las críticas de la oposición por los beneficios concedidos a China y la falta de transparencia, la Cámara de Diputados convirtió en ley el Convenio de Cooperación Económica e Inversiones (Serra, 2015).

La orden de inicio de la obra motorizó el envío de los mandatos judiciales por la toma de posesión de las tierras. Ante esa situación, los superficiarios se autoconvocaron en El Calafate y Río Gallegos (Ahora Calafate, 2015a) y conformaron una Asociación de Ribereños para demandar conjuntamente la revisión de la Ley 3389. En simultáneo, cada uno de ellos inició individualmente su juicio de expropiación contra el Estado provincial, en los que dejaron en reserva la posibilidad de acudir a la Corte Suprema en caso de

¹⁰⁷ Estos solicitaban informes al Poder Ejecutivo sobre el impacto de la construcción de las represas en el frente del glaciar Perito Moreno, el nivel del lago Argentino y la realización del EIA (Aseff, 2014; 2015b).

¹⁰⁸ La acción se fundamentó en el incumplimiento de las siguientes normas: los arts. 11, 12, 13, 19, 20 y 21 de la Ley 25.675 General del Ambiente, que exigen la realización del EIA y la consulta pública; el derecho a un ambiente sano previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional; y el artículo 7 de la Ley de Protección de Glaciares (26.639), que determina que todas las actividades proyectadas en los glaciares y el ambiente periglacial estarán sujetas a una evaluación de impacto ambiental y una evaluación de impacto ambiental estratégica.

no obtener una respuesta satisfactoria.¹⁰⁹ La provincia mostró cierta apertura a su problemática, ya que fueron convocados a reuniones con el ministro de Producción, pero estas sólo tornaron certera su negación a revertir la medida (Winfo Santa Cruz, 2015). Tampoco la UTE detuvo el envío de solicitudes de acceso a los campos.

Las instituciones también se mantenían infranqueables ante la exigencia por el EIA, razón por la cual en octubre de 2015 la Fundación Banco de Bosques (2015) interpuso un amparo ante la Corte Suprema de Justicia en el que solicitó una medida cautelar que ordene la detención de las obras hasta que se dictamine si la carencia de EIA y consultas violaba normas constitucionales.¹¹⁰ No obstante, antes de que se produjera algún pronunciamiento sobre esas acciones judiciales, Represas Patagonia anunció la finalización del EIA y convocó una Audiencia Pública en la localidad de Comandante Luis Piedra Buena. A menos de veinticuatro horas de esta, la Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz aprobó oficialmente el estudio (Ahora Calafate, 2015b). Este procedimiento estuvo permeado por el poder de la UTE, por lo que sólo pretendió habilitar formalmente el comienzo de las obras, sin efectuar una evaluación certera de los riesgos ambientales. Lo anterior es evidente en tres hechos.

Primero, diversas voces subrayaron las falencias presentes en el EIA. La Administración de Parques Nacionales (APN) notó el déficit de

¹⁰⁹ En total se iniciaron 46 juicios de expropiación. A pesar de la diversidad de argumentos, en términos generales exigieron la reversión de la medida y que la indemnización se base en el valor real de las tierras afectadas. Entre los fundamentos se encuentra la inconstitucionalidad de la Ley 3389, por violar los arts. 16, 17, 18 y 28 de la Constitución Nacional, que consagran la igualdad ante la ley, la inviolabilidad de la propiedad privada y la inviolabilidad del domicilio. Además, infringe el art. 3 la Ley provincial 21, que determina que la provincia realizará las expropiaciones cuando sea la beneficiaria de los derechos que resulten de ello. En complemento, se ha solicitado la inconstitucionalidad de la Ley 3320, como precedente las expropiaciones, ya que al no ser Santa Cruz la comitente de la obra, vulnera su dominio originario sobre los recursos energéticos, legislado en el art. 52 de la Constitución Provincial (Baldasarre, 2014).

¹¹⁰ La acción se justificó en el art. 41 de la Constitución Nacional, que reconoce el derecho a un ambiente sano y en los principios precautorio, preventivo, de congruencia, de sustentabilidad y de equidad intergeneracional y la participación ciudadana contenidos en la Ley 25.675 General del Ambiente. También se fundamenta en la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la preservación de los glaciares que establece la evaluación ambiental estratégica y el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica que refiere a la participación ciudadana.

conocimientos sobre los procesos que afectan la dinámica de los glaciares y que el análisis no consideró los 200km de área de influencia de la obra. Asimismo, alertó sobre la ausencia de información respecto a la alteración del nivel del lago Argentino y su efecto en los glaciares, el ambiente periglacial, la biodiversidad y los sitios arqueológicos. Adicionalmente, las ONG destacaron la exclusión de organismos especializados, como el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la APN (FARN, 2016i).

Es preciso señalar que los ribereños participaron de la audiencia y criticaron que el EIA no abordó los impactos socioeconómicos provocados por la expropiación de las riberas. Además argumentaron la inconstitucionalidad de esa decisión, ya que no fue demostrada técnicamente su utilidad pública (Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz, 2015). En adición, el estudio tampoco hizo mención al impacto del oleaje de las represas sobre los terrenos colindantes a la que aludía la ley de expropiación, lo que ahondó su desconfianza hacia esta (Baldasarre, 2015).

En segundo lugar, el autor del EIA fue Serman y Asociados, una consultora contratada por la misma UTE. A su inexperiencia en hidroelectricidad se le sumaban sus precedentes discutibles, ya que elaboró el EIA de la central térmica de Río Turbio (FARN, 2016i). Este fue denunciado judicialmente por sus inconsistencias y omisiones en temas clave, como el destino de las cenizas y los gases contaminantes emitidos por la usina.¹¹¹

Por último, si bien la audiencia abrió un espacio de participación social, no buscó un debate abierto e informado sobre la obra. La causa es fue convocada con seis días hábiles de anticipación, plazo insuficiente para la difusión, el análisis del EIA y el traslado de los interesados hacia el lugar. Cabe agregar que más de la mitad de los expositores pertenecían a empresas u organismos vinculados a las represas (FARN, 2016i). Aún más, la instancia fue celebrada

¹¹¹Referentes de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Río Gallegos presentaron un amparo contra el Ministerio de Planificación Federal y la Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz. La acción, que fue aceptada, exigió la culminación del EIA, con la resolución de las observaciones y la participación ciudadana, en forma previa al inicio del funcionamiento de la central (Enernews, 2017).

un día antes del cambio de gobierno, lo que significa que la población fue llamada a expresarse ante funcionarios que estaban por dejar sus cargos.

La llegada a la presidencia de Mauricio Macri representó un cambio radical en la postura del gobierno nacional frente a la obra. Pese a que había manifestado abiertamente sus reparos hacia los convenios firmados por la administración anterior con China¹¹², a pocos días del inicio de su gestión, en una reunión con Cristine Mc Divitt, viuda de Tompkins, expresó en referencia a las represas que “vamos a intentar pararlas” (Sánchez, 2015). Si bien asoció esa intención a las denuncias por corrupción en el emprendimiento, la justificación central residió en la dimensión ambiental, ya que resaltó la existencia de diecinueve opciones más limpias, viables y económicas que las hidroeléctricas para conseguir energía.

La defensa inmediata del proyecto por parte de la ex presidente, la nueva gobernadora de la provincia, Alicia Kirchner, el embajador de China y la UTE¹¹³ no alteró la determinación del gobierno entrante de paralizar las tareas preliminares en marcha para iniciar la revisión de los contratos. Esta puede considerarse una decisión lógica de la nueva administración, dado que se trataba de la mayor obra pública en 25 años (Uriburu Quintana, 2018). Ahora bien, también es cierto que las circunstancias del anuncio, un encuentro en que Mc Divitt donó hectáreas al Estado para la creación del Parque Nacional Iberá en Corrientes (La Nación, 2015), es indicativa de la persistente gravitación de los actores transnacionales en las decisiones sobre el territorio.

Empero, fue de mayor magnitud la presión ejercida por China, a través de sus bancos, frente la incertidumbre que se abría en torno a las represas. Estos

¹¹² Cuando era precandidato presidencial, Macri envió una carta al Embajador de China en Argentina en la que comunicó su preocupación por la falta de información y consensos sobre los acuerdos. Además advirtió que “las actuales conductas del gobierno argentino podrían ser violatorias de la Constitución Nacional y contrarias al más elemental principio de transparencia en el manejo de la cosa pública” (Curia, 2015).

¹¹³ Cristina Fernández caracterizó esa decisión como un desconocimiento de la audiencia pública, las leyes de la provincia y la alianza con China (Bernal, 2015). Con los mismos argumentos, la gobernadora Kirchner lo consideró “un error estratégico inconmensurable” (Gobierno de Santa Cruz, 2015). Por su parte, el embajador de China reafirmó que las represas fueron un proyecto “abierto, transparente y cumplidor de las leyes y normas” (Barrio, 2016). La UTE, tras remarcar la aprobación del EIA, recordó que la paralización de la obra “pondría al Estado Nacional en incumplimiento del contrato de financiamiento que tendría consecuencias de su rescisión y por tanto devolución inmediata y pérdidas por un monto aproximado de U\$S 1500 millones” (Tiempo Sur, 2015d).

exhibieron de manera explícita su poder de coerción mediante tres cartas enviadas por el CDB al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, entre diciembre de 2015 y marzo de 2016. La última es fundamental, puesto que recordó que

Los proyectos para las represas Kirchner-Cepernic y el proyecto Belgrano (Belgrano Cargas), son proyectos mayores promovidos por el partido (comunista Chino) en un mismo período de tiempo político para Argentina y cada uno de los acuerdos de facilidades de pago de las represas junto con las del Belgrano contienen cláusulas de *cross default* (Rabanal, 2016).

Esa advertencia hizo comprender al gobierno que era imposible dar marcha atrás en el contrato sin activar el *default* con el Belgrano Cargas. Este era una pieza central del Plan Belgrano, el ambicioso programa de infraestructura vial, aeroportuaria y ferroviaria prometido desde la campaña presidencial para el desarrollo del Norte del país (Furlan, 2016). Eso explica que, durante la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington en 2016, Macri, en un tono más conciliador, haya solicitado a Xi Jinping la revisión de los aspectos técnicos y financieros de la obra (Lugones, 2016). El primer cambio consistió en designar como nuevo comitente de la obra al Ministerio de Energía y Minería, a través de la Secretaría de Energía Eléctrica, en reemplazo de la Secretaría de Obras Públicas.

Aunque durante la redefinición del emprendimiento las ONG no cesaron de exigir informes a ministerios y organismos dependientes¹¹⁴, lo más relevante de esa fase es que comienza la recepción del conflicto ambiental en las instancias judiciales. Esto ocurrió a causa de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016a) que, en respuesta a la demanda de la AAAAP, reclamó informes al Estado nacional respecto a la realización del EIA y la consulta pública. El panorama de los ribereños fue diferente, ya que el freno

¹¹⁴ Esos pedidos de informes fueron dirigidos a la Cancillería y a los Ministerios de Hacienda y Finanzas Públicas, Agroindustria, Minería y Energía y del Interior. En estos solicitaba información respecto a las prioridades de inversión en el marco de la asociación con China, los lineamientos socioambientales de las instituciones financieras chinas y la cartera de proyectos con financiamiento chino y su estado de avance (FARN, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2016e; 2016f; 2016g; 2016h).

en las obras no interrumpió la expropiación de estancias (Ahora Calafate, 2016c). A pesar de que una de las propietarias se reunió con el ministro de Ambiente de la Nación, envió cartas al ministro de Energía y a la canciller, y que el nuevo presidente del Consejo Agrario Provincial prometió a los ribereños la derogación de la ley, ninguno de esos intentos alteró la situación. Tampoco los juicios de expropiación registraron avances.

Por el contrario, con la presentación del proyecto modificado a la potencia, Argentina no sólo reafirmó su compromiso con la asociación estratégica integral (MRECIC, 2016), sino que inclinó nuevamente las decisiones sobre la tierra hacia las entidades chinas. Esto se manifiesta en que el gobierno nacional había reconocido que el EIA de 2015 era incompleto y que fue necesario anexar estudios sobre los glaciares (Cámara de Senadores de la Nación, 2017). Llamativamente, la prisa por entregar el nuevo diseño a China provocó que una vez más se prescindiera del EIA previo. Ello no impidió la firma de la Adenda IV al Contrato de Obra Pública con la UTE que incluyó las reformas introducidas (Represas Patagonia, 2017). Tampoco que el Ministerio de Energía suscribiera un Convenio Marco con la provincia que robusteció la autoridad de la nación sobre la obra. En ese, Santa Cruz aceptó que, tras la devolución del crédito, la explotación de la obra y su concesión corresponden al Estado Nacional, a cambio de lo que percibirá el 12% de regalías por la venta de energía (Decreto 0224, 2017).

El éxito en evitar el *cross default* fue confirmado cuando, en su encuentro con el presidente argentino en el marco de la Cumbre del G20 en Hangzhou, Xi Jinping expresó la satisfacción de China con el actual desarrollo de las relaciones bilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2016). Cabe señalar que, detrás de ello, ese país mantuvo el bloqueo a las importaciones de aceite de soja establecido desde la asunción de Macri como un recordatorio de los riesgos que supondría la inobservancia de lo acordado (La Política Online, 2016).

La inminente reanudación de la obra catalizó las resistencias. Por un lado, la coalición de ONG Río Santa Cruz sin Represas (2016) exigió en un comunicado que se desestime la construcción. Por el otro, una resolución de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016) exhortó

al país a suspender toda actividad hasta que se lleve a cabo la evaluación ambiental con la participación de todos los interesados, lo que dio una repercusión transnacional al rechazo.

Sorpresivamente, las expectativas de los sectores dominantes fueron coartadas en diciembre de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016b) hizo lugar a las cautelares presentadas por la AAAAP y Banco de Bosques. Su fallo, fundamentado en la Ley Nacional 23.879 (1990) de Obras Hidráulicas, ordenó por unanimidad la suspensión de las obras principales hasta que el Estado nacional implemente la evaluación de impacto ambiental y audiencia pública previstos en esa norma¹¹⁵, o hasta el dictado de sentencia definitiva. Además, declaró la incompetencia de la Corte en la causa, que fue trasladada a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal.

Si bien esa decisión no afectó las tareas preliminares del proyecto, dejó al descubierto un resquebrajamiento del consenso creado por las constructoras, los bancos y el gobierno nacional en torno a las represas en las instituciones de la gobernanza. Ello tornaba probable que la coerción de China, a través de un potencial *cross default*, obstaculizara el cumplimiento de la sentencia. Por eso, mediante acciones directas, los movilizados asumieron la salvaguardia del fallo que reconoció el reclamo ambiental. Ejemplo de ello es la carta enviada por la Coalición a los bancos y la Comisión Regulatoria Bancaria de China en la que expresó su preocupación acerca la validez que tendría el EIA bajo su presión (Río Santa Cruz sin Represas, 2017). La resistencia a nivel local también adquirió una extraordinaria fortaleza con la conformación de asambleas en las distintas localidades de Santa Cruz.¹¹⁶

¹¹⁵ La Ley Nacional de Obras Hidráulicas regula el procedimiento que debe seguir el EIA por las represas. Para ello, prevé que este sea realizado por el Poder Ejecutivo, que debe enviarlo a los ministerios facultados como autoridad nacional en materia de política ambiental para que aprueben o rechacen la factibilidad de las obras. A su vez, los estudios deben ser presentados en una audiencia pública en el ámbito del Congreso de la Nación. Tras ello, fija un plazo de 30 días para que los legisladores de ambas cámaras publiquen un informe no vinculante del resultado de esa reunión.

¹¹⁶ Si bien los vecinos de Río Gallegos se movilizaban agrupados en Río Vida, las localidades atravesadas por el río Santa Cruz no habían organizado un rechazo colectivo. Esto se debía a la escasez de información y a que no esperaban que las represas fueran a concretarse. La primera acción local de relevancia tuvo lugar en marzo de 2017, cuando, en el día internacional de los ríos, se propuso el envío de fotos con la consigna “río Santa Cruz libre”.

Aunque el Estado Nacional pretendió solicitar la anulación del amparo (Opi Santa Cruz, 2017), finalmente aceptó someterse a lo dispuesto por la Corte. Su intención real no era más que lograr el pronto levantamiento de la cautelar que paralizó la obra y evitar tensiones con China. Para ello, designó al Ministerio de Ambiente y a la Secretaría de Energía del Ministerio de Energía como autoridades de aplicación de la Ley de Obras Hidráulicas. Este encargó a EBISA, sociedad anónima de capital estatal, la realización del EIA, que fue culminado a fines de abril de 2017.

Lo cierto es que la nueva interrupción del proyecto amenazaba con empañar la gira asiática de Macri y su reunión con Xi en mayo de 2017. Entonces, como un gesto de la predisposición al restablecimiento de la iniciativa, días antes del encuentro se publicó en el Boletín Oficial la resolución del Ministerio de Finanzas (2017) que aprobó el Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021), adoptado en el Tercer Diálogo Estratégico China-Argentina para la Cooperación y la Coordinación Económica.¹¹⁷ Ese documento reviste especial importancia ya que, en su artículo 4, la potencia declara a las represas Kirchner y Cepernic como uno de los proyectos prioritarios en los esfuerzos conjuntos de implementación.

Más aún, en el acta de la reunión consta que China subrayó la relevancia de que Argentina resuelva los asuntos pendientes en los programas de cooperación. En referencia a las hidroeléctricas, de modo directo,

exigió firmemente a la parte argentina que finalizara los trámites para la evaluación del impacto ambiental antes del 30 de abril, finalizara el proceso de revisión y de audiencia pública fijada por el Congreso antes de finales de mayo, y aprobara la reanudación total del proyecto principal antes de fines de mayo (Ministerio de Finanzas, 2017. Anexo: 17).

En El Calafate, se convocó una foto grupal, que reunió alrededor de 30 personas, lo que facilitó la conformación de la asamblea de esa localidad (Paschetta, 2018).

¹¹⁷ Este fue celebrado en Pekín el 18 de abril de 2017 y es una instancia que se formula sobre la base del Acuerdo de Cooperación Económica y de Inversiones y el Acuerdo Complementario de Cooperación en Infraestructura de 2014.

Pese a la imposibilidad de cumplir esos plazos, en la cumbre prevaleció la vocación de profundizar la asociación. Ahora bien, el precio para no comprometer al resto de las inversiones chinas en Argentina fue la promesa de Macri de comenzar las obras principales hacia el fin del invierno (NODAL, 2017).

Vale mencionar que la provincia se esforzó para que el presidente pudiera mostrar a China progresos en el tema. Para ello, convocó a una audiencia pública en Puerto Santa Cruz con el objetivo de renovar el permiso ambiental de la obra en base al EIA de 2015. Sin embargo, la justicia la suspendió a 40 minutos del comienzo, ya que no fue enmarcada en el fallo de la Corte Suprema, sino en la Ley provincial de impacto ambiental (Ley 2658, 2003) (TELAM, 2017a).

Desde ese momento, el gobierno nacional aceleró el acatamiento de los pasos legales. A fines de junio de 2017, el Ministerio de Energía y Minería y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017a) emitieron la resolución conjunta que aprobó la factibilidad de la obra en función del EIA¹¹⁸ que, tras ello, fue enviado al Congreso. Finalmente, los días 20 y 21 de julio de ese año se celebró la Audiencia Pública en el Senado de la Nación, que contó con 117 expositores y fue transmitida en teleconferencia con El Calafate.

La audiencia corroboró que el EIA estuvo atravesado por la sujeción del gobierno a los intereses materiales y discursivos de la UTE y los bancos chinos, lo que comprometió seriamente su imparcialidad y transparencia. Esto se refleja en las diversas objeciones al procedimiento. Por comenzar, el nuevo proyecto añadió a las dos represas la construcción del tendido eléctrico, pero no se evaluó el impacto ambiental de este. Otro señalamiento generalizado fue que el impacto sobre los glaciares no fue suficientemente estudiado. Incluso el IANIGLIA reconoció la necesidad de mayores evaluaciones que confirmen el desacople de las represas con el lago Argentino, es decir, que las

¹¹⁸ Esa decisión se fundamenta en que el EIA acredita que el embalse de la presa Kirchner no alterará los niveles naturales del lago Argentino, lo que garantiza la no afectación de los glaciares. También que la operación de la presa Cepernic no afectará al estuario del río Santa Cruz. La Secretaría de Estado de Ambiente y el Ministerio de Producción de Santa Cruz (2017) emitieron una opinión similar previamente.

primeras trabajarán sin alterar los niveles del segundo (Cámara de Senadores de la Nación, 2017).

Asimismo, fueron considerados deficientes los análisis de la alteración del estuario del río y sus efectos en la biodiversidad, en particular el macá tobiano. Por otra parte, se omitió el examen de los peligros sísmicos y de alternativas de proyectos de energías renovables.¹¹⁹ Tampoco se incluyó la opinión de organismos técnicos como el IANIGLIA, el Instituto Nacional de Prevención Sísmica y la APN.

Se debe destacar que los superficiarios se hicieron presentes en la audiencia, aunque sus exposiciones, realizadas de modo individual, versaron puntualmente sobre los perjuicios ocasionados por la Ley 3389 y su inconstitucionalidad. Con todo, debido a la participación de sólo tres de los cuarenta y nueve ribereños junto al abogado de varios de ellos, su reclamo tuvo un espacio marginal en relación al protagonismo de la temática ambiental. En realidad, el EIA abordó escuetamente la situación de los expropiados, lo que es consecuencia de la limitada resonancia de sus acciones dentro de las instituciones. Inclusive, uno de ellos afirmó que tras exponer en la audiencia recibió un llamado telefónico del secretario de Planeamiento Energético Estratégico de la nación, que admitió desconocer el problema de los ribereños y anunció su predisposición a mediar con la provincia para hallar una solución (Povazsan, 2018).

También existen elementos que arrojan serias dudas que la audiencia haya buscado una verdadera discusión con la sociedad, tales como el reparto del uso de la palabra. Mientras que las autoridades dispusieron de una hora para su exposición, las ONG, universidades y personas jurídicas contaron con diez minutos y las personas físicas, sólo cinco. De hecho, fue convocada con diecisiete días de anticipación, lo que dada la extensión y complejidad del EIA impedía un análisis detallado. Más aún, coincidió con el receso parlamentario de invierno, por lo que la mayoría de los diputados y senadores estuvieron ausentes.

¹¹⁹ Este es un requisito estipulado por el Manual de Gestión Ambiental de la construcción de obras hidráulicas, que debe orientar el cumplimiento de la Ley Nacional de Obras Hidráulicas.

Junto a lo anterior, la prueba fehaciente de que ese procedimiento apuntó meramente a allanar la prosecución de las represas es que el responsable de la aprobación del EIA, el subsecretario de Energía Hidroeléctrica Jorge Marcolini, es desde 2016 el director de EBISA, la autora del estudio. Esto motivó la presentación de una denuncia penal por el senador Fernando Solanas y Enrique Viale, titular de la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (Parrilla, 2017).¹²⁰ En adición, EBISA no estaba habilitada para ejecutar el EIA, ya que se inscribió en el Registro de Consultores de Impacto Ambiental del Ministerio de Ambiente un mes después de la publicación de este (Fundación Vida Silvestre, 2017b).

A diferencia de lo previsto por el gobierno nacional, en lugar de aquietar el reclamo social, la audiencia suscitó una resistencia más encendida. Esta tuvo lugar mediante acciones directas de las ONG para difundir la campaña anti-represas, como el estreno del documental “Matar al río”. Igualmente, el reencuentro entre las distintas asambleas de Santa Cruz y su contacto con la Coalición posibilitó una acción conjunta, el Encuentro Nacional en defensa del río Santa Cruz “Voces del río”, celebrado en El Calafate.¹²¹

Por otra parte, adquirió mayor visibilidad el rechazo a las represas protagonizado por la comunidad Lof Fem Mapu a causa de la destrucción de su patrimonio arqueológico. De hecho, la juridificación de este conflicto, con la presentación una medida cautelar contra la UTE y los gobiernos provincial y nacional ante el Juzgado Federal de Río Gallegos, constituyó un nuevo desafío a la obra. Esa solicitó la suspensión de todo avance en el proyecto hasta que se garantice la consulta libre, previa e informada a los pueblos originarios de la provincia.¹²² También requirió que se suspendan las actividades que dañen el patrimonio cultural, arqueológico, paisajístico e histórico (Juzgado Federal de Río Gallegos, 2017).

¹²⁰ La denuncia se fundamentó en los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de los deberes de funcionario público y negociaciones incompatibles con la función pública.

¹²¹ Los participantes fueron Aves Argentinas, Fundación Banco de Bosques y FARN, junto a los vecinos de El Chaltén, Río Gallegos, Piedrabuena y Los Antiguos e incluyó demostraciones artísticas, un abrazo simbólico al glaciar Perito Moreno, charlas abiertas y una marcha (Ahora Calafate, 2017a).

¹²² Conforme establecen el art. 75 de la Constitución Nacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley 25.517 (2001) sobre restos mortales de comunidades indígenas.

Mientras tanto, la urgencia por dar comienzo al emprendimiento ejercía cada vez mayor influencia en las instituciones, al punto que el gobierno llegó a ignorar la facultad de la Justicia para autorizar la continuidad de las obras. El informe elaborado por las dos Cámaras del Congreso de la Nación concluyó que la amplia participación social en la audiencia y los sólidos argumentos de los funcionarios permitían avanzar en la ejecución (Congreso de la Nación, 2017). Sobre esa base, a fines de agosto, se publicó en el Boletín Oficial la resolución conjunta de Ministerio de Energía y Minería y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017b) que aprobó el proyecto.

Debido a que esos documentos desestimaban los vicios presentes en el EIA e ignoraban los informes individuales presentados por legisladores que enfatizaban los riesgos y omisiones de este¹²³, la Coalición reclamó la nulidad del estudio de EBISA (Fundación Vida Silvestre, 2017a). Adicionalmente, la Fundación Banco de Bosques (2018) solicitó una nueva medida cautelar que detenga las obras hasta que se realice un nuevo EIA. A la inversa, la eliminación de los obstáculos legales a las represas fue bien recibida por China, que reanudó las importaciones de aceite de soja, lo que fue considerado el principal logro comercial bilateral en 2017 (El Cronista, 2017).

El acople de las instituciones a las relaciones de poder material y discursivo no tardó en sellarse. El cumplimiento por el Estado nacional del EIA y la Audiencia Pública fundamentó que, en septiembre y octubre de 2017, la Justicia Federal ordenara el levantamiento de las cautelares solicitadas por la AAAAP y Banco de Bosques que frenaban la obra. La respuesta de la primera fue apelar el fallo, en cambio, la segunda pidió un *per saltum* para que la Corte Suprema resuelva la cuestión. Sin embargo, a una semana de esa decisión judicial, el ministro de Energía anunció desde Santa Cruz la entrega de la orden de servicios a la UTE para el reinicio de las obras principales (Arias, 2017).

¹²³ Entre los autores de estos informes se encuentran los diputados nacionales Villalonga (2017), Solanas (2017), Camaño (2017) y Cousinet (2017).

6.4. Los efectos de la gobernanza sobre la modalidad de acaparamiento de tierras

El fallo de la Justicia Federal que removió el último obstáculo al inicio de las represas, las cautelares de las ONG, no detuvo el transcurso del conflicto por la instalación de estas. Sin embargo, al estrechar el alineamiento de las instituciones a las relaciones de poder que promovían el proyecto, colocó un punto final al proceso de redefinición que inició el nuevo gobierno argentino. Así, cristalizó las modificaciones accesorias que, sin desviarse de los aspectos esenciales de la obra para no romper los compromisos con China, pretendían subsanar las falencias ambientales, técnicas y legales del emprendimiento.

El principal cambio técnico en las hidroeléctricas que realizó la administración de Macri consistió en la disminución del número de turbinas, de 6 a 5 en el aprovechamiento Kirchner y de 5 a 3 en el Cepernic. Por lo tanto, se redujo la potencia total desde 1740 a 1310 megavatios. El gobierno también incluyó una medida específica a fin de garantizar el desacople con el lago Argentino, que consistió en bajar la cota de la presa Kirchner en 2,4 metros. A la inversa, se subió la cota de la presa Cepernic y para evitar modificaciones en el estuario, la flora y la fauna se redefinió su operación, que será en base. Esto significa que, en lugar de responder a picos de demanda, producirá energía permanentemente, lo que mantendrá el caudal normal del río (Cámara de Senadores de la Nación, 2017). Asimismo, se incorporó la línea de extra-alta tensión que une ambas presas, ausente en el diseño original (Represas Patagonia, 2017). En consecuencia, el plazo de construcción se extendió a 80 meses y el costo de la obra disminuyó a 4.000 millones de dólares (Uriburu Quintana, 2017).

Aunque esa reestructuración fue acompañada con un estudio independiente que certificó la no afectación de los glaciares (Aranguren, 2016), la ausencia del EIA le impedía obtener la conformidad de la sociedad. Por eso, el acatamiento formal del fallo de la Corte Suprema fue esencial para relegitimar las represas, ya que la evaluación ambiental y la Audiencia Pública permitieron presentarlas como una obra transparente, participativa y ambientalmente factible. Lo último fue asegurado con la inclusión de medidas

de compensación, acordadas por la nación y la provincia, para responder a los impactos ambientales imposibles de reducir o mitigar.

Esas acciones no sólo ocultaron la persistencia de serios riesgos sobre la naturaleza sino que además desviaron la atención de las alteraciones provocadas por el complejo Kirchner-Cepernic en el control de la tierra en Santa Cruz. Esto ocurriría por una doble vía. Por un lado, la ejecución del emprendimiento y la transformación de gran parte del río en embalses artificiales (Río Santa Cruz sin Represas, 2016). Por el otro, y asociado a lo anterior, es una consecuencia directa de las expropiaciones.

Es menester recordar que la provincia tenía la obligación de colocar a disposición de Represas Patagonia las tierras necesarias para la obra. Inclusive, una condición de los bancos para otorgar el crédito era la presentación de la “(iii) prueba de que el derecho sobre la tierra donde se llevará a cabo el proyecto ha sido transferido por la Provincia de Santa Cruz al contratista” y “(iv) prueba de que el contratista haya recibido las servidumbres necesarias para acceder al Proyecto” (Decreto 1091, 2014, Anexo II, art. 8:137). Esto, que se realizaría conforme a la Ley 3192 (2010) de expropiación, tornaba explícito que, sin que se hubieran efectuado estudios ni consultas públicas previas, fue conferido a la UTE el dominio de 49.783 hectáreas para la construcción de la infraestructura y la operación por 20 años, así como la inundación (Ley 3192, 2010, art. 1). Electroingeniería también confirmó que, según el pliego de la obra, el área inundable sería de 45.000 hectáreas (Tiempo Sur, 2014b).

De todos modos, la inesperada ampliación de la zona expropiable a lo largo de las márgenes del río por la Ley 3389 (2014), con total desconocimiento de los afectados y sin justificaciones técnicas por la medida, confirió a Represas Patagonia el control de una superficie mayor, incluso aguas debajo de las presas. Aunque la norma no especificó la extensión total expropiada, los superficiarios estiman que alcanza las 90.000 hectáreas (Aguilar, 2017). No es extraño, entonces, que el Fiscal de Estado lo calificara como el “proceso de expropiación de mayor dimensión que se ha realizado en la provincia” (Arias, 2015). Así pues, tanto por la magnitud de tierras sujetas a inundación

para conformar los embalses¹²⁴, como por la anexión de la franja que bordea el río, la iniciativa concuerda con las escalas de tierra definitivas del acaparamiento de tierras. Análogamente, esa envergadura exigió que China realice su mayor inversión en el extranjero.

En esas hectáreas el uso de la tierra se modificará desde la actividad ovina hacia otras direcciones. Parte de ellas tiene una finalidad no alimentaria, ya que se empleará para la infraestructura de la obra, por ejemplo, en las estancias Cóndor Cliff y La Barrancosa se localizarán respectivamente las presas Kirchner y Cepernic. Otras serán destinadas a la construcción de las villas para los obreros, como la estancia Enriqueta, donde funciona el campamento pionero (Represas Patagonia, 2017). Mayor será la superficie inundada por el espejo de agua a formarse tras la construcción del muro de las represas.

Las transformaciones señaladas resultan indispensables para la instalación de las hidroeléctricas y es de prever que se limiten a zonas específicas. En cambio, debido a que el gobierno de Santa Cruz no demostró la utilidad pública de la expropiación de los 200 metros a lo largo del río, resulta más complejo explicar cuál será el uso de esa fracción. Aun así, cabe desestimar, como argumentó la provincia, que responda a una medida preventiva ante los oleajes de las represas, ya que fue permitida la concesión de esos terrenos a terceros (Ley 3389, 2014, art 5). Esto permite inferir modificaciones en el uso de la tierra que son coherentes con la tipología de Borrás y Franco (2012).

En primer lugar, se debe destacar que, en reiteradas oportunidades, las autoridades y la UTE insistieron en la posibilidad de instalar sistemas de riego a partir del embalse de las represas. Durante la misma adjudicación, el presidente Fernández enfatizó su aporte energético “además del aprovechamiento del embalse para zonas de riego que tornarán cultivable más de 35.000 hectáreas, algo impensable hace tiempo aquí en la Patagonia” (Casa Rosada, 2013). En su viaje oficial a China en 2015, no sólo recaló ante empresarios el potencial cultivable de Argentina, aun de la Patagonia, sino

¹²⁴ El nuevo diseño no alteró significativamente la dimensión de los embalses. Las presas Kirchner y Cepernic ocuparán una superficie de 238,5 km² y 190km² respectivamente (Represas Patagonia, 2017). Esto equivale a un total de 42.850 hectáreas.

que aseveró que “esta represa va a producir una extensa área de riego que permitirá desarrollar allí todo tipo de cultivos.” (Consejería Agroindustrial de Argentina en la República Popular China, 2015). En similitud, el entonces ministro de Planificación afirmó:

Entre los muchos beneficios del embalse derivado de las represas, se tornarán cultivables más de 35.000 hectáreas producto de la aparición de zonas de riego. Este dato es inédito en la historia de Santa Cruz y bien podría considerarse el primer y estratégico paso para convertir a la Patagonia en algo mucho más valioso que la “tierra del viento” (De Vido, 2016).

En el mismo sentido, Electroingeniería resaltó que tras la construcción “perdurarán condiciones que permitirán la ampliación de la frontera productiva, con nuevos emprendimientos turísticos, industriales, agrícolas” (Tiempo Sur, 2014b).

Conviene mencionar que la idea del riego formaba parte del proyecto del gobernador Cepernic que, con el acuerdo de los ganaderos de la zona, había propuesto cultivar casi dos millones de hectáreas a ambos márgenes del río Santa Cruz (Azuberría, 2014). Es factible, por tanto, que el riego no se limite sólo a los embalses, sino que también sea incorporado a lo largo de la ribera. De hecho, Marcelo Cepernic (2018) explicó que el río no permite el riego porque es encajonado, pero con la subida del agua por las represas quedará a nivel para grandes extensiones de regadío. Además, señaló que la agricultura tampoco es inviable en la zona, pero lo que se necesita es agua, que es un “milagro” (Cepernic, 2018) que lo habilitaría a producir los cultivos que quisiera.

A pesar de la clara intención de introducir el riego en las declaraciones mencionadas, este no forma parte del diseño ejecutivo de las represas. La alternativa, de cualquier manera, no ha sido descartada, ya que EBISA reconoce explícitamente en el EIA el posible uso multipropósito de los embalses y su impacto positivo en la economía local (Represas Patagonia, 2017). Igualmente, manifestó que “se podrían desarrollar proyectos de riego en las costas de los campos lindantes, lo que podría beneficiar a la producción

local y permitiría realizar otras actividades productivas en las Estancias” (Represas Patagonia, 2017, cap. 5.17:5).

Asimismo, una medida de mitigación establecida en el EIA es el fomento de producciones alternativas a la ganadería en el área de influencia del proyecto para minimizar los impactos negativos sobre la producción rural y la tenencia de la tierra. Así, recomienda el suministro de agua a las estancias afectadas por la expropiación mediante el riego o bombeos para el desarrollo de agricultura, horticultura, piscicultura, turismo rural, ganadería intensiva, etc. (Represas Patagonia, 2017). Esto corrobora que el riego en la franja ribereña es una opción realizable. Sin embargo, los ribereños expresaron no tener conocimiento de ningún proyecto de ese tipo, así como sus dudas acerca de la conveniencia de establecerlo en 200 metros (Cepernic, 2018; Povazsan, 2018).

Más aún, el riego se torna más plausible con la presentación, por parte de la Secretaría de Ambiente santacruceña y el Consejo Agrario Provincial, de una medida de compensación consistente en la ejecución de un proyecto de captación, almacenamiento, transporte y distribución de agua a partir de los embalses debajo de la presa Cepernic. Esto permitiría el desarrollo del valle del río Santa Cruz a partir de la producción alfalfa o el pastoreo diferido. Aunque aún no se inició la formulación de la propuesta (Bertinat, 2018), ya cuenta con financiamiento internacional (Represas Patagonia, 2017).

En síntesis, como resultado de la irrigación, el uso de las riberas se transformaría desde la actividad ovina en dos direcciones. Por un lado, el reemplazo del uso no alimentario de la tierra para la producción de lana por el cultivo de alimentos, principalmente forrajes, a los que podrían sumarse ciertos cereales aptos en la Patagonia como el trigo (Povazsan, 2018) u hortalizas, lo que constituye un cambio tipo C. Por el otro, un cambio tipo A, en la que la producción de carne ovina daría lugar a la agricultura.

En cuanto al destino de esas producciones, el secretario de Ambiente de la provincia declaró que sería el mercado interno, debido a que Santa Cruz importa todos los insumos agropecuarios. Junto a ello, resaltó que el riego sería potenciado por el puerto de Punta Quilla, ubicado en la ciudad de Puerto Santa Cruz, ya que permitiría el abastecimiento de granos en toda la cuenca

baja del río (Bertinat, 2018). No obstante, dado que ese puerto multipropósito es una vía de ingreso de los materiales y maquinarias para la construcción de las hidroeléctricas, resulta apresurado desechar la posibilidad que funcione asimismo para la exportación de esos cultivos. Ello podría ser facilitado por un acuerdo firmado entre la nación y la provincia en 2015, por el que la primera financiará la instalación de silos en el puerto para almacenar granos destinados a la suplementación alimentaria animal (Tiempo Sur, 2017).

Al respecto, la alfalfa es un cultivo que, al igual que las oleaginosas y los cereales, se tornó relevante en China a causa del incremento de la demanda. Esta resulta del aumento del número de grandes establecimientos productores de lácteos, principales consumidores de ese forraje, y las limitaciones en la producción doméstica debido a factores climáticos y suelos poco favorables. Pese a que el gobierno estimuló su producción mediante subsidios y la incorporación de hectáreas (Odarda y Bonansea, 2015), las importaciones de fardos de alfalfa se aceleraron desde 19.600 toneladas en 2008 a 798.417 en 2013 (Odarda y Viola, 2014). Ese crecimiento, que no fue registrado por ningún otro país, es previsible que continúe, ya que la alfalfa de alta calidad es indispensable para la mejora de la productividad de la industria lechera china.

En relación a lo anterior, resulta esencial subrayar que un aspecto no alterado durante el rediseño de las represas fue, precisamente, la expropiación. A diferencia de los convenios con China, Macri no sospechó de la inconstitucionalidad de la Ley 3389 (2014). De mayor gravedad, ni siquiera la modificación de las cotas y la reducción de la potencia de las presas fue motivo suficiente para ajustar las extensiones a expropiar.¹²⁵ La continuidad de los dos gobiernos nacionales en este aspecto sólo acrecienta la incertidumbre respecto a la razón que se esconde detrás de esa medida.

Vale añadir que el dominio de la tierra que logra la UTE tanto en la zona de embalses como en las riberas es inseparable del control del río Santa Cruz,

¹²⁵ Llamativamente, la Ley 3389 (2014) delimitó la extensión a expropiar según una cota de 189 metros sobre el nivel del mar, pero la altura del aprovechamiento Kirchner en el nuevo diseño es de 176 metros.

que queda bajo su explotación por 20 años. Al margen de ello, es posible sugerir otros usos de la tierra que, por fuera del interés alimentario, podrían destinarse a las riberas. Uno de ellos es el reemplazo de la ganadería por la explotación de los áridos presentes en los campos. El motivo es que, además de ser imprescindibles para la obra, son necesarios en gran volumen, de alta calidad y, en adición, la proximidad reduciría el costo del transporte (Povazsan, 2018). Esta alternativa es avalada por el EIA, en el que la UTE sentenció que los áridos para la presa Kirchner se obtendrán del polígono de expropiación, y los de la presa Cepernic, de las estancias San Ramón, La Betty y Rincón Grande (Represas Patagonia, 2015).

Otra opción es que la franja sea destinada a emprendimientos turísticos, punto al que aluden los fundamentos de la ley de expropiación y el EIA (Represas Patagonia, 2017). El Ing. Eduardo D'Elia (2018) coincidió con eso, pero fue un paso más allá ya que, en su postura, las represas, antes que responder a una cuestión energética, representan un negocio inmobiliario. Esta surge del seguimiento de las compras de tierras alrededor del río Santa Cruz realizadas compulsivamente por el empresario Lázaro Báez tiempo antes del anuncio oficial de las hidroeléctricas. Su hipótesis es que el objetivo de esas adquisiciones era obtener beneficios de la expropiación de las tierras o bien, emplearlas para alguna actividad comercial o turística vinculada al emprendimiento.

Por lo tanto, el control de la tierra será redefinido en función de múltiples intereses, entre los que la producción alimentaria es uno más. Ahora bien, tal como explicó el investigador Alejandro Schweitzer (2017) aunque esto es posibilitado por la inversión de China, la potencia no necesariamente será la beneficiaria de todas esas operaciones. Esa apreciación resulta igualmente válida para comprender dos cambios en el control de la tierra en Santa Cruz que exceden el área de influencia directa de las represas pero que están estrechamente vinculados a ellas.

El primero se asocia a la creación de Áreas Naturales Protegidas, que fue el eje de las medidas compensatorias propuestas por la nación. En base a un estudio del territorio provincial realizado por la consultora The Nature Conservancy, la Estepa Patagónica fue seleccionada para la instalación de

áreas protegidas en una zona núcleo de 336.915 hectáreas, 385.890 hectáreas de amortiguamiento y un corredor de conservación fluvial de 109.350 hectáreas (Represas Patagonia, 2017). De cualquier forma, según el ministro de Ambiente, la meta es la creación de un Parque Nacional de 832.000 hectáreas que sirva a los servicios ambientales del proyecto (Cámara de Senadores de la Nación, 2017). Este es un claro ejemplo de acaparamiento verde (Fairhead, Leach & Scoones, 2012), ya que constituye una alteración del uso y control de la tierra a gran escala con una finalidad ambiental. Para constatar esto, basta considerar que el trabajo de la consultora no contempló el uso actual del suelo, ya que en esa área hay concesiones petroleras, permisos mineros y explotaciones ganaderas, lo que desatará procesos complejos con los diferentes actores (Bertinat, 2018).

También es previsible un cambio en el uso de la tierra a causa de la instalación del tendido eléctrico. Este punto no fue abordado por el EIA, pero el Ing. D'Elia (2018) explicó que el transporte de la energía hasta el centro de consumo debe realizarse por corriente continua, lo que requiere la instalación de torres con la línea de tensión. El problema es que la superficie debajo de estas debe ser limpiada, de forma que no haya construcciones o árboles y tampoco se pueden realizar actividades productivas. Ello exigirá la expropiación de un sector de tierras que atravesará las provincias de Chubut, Río Negro y La Pampa hasta Buenos Aires. Por ende, miles de hectáreas a lo largo de 2000km quedarán inutilizables.

Lo cierto es que, independientemente de sus efectos en el control de la tierra, el consentimiento en torno a las represas se tornó cada vez más amplio. Ello es resultado, por una parte, del esfuerzo de la gestión de Cambiemos por diferenciarse tajantemente del modo en el gobierno anterior había encarado el proyecto, en particular, su decisión de que la propiedad de la obra fuera transferida a la provincia una vez finalizado el pago del crédito. Ello explica que, en su afán por reafirmar que se trataba de una obra pública contratada y financiada por el Estado nacional, que poseía utilidad nacional, con Macri su propiedad se haya trasladado a la nación, mientras que Santa Cruz sólo recibirá regalías (Aranguren, 2016). Esa condición fue aceptada por la

provincia dada la importancia que posee la construcción de las hidroeléctricas.

Por otra parte, la provincia implementó un programa de compensaciones ambientales a las represas abierto al público, en el que los vecinos pudieron presentar propuestas sin restricciones en la materia. Ello arrojó una variedad de proposiciones, tales como la finalización del hospital de Piedrabuena, la extensión de la red cloacal y la adquisición de elementos de la planta potabilizadora de Puerto Santa Cruz, la mejora de la infraestructura del Puerto de Punta Quilla, la pavimentación de la ruta provincial N°9, la construcción de un centro de estudios hidrológicos en El Chaltén, la restauración de las reservas urbanas en Caleta Oliva, el plan provincial de residuos urbanos, etc.(Cámara de Senadores de la Nación, 2017). Por ende, la discusión por el daño del complejo hidroeléctrico al ecosistema quedó subordinada a las mejoras socioeconómicas que los santacruceños podrían obtener de ello. Así, la legitimidad de la obra fue fortalecida, mientras que las resistencias sociales se vieron cada vez focalizadas, aunque no por ello se tornaron más débiles.

6.5. Conclusiones

Este capítulo se centró en las represas Kirchner-Cepernic para comprender su incidencia en el acceso al control de la tierra por parte de la UTE liderada por Gezhoubá. El análisis de la gobernanza demostró que la iniciativa fue una consecuencia directa de las relaciones de poder en torno a la tierra. En la dimensión material, el papel crucial de la explotación minera e hidrocarburífera en el sostenimiento la economía santacruceña, vía ingreso de regalías, afianzó el predominio de las transnacionales especializadas en esos rubros en el territorio. Como contracara, el sector público se vio forzado a convertirse en el principal empleador formal, lo que desató un crónico déficit presupuestario.

Sin embargo, el principal acicate para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz fue la necesidad del gobierno nacional de solucionar la crisis energética. Esa meta, que era favorecida por la urgencia provincial en la generación de puestos de trabajo, forjó una confluencia de intereses en la que el liderazgo global de China en hidroelectricidad, con Gezhoubá como exponente, y la superioridad financiera de sus bancos, inclinaron la

construcción y el financiamiento hacia la potencia. Con todo, la reconcentración de las tierras en la margen del río por parte de la UTE movilizó a los propietarios ribereños en rechazo a la pérdida del acceso al agua. Al mismo tiempo, las ONG y vecinos pusieron de relieve los altos costos ambientales y los limitados beneficios que obtendría la provincia de la obra.

La instalación de las represas en el río Santa Cruz, asimismo, resultaba plenamente compatible con el discurso compartido por la nación y la provincia respecto al sólido nexo entre energía y desarrollo. De todos modos, la idea de que estas respondían a un sueño de los santacruceños fue puesta en duda por argumentos que enfatizaron, por un lado, la arbitrariedad y corrupción en torno a la expropiación, así como el daño económico y afectivo generado; y, por el otro, el valor ambiental del ecosistema y las potenciales consecuencias negativas del emprendimiento en este. Sobre ambos, las autoridades impusieron la percepción de la importancia de la obra para la relación con China.

Por último, si bien los actores extraprovinciales y la visión de la naturaleza como una commodity signaron las instituciones de la gobernanza de la tierra en Santa Cruz, la nación las moldeó definitivamente a través de los acuerdos por la construcción y financiamiento de la obra. Estos confirieron a la UTE y los bancos una influencia decisiva sobre la tierra, que tuvo como primera expresión la ampliación del área expropiable, pero que se expresó en diferentes fases. Inicialmente, en coherencia con las relaciones de poder material y discursivo, las instituciones se mantuvieron infranqueables frente a la disputa por las expropiaciones y el EIA, pese a su jurifidicación.

En una segunda fase, la amenaza de *cross default* ante una posible suspensión de la obra tornó explícito el poder de China sobre las instituciones de la gobernanza. Contradictoriamente, al mismo tiempo el conflicto ambiental era reconocido por la Corte Suprema. En última instancia, la presión de la potencia condicionó el cumplimiento gubernamental de la sentencia judicial. Aunque las graves irregularidades y falencias presentes en el EIA y la Audiencia Pública agudizaron la resistencia de las ONG y los

autoconvocados, las instituciones se alinearon firmemente tras la reanudación de la obra.

Por consiguiente, el fallo de la Justicia Federal que levantó las cautelares de las ONG autorizó la continuidad de la obra con modificaciones técnicas, orientadas por una justificación ambiental, al tiempo que renovó su legitimidad. Esto encubrió las continuidades con el proyecto original en términos de impacto ambiental, así como la concomitante transferencia del control de 90.000 hectáreas a la UTE. Mientras que parte de ellas se destinarán a la construcción y operación de la obra, la franja de 200 metros de ribera podría destinarse a la implementación de riego para la producción de forrajes para exportar a China. En adición, esa zona admite otros usos que no están estrictamente vinculados al interés alimentario de la potencia, como la explotación de áridos y el turismo. Finalmente, la obra afectará indirectamente el control de la tierra en otras áreas del territorio provincial, a través de la creación de Parques Nacionales, y en otras provincias, debido a la instalación del tendido eléctrico.

Conclusiones generales

La presente investigación se focalizó en la incidencia de las inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales sobre el acaparamiento de tierras en Argentina. Con ese fin, se realizó un estudio de caso múltiple de tres iniciativas de China: el proyecto agroalimentario de Beidahuang Group en Río Negro; la construcción del acueducto La Paz-Estacas y el riego en Mandosiví Chico por parte de CSCEC y financiamiento de ICBC en Entre Ríos; y las represas Kirchner-Cepernic en Santa Cruz, construidas por el consorcio conformado por Gezhouba, Electroingeniería e Hidrocuyo y financiadas por el CBD, el ICBC y el BOC.

En un contexto de expansión sin precedentes del intercambio comercial y la IED de China en los sectores primario-extractivos de Argentina, que coincide con la oleada global de transferencias de tierras en la que la potencia jugó un papel protagónico, los proyectos seleccionados comprenden ambiciosas obras de infraestructura, ejecutadas por SOE's, que involucran grandes escalas de tierras y capitales en áreas altamente significativas en términos ambientales. Sin embargo, lo que las particulariza es que estuvieron signadas por resistencias sociales y disputas en torno a la tierra que resultaron, en un caso, en la suspensión del proyecto, mientras que en los otros dos, en la continuidad con modificaciones.

Por esa razón, este trabajo intentó dar cuenta del modo en que el control de la tierra mediante las inversiones chinas es intermediado por la gobernanza de la tierra en Argentina. Esta fue considerada, desde la perspectiva neogramsciana de Cox y la Ecpol, un proceso de decisión sobre el acceso, uso y control de la tierra como resultado de relaciones de poder material, discursivo e institucional, en la que cada una de esas dimensiones está atravesada por conflictos. De esta forma, se argumentó la existencia de una estructura de gobernanza de la tierra que, a causa de su función hegemónica, facilita esas inversiones. Al mismo tiempo, se destacó la posibilidad de la gobernanza de modificar esos proyectos mediante las resistencias sociales a las relaciones de poder en torno a la IED china.

Acorde a ello, uno de los objetivos de la tesis fue explorar las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad que conforman las decisiones sobre el

acceso, uso y control de la tierra y su vinculación con el ingreso de inversiones de China. El estudio puso de relieve que, al momento de asumir los compromisos con China, la estructura de gobernanza de la tierra en Río Negro y Entre Ríos descansaba en el poder material de los grandes productores frutícolas y arroceros y sojeros respectivamente y de las empresas que dominaban el procesamiento y la exportación, mientras que en Santa Cruz en las empresas mineras y petroleras nacionales y transnacionales. En alianza con el gobierno, estos concentraban las tierras de mayor productividad y lideraban las actividades que definían el perfil primario-extractivo de las provincias en el modelo de producción global. De ahí derivaba su influencia en las decisiones sobre el acceso y uso de la tierra.

Los tres casos exponen claramente que las inversiones de China generaban un alto interés en los sectores dominantes. En Río Negro se enraizaba en el deseo gubernamental de sumar a la provincia al intercambio de commodities con la potencia, así como consolidar un núcleo productivo en su área de influencia. Por su parte, las empresas frutícolas buscaban el ingreso de sus productos a ese mercado. El entusiasmo por los capitales chinos era reforzado por la experiencia de la mina de hierro en Sierra Grande.

Entre Ríos y Santa Cruz difieren parcialmente debido a que China es el primer y el cuarto destino de sus exportaciones. Por ende, eran mayores las expectativas creadas por su rol como financiador de infraestructura. En la primera posibilitaría la instalación de sistemas de riego para expandir la frontera cultivable a modo de satisfacer la aspiración de los sectores sojeros y arroceros de incrementar el comercio de productos primarios con el gigante asiático. En cuanto a la segunda, el ingreso de IED no sólo era esencial para el gobierno provincial, dado que permitiría la creación de puestos de trabajo para solucionar la crisis presupuestaria, sino fundamentalmente para el gobierno nacional, a fin de superar la crisis energética del país.

En general, el verdadero atractivo de China residía en que viabilizaba un motivo común compartido por las iniciativas: la expansión del capital sobre nuevos territorios, vía el avance del agronegocio en los valles Medio e Inferior de Río Negro y el norte de Entre Ríos, o bien, mediante el aprovechamiento hidroeléctrico del río Santa Cruz. Entonces, otro elemento

que surge del análisis es que los sectores dominantes encontraron en las SOE's contrapartes idóneas para la ejecución de proyectos que los beneficiaran. Estas poseían la capacidad tecnológica para la construcción de las obras de riego e hidroelectricidad, entre las que merece una mención especial la experiencia en biotecnología de Beidahuang Group, los conocimientos de China en el cultivo de arroz y su liderazgo global en el desarrollo de represas. Adicionalmente, contaban con los recursos financieros de los que carecían las provincias, visible en el monto del crédito por el acueducto y el riego enterriano, pero de modo más concluyente, en la colosal inversión en Santa Cruz.

Su superioridad material le confirió a las empresas chinas, con el apoyo de los grupos políticos y económicos locales, la capacidad de decisión sobre la tierra mediante los proyectos de infraestructura. La reconcentración del territorio resultante, con severas implicancias socioambientales, ensanchaba la asimetría de poder con las provincias. Por eso, otro objetivo de este trabajo fue comprender las resistencias que emergieron en torno a las relaciones de poder que resultan de las inversiones chinas. En Río Negro, la oposición se asoció al contraste entre la vulnerabilidad económica de los productores y las facilidades concedidas a la SOE, la amenaza de expulsión de los territorios y los costos ambientales que recaían en la provincia, que incluso comprometían seriamente su principal zona productiva. Los móviles de la resistencia en Santa Cruz y Entre Ríos fueron similares, sólo que en la primera la disputa se bifurcó entre los superficiarios que se oponían a la pérdida del acceso a las riberas y las ONG y los vecinos que ponderaron sus consecuencias sobre el ecosistema. En cambio, en la segunda se agregó el cuestionamiento al tamaño del endeudamiento contraído y la incertidumbre sobre la capacidad de pago de la provincia.

Las relaciones de poder discursivo fueron otro ámbito en donde se proyectaron las tensiones en torno a las obras. En los tres casos, las visiones eficientistas y productivistas de la naturaleza prevalecientes eran plenamente compatibles con las inversiones de China. Es de notar la semejanza de los discursos de los gobiernos de Río Negro y Entre Ríos, que insistían en las posibilidades generadas por el alza en la demanda mundial de alimentos, la

necesidad de aprovechar las tierras improductivas y evitar el despilfarro de agua. Por su parte, las autoridades de Santa Cruz y la nación compartían la firme creencia en el nexo energía-desarrollo, lo que tornaba imperativo tanto profundizar el rol provincial en materia energética como lograr el autoabastecimiento. Los distintos argumentos intentaban justificar la intensificación del extractivismo.

En este marco de significados, las iniciativas chinas fueron fácilmente presentadas como un hito para la transformación provincial, el aprovechamiento de zonas inactivas, la expansión de la superficie cultivable, el crecimiento económico y la concreción de los anhelos de los pobladores. Eso fue reforzado por el énfasis en las oportunidades que la relación sino-argentina abría en cada provincia. Además, encontraron respaldo en los pronunciamientos de las SOE's y, específicamente, del gobierno nacional en materia agroalimentaria y energética y respecto al vínculo con China. Este se manifestó de modo más contundente en las represas Kirchner-Cepernic, ya que el discurso presidencial fue esencial en la creación de la imagen de la obra como el sueño de los santacruceños y un emblema de la asociación estratégica integral con la potencia. Con todo, el encuadramiento de los tres proyectos bajo la noción de cooperación por parte de los inversionistas chinos fue central para invisibilizar los intereses que guiaban esas actividades.

A pesar que los grupos movilizados confrontaron directamente las ideas que cimentaban el consenso de la sociedad hacia las iniciativas, es de notar la diferencia en la construcción de los conflictos. Las asambleas de Río Negro hicieron un fuerte énfasis en las implicancias territoriales y ambientales del proyecto. Aunque incorporaron otros conceptos a la lucha, tales como el cuestionamiento al modelo de desarrollo y la preocupación por la soberanía, lo que articuló las distintas posiciones fue el rechazo al cultivo de soja, la contaminación del suelo y el río, y el acaparamiento de la tierra.

En Entre Ríos si bien se apeló a valores ambientales, como la preservación del monte nativo, no fueron predominantes. En cambio, las imágenes para resistir al acueducto se asociaron a fundamentos legales o técnicos. Por eso fue construido como una estafa, vinculado a la corrupción o una megaobra que es innecesaria. También es llamativa la ausencia de referencias al

acaparamiento de tierras pese a la escala de la obra, el riesgo de desalojo de pequeños y medianos propietarios y la oscuridad que rodeó a la suscripción del convenio con China y la ley que autorizaba la obra y el financiamiento.

La reacción de los ribereños en Santa Cruz tampoco fue impulsada por consideraciones ambientales, sino económicas, a raíz de la amenaza a la actividad ovina que suponía la expropiación de la franja de 200 metros del río. En complemento, insistieron en el valor afectivo de sus tierras y la arbitrariedad de esa medida. En contraste, las consecuencias sobre un ecosistema de una riqueza natural, histórica y cultural irremplazable fueron el núcleo del reclamo de vecinos y ONG. La distinta relevancia asignada al ambiente explica que los pronunciamientos de los ribereños se restrinjan a la expropiación, procurando apartarse de posturas antirrepresas, las que sí están presentes en los otros. Vale resaltar que ninguno de los dos discursos incorporó la noción de acaparamiento de tierras.

La dimensión institucional de la gobernanza fue coherente con las relaciones de poder material y discursivo. Las autoridades de las tres provincias se caracterizaron por el desconocimiento de las disposiciones legales y las políticas públicas relativas al ambiente y a la tierra para favorecer su acceso y uso por capitales nacionales y transnacionales. Ello exhibe el peso de los intereses privados en las decisiones sobre la tierra. Las prácticas informales de los funcionarios fueron la vía predilecta para la transferencia de miles de hectáreas en Río Negro, mientras que Entre Ríos benefició explícitamente el acceso del agronegocio a la tierra mediante la sanción de leyes formales. En Santa Cruz ambos mecanismos se combinaron para conferir la capacidad de disponer y configurar el territorio.

El análisis también manifestó que la política exterior argentina hacia China y los acuerdos de inversión concluidos fueron decisivos en la configuración institucional de la gobernanza, ya que favorecieron la proximidad de los gobiernos subnacionales a los actores de ese país, así como la suscripción de los convenios relativos a los proyectos. Estos no sólo reflejaban y ampliaban la gravitación de las SOE's en las decisiones sobre la tierra, sino que formalizaban la brecha de poder material e ideológico entre las partes en un marco signado por el secretismo. Dada su exclusión en estos procesos, la

sociedad inició acciones para trasladar la disputa a las instituciones, entre las que fue decisiva la presentación de demandas judiciales. Pero al tiempo que en Río Negro las instancias jurídicas se hicieron eco y colocaron un punto final al conflicto, en Santa Cruz no evitaron la continuidad de la controversia y en Entre Ríos no proporcionaron respuestas hasta después que la resistencia había cesado.

La identificación de los diversos efectos de las estructuras de gobernanza de la tierra en la concreción de las inversiones y en la modalidad de acaparamiento de tierras constituyó el tercer objetivo específico de la investigación. En Río Negro el resultado fue la suspensión del proyecto, lo que no supuso un cuestionamiento a la transferencia explícita realizada en los convenios del control efectivo y directo de 257.005 hectáreas por un plazo de 20 años, en las que se modificaría su uso hacia la producción de los cultivos demandados por el mercado chino. Este procedimiento expone que el dominio de la tierra que adquiriría Beidahuang Group era independiente de su propiedad. Antes bien, las modalidades a las que recurriría eran la firma de contratos individuales con los propietarios, el arrendamiento y la monopolización de las transacciones de granos.

Al contrario, en Entre Ríos hubo una incorporación limitada de los reclamos sociales al acueducto La Paz-Estacas, que provocó su suspensión, sin alterar la continuidad de la obra en Mandisoví Chico con modificaciones. De esa manera, se relegitima el proyecto sin colocar en discusión que la instalación del acueducto y el riego le proporcionaba a CSCEC un dominio sobre 54.000 hectáreas, que podía extenderse a 240.000 hectáreas de influencia. Ese control era adquirido de modo indirecto, mediante la capacidad de decisión que le otorgaba la ejecución de la obra, ya que no se contempló la venta o cesión de tierras. Una vez incorporado el riego, el uso de esos territorios se transformaría hacia la producción de soja, arroz y cítricos para exportar a China. El reemplazo del acueducto por el proyecto productivo integral no parecería modificar esta dinámica, que podría ser facilitada por la inclusión de infraestructura de transporte, como el Puerto Ibicuy.

Por último, la autorización de la Justicia Federal al inicio de la construcción de las represas en Santa Cruz relegitimó la obra con las reformas accesorias

introducidas al diseño original. Ello enmascaró no sólo los impactos ambientales del proyecto, sino también el dominio directo adquirido por Represas Patagonia, encabezada por Gezhoubu, sobre 90.000 hectáreas expropiadas, que incluyen el área de construcción y operación de la obra y la creación de los embalses así como los 200 metros en las márgenes del río. La instalación de riego en esa franja permitiría la transformación de su uso hacia la producción de forrajes destinados a China. Asimismo, podría involucrar una finalidad no alimentaria a través de la explotación de áridos o el desarrollo de emprendimientos turísticos e inmobiliarios. Por otra parte, a la expropiación a gran escala se agrega que el proyecto reestructurará el control de la tierra más allá de su área de influencia, mediante la creación de un Parque Nacional como compensación ambiental, e incluso en otras provincias, por el establecimiento del tendido eléctrico.

Por consiguiente, el análisis de los casos de Río Negro, Entre Ríos y Santa Cruz permite corroborar la hipótesis que guió este trabajo, en tanto demuestra que las inversiones de China en infraestructura incidieron en el acaparamiento de tierras en Argentina. Esa incidencia es resultado de las relaciones de poder que sustentaban la estructura de gobernanza de la tierra, debido a que estimularon los proyectos de inversión de China. A pesar de que ello otorgó a esos capitales una creciente capacidad de decisión sobre la tierra en las provincias, los conflictos en torno a la definición del acceso, uso y control de la tierra moldearon las modalidades de acaparamiento de tierras así como el despliegue y concreción de las iniciativas.

De lo anterior se desprende que la incidencia de las inversiones en el acaparamiento de tierras no fue un proceso unidireccional, resultado de la mera decisión de las empresas de China, sino que los Estados subnacionales, el Estado Nacional y la sociedad desempeñaron, junto a los inversores, un papel crítico. Es posible afirmar que existió una corresponsabilidad entre ambos, dado que lo que habilitó el acceso de esas inversiones a la tierra fue la convergencia de la estrategia de IED china para asegurarse el abastecimiento de alimentos con el interés de las autoridades y los principales grupos económicos que operaban en cada régimen extractivista por intensificar la explotación de la naturaleza.

En relación a ello, la investigación también puso de relieve que no es apropiado analizar el acaparamiento de tierras en el vacío sino que, dada su complejidad inherente, debe ser comprendido en referencia al contexto histórico más amplio en el que se origina el proceso. Las iniciativas estudiadas aportan pruebas concluyentes de que la interacción con las relaciones de poder vigentes que definían el acceso y control de la tierra en las provincias es la clave para comprender las causas de las inversiones en infraestructura, su ubicación y las características que asume el diseño y la ejecución de los proyectos. Asimismo, esas relaciones de poder dan cuenta de los mecanismos de control de la tierra, y en definitiva, de la posibilidad de ejecución de los emprendimientos.

Con todo, las acciones y pensamientos de los actores intervinientes en los proyectos examinados son inescindibles del modelo de producción agrícola hegemónico mundial. Este dota a la estructura de gobernanza de la tierra en Argentina de sus lógicas particulares, ligadas al extractivismo que, al mismo tiempo, contribuyen a su expansión. A su vez, explica el valor que adquiere la tierra dentro de la actual fase del capitalismo y las razones y los modos por los que China se une a la carrera mundial por este recurso.

En efecto, el examen de las inversiones chinas en Argentina devela la manera en que el nuevo centro de acumulación global actúa en las dinámicas de la economía mundial posteriores a las múltiples facetas de la crisis de 2008. Como fue expuesto en el capítulo 1, esta tornó a la tierra crucial para la supervivencia del capitalismo en una etapa en que aproxima a sus límites naturales. Al respecto, se pudo comprobar que en un contexto de ascenso de la demanda alimentaria de la población que colisiona con las restricciones domésticas de tierras y agua, la IED en infraestructura representa un vehículo con el que la segunda economía del mundo se une a la competencia mundial por acceder a bienes cada vez más escasos. Por lo tanto, pese a convertir a la noción de Sur en el centro de su discurso, con el cuestionamiento a la explotación y el colonialismo que le es inherente, las operaciones de China incrementan la participación de sus empresas, principalmente las SOE's, en el modelo agrícola hegemónico, de modo que contribuye a su reproducción.

Llegado este punto, dada la amplia capacidad de acceso y control de la tierra detentado por capitales nacionales y transnacionales en Río Negro, Entre Ríos y Santa Cruz, es válido el interrogante respecto a cuál es la importancia del acaparamiento de tierras chino. La misma apreciación resulta aplicable en referencia a Argentina, donde las adquisiciones de tierras por actores nacionales y extranjeros se iniciaron hace décadas y cuya intensidad se incrementó en el siglo XXI. A ello se añade la fuerte presencia de las principales transnacionales del agronegocio en los diferentes eslabones de la cadena de producción agrícola. Las iniciativas analizadas arrojan que la particularidad de los acaparadores de tierras chinos en el país reside justamente en su naturaleza estatal.

A diferencia del carácter privado de los otros inversores en la tierra y la agricultura, las operaciones chinas son ejecutadas por SOE's que, tal como desarrolló el capítulo 3, están inmersas en redes políticas que las vinculan estrechamente al gobierno local o central, responsables de orientar y supervisar sus actividades, e inclusive al PCCh. Además, como ocurre en Entre Ríos y Santa Cruz, cuentan con el respaldo de los principales bancos comerciales y políticos de la potencia y de la aseguradora estatal SINOSURE. Se infiere de ello, entonces, que en lugar de ser resultado de decisiones empresariales individuales guiadas por las perspectivas en la demanda mundial de commodities, sus actividades responden a objetivos políticos y económicos deliberadamente trazados por el Consejo de Estado como parte de una estrategia para asegurar las materias primas indispensables para el crecimiento económico.

Adicionalmente, los casos tornan explícito que otra faceta de extrema importancia del acaparamiento de tierras de China radica en sus consecuencias socioambientales. El control de la tierra que obtienen las SOE's está acompañado por desplazamientos de población, el deterioro de los suelos, el consumo excesivo de agua, desmontes, la contaminación de ecosistemas por el uso de agroquímicos, la pérdida de biodiversidad y el reemplazo de la producción a pequeña escala por la producción intensiva de monocultivos. Sin embargo, la transcendencia de esos impactos es mayor, debido a que acentúan la asimetría de poder existente entre Argentina y

China. La razón es que zonas de un valor natural inconmensurable son expuestas a la destrucción y al agotamiento de sus bienes para atender a la exorbitante demanda de materias primas de la potencia económica.

Aunque a la sombra del Consenso de Beijing ello es equiparado con el desarrollo, lo cierto es que todas las posibilidades de este se ven coartadas por la desposesión resultante. Las provincias profundizan su rol de áreas de extracción de materias primas en favor de la acumulación del capital chino. En última instancia, los costos ambientales irreversibles que resultaran de la explotación intensiva de la tierra por las SOE's durante largos períodos de tiempo, que en Río Negro y Santa Cruz alcanzan inicialmente los 20 años y en Entre Ríos, aunque no fue especificado, comienza con los 2 años de ejecución, terminarán por dejar abatidos a los receptores de estas inversiones, al punto tal de socavar las que, en la estructura de gobernanza de la tierra vigente, fueron las mismas bases naturales de su inserción en la economía global.

No obstante, el abismo entre las capacidades de Argentina y China está lejos de ser exclusivamente material. En realidad, el acaparamiento de la tierra es el punto final de un proceso en el que las entidades chinas adquirieron el poder de controlar y encauzar a sus propios objetivos a las instituciones con incidencia en el manejo de la tierra, así como de instalar un conjunto de ideas con amplia aceptación social que encubra sus acciones. En pocas palabras, las desiguales relaciones de poder en el acceso y uso de la tierra que propiciaron las inversiones de China, son extremadas por estas.

Aun así, el poder de las SOE's sobre el suelo en Argentina no es inmune a la conflictividad consustancial a la gobernanza de la tierra. Los casos investigados esclarecieron las implicancias de esta sobre las inversiones de China, aunque se debe reconocer que no explican la razón por la que si bien todos los proyectos inciden en el acaparamiento de tierras, ya que guardan nexos directos con el control de la tierra, uno de ellos fue suspendido, mientras la ejecución de los otros fue autorizada. Pese a los grandes paralelismos existentes en las estructuras de gobernanza, se puede sugerir que la causa se encuentra en la adhesión del gobierno nacional a esos proyectos

en infraestructura. A su vez, esto se vincula al contexto de la relación sino-argentina.

En el lapso en que fue desarrollado el acuerdo entre Río Negro y Beidahuang Group, Argentina se encontraba en plena intensificación de los vínculos comerciales y en el inicio de la recepción de los flujos de IED china. En esa situación, el apoyo a un proyecto tan controvertido podría haber conllevado un costo político para el gobierno nacional, cuyo ejemplo más extremo es la derrota electoral del radicalismo tras casi tres décadas ininterrumpidas en la gobernación provincial. A la inversa, el rechazo directo era peligroso porque hubiera obstaculizado el fortalecimiento de la relación con China así como por las posibles represalias económicas que hubiera podido ocasionar. Por ende, la estrategia del gobierno nacional fue dejar el proyecto agroalimentario a su suerte. Eso explica, además, que su respaldo haya sido tácito, dado que no se pronunció nunca a favor de la iniciativa, aunque sus acciones en la dimensión institucional demostraran lo contrario.

En contraste, el acuerdo de Entre Ríos y CSCEC tuvo lugar cuando los lazos se fortalecieron en tal grado que la relación asume otro nivel, la alianza estratégica integral. Por ello, el gobierno nacional apuntaló el proyecto con sus discursos y acciones, tales como facilitar y participar en la firma de los compromisos. Esto no se modifica con el cambio de gobierno, que rápidamente decide impulsar la ejecución de las obras. Esa respuesta se debe a la prioridad de China en un contexto de restricciones de financiamiento externo y las consecuencias que podría generar la alteración de la dependencia con el nuevo socio.

El paso decisivo para las represas, la suscripción del financiamiento, también coincidió con el establecimiento de la asociación estratégica integral. Todavía más, la obra fue considerada un emblema de la nueva fase en la alianza sino-argentina. Igualmente, las hidroeléctricas ilustran la máxima adhesión del gobierno nacional, ya que fueron expresamente promovidas y motorizadas por este. De ahí que haya asumido el sostenimiento explícito del proyecto en sus acciones y en sus discursos, en tanto que la provincia fue relegada a un segundo plano. Al contrario de la voluntad del nuevo gobierno, esto no pudo

ser alterado debido a que el costo de romper el compromiso con China era la activación de la cláusula de *cross default*.

Es imposible desconocer que las resistencias sociales desempeñaron un papel significativo en el desenlace de los proyectos, aunque no parece haber sido tan determinante como el del gobierno nacional. Cabe recordar que la certeza de la suspensión definitiva del convenio entre Río Negro y Beidahuang Group se obtuvo luego de que las asambleas retornaran a la Justicia para exigir garantías de que no podría ser reanudado en el futuro. Pero, desde otro punto de vista, la aclaratoria brindada por el Tribunal a la sociedad puede ser producto del distanciamiento del gobierno nacional de la obra.

El panorama es más claro en las iniciativas en la que persistió el apoyo de la nación. Las resistencias se desactivaron en Entre Ríos luego de la suspensión del acueducto y no volvieron a reanudarse pese a que el proyecto productivo integral conserva los aspectos que motivaron el cuestionamiento social. Inversamente, el reclamo de los vecinos y las ONG y los expropiados en Santa Cruz, pese a la distinta intensidad, no fue mitigado por el rediseño de la obra ni por la realización del EIA y la Audiencia Pública que, de cualquier modo, allanaron la construcción de las represas.

Por consiguiente, los casos en los que se focalizó este trabajo indican que las resistencias sociales contribuyeron a problematizar los discursos y visibilizar la desigualdad ambiental que cristalizaban los proyectos. Con todo, esas reacciones encontraron serias dificultades para anteponerse a las decisiones del gobierno nacional. Una causa de ello es la imposibilidad de las asambleas y ONG de acortar la brecha de poder que los separa, por un lado, de las SOE's y, por el otro, de los gobiernos provinciales y nacional y los sectores económicos firmemente alineados a los propósitos de China. Por eso se mantuvieron como focos aislados de disputa, sin alcanzar al conjunto de la sociedad.

Más aún, la investigación evidencia que el factor fundamental del que dependió el alcance y efectividad de las resistencias a las inversiones chinas descansó en la dimensión ideológica y discursiva. Los grupos movilizados en Río Negro percibieron la estrecha vinculación del proyecto de Beidahuang Group con el acaparamiento de tierras e incorporaron esa noción a los

argumentos de su lucha. A diferencia de ello, esa idea estuvo ausente en los discursos contra los emprendimientos en Entre Ríos y Santa Cruz. Cabe destacar que la conciencia del acaparamiento de tierras se asoció a su vez a la incorporación de argumentos ambientales. Estos fueron secundarios en los reclamos contra el acueducto y contra la expropiación, lo que contribuiría a comprender la continuidad de esas obras.

A modo de cierre, es preciso señalar algunos interrogantes que se derivan de las conclusiones de esta tesis para ser abordados en investigaciones futuras. En primer lugar, este trabajo confirma la existencia de acaparamiento de tierras de China en Argentina y las diversas modalidades por las que tiene lugar. Aun así, el reducido número de casos que fue objeto de atención no representa con certeza la real dimensión del proceso. Ello exige incorporar las inversiones en otros sectores, además de la infraestructura, que proveen el control de la tierra y lo producido en ella a las empresas chinas. De igual forma, cabe indagar el rol que el comercio de commodities desempeña en el acaparamiento de tierras.

Adicionalmente, son necesarias investigaciones que profundicen tanto en las acciones y discursos del gobierno nacional como en los de los grupos movilizados a fin de evaluar su influencia en la ejecución de las inversiones. En relación a los segundos, resulta relevante aumentar el conocimiento del papel que detentan las percepciones del acaparamiento de tierras y su incorporación a los discursos de la sociedad. En particular, cómo y por qué un proyecto es considerado acaparamiento de tierras y el modo en que esa idea incide en las acciones y estrategias de la resistencia. Por añadidura, sería de gran valor superar las limitaciones en la información proporcionada por las SOE's para obtener mayor certeza de sus puntos de vista en la gobernanza.

En segundo lugar, si bien se enfatizó que lo característico del acaparamiento de tierras de China es su componente gubernamental, ello no da cuenta de sus particularidades frente a los acaparadores de tierras *privados* en Argentina. A tal efecto, sería útil evaluar comparativamente las diferencias que la propiedad de las empresas conlleva en su interacción con los actores locales en términos materiales, discursivos e institucionales así como en los mecanismos de acaparamiento de tierras. En el mismo sentido, debido a la

revalorización global de la tierra tras 2008, sería interesante contemplar si existen semejanzas en las dinámicas de acaparamiento de tierras en Argentina por parte de China y otros polos de acumulación global.

Análogamente, el punto de partida para estudiar el acaparamiento de tierras de China en Argentina fue el reconocimiento de la influencia y presencia en materia comercial y financiera de la potencia en América Latina. Por lo tanto, cabe preguntarse si las modalidades de acaparamiento de tierras presentes en las iniciativas seleccionadas son específicas para el caso argentino o bien forman parte de una estrategia general hacia la región. Del mismo modo, es propicio indagar las implicancias de las estructuras de gobernanza de la tierra en Latinoamérica sobre esos proyectos.

Por otra parte, pese a que el foco de este trabajo fue el acaparamiento de la tierra, el agua fue un elemento determinante en las inversiones estudiadas. Las obras se emplazaron sobre los principales ríos de las provincias, de los que dependía su viabilidad y proporcionaron a las empresas el control, no sólo de la tierra, sino del acceso y aprovechamiento de esas fuentes de agua. De esto surge el interrogante sobre la relación entre el acaparamiento de la tierra y el de otros recursos naturales. ¿Es la tierra el móvil principal de estas inversiones o sólo un medio para el control de otros bienes, como el agua?

Por último, el caso de las represas Kirchner-Cepernic pone de manifiesto una cuestión sumamente desafiante para la discusión académica del acaparamiento de tierras. Esto es que, en lugar de un solo acaparamiento de tierras, la misma inversión desató múltiples acaparamientos. Si bien ciertos cambios en el uso de la tierra resultantes de las hidroeléctricas guardan lazos con la seguridad alimentaria de China, las finalidades no alimentarias son igualmente importantes. Más aún, las transformaciones en el control de la tierra pueden ser inducidas por otros actores movilizados por los beneficios económicos o los costos ambientales de la obra. Aunque dado el estado del emprendimiento resulta prematuro extraer conclusiones, cabe reflexionar en las interacciones entre estos múltiples acaparamientos y cómo afectan la estrategia de inversión en tierras de China.

A ello se agrega que el interés de la potencia en la construcción de la obra es resultado directo de la magnitud del crédito concedido. Por lo tanto, cabe preguntarse si el acaparamiento de tierras de China se guía sólo por el acceso a recursos naturales. En concreto, cuál es el rol que juega la financiarización de la tierra para los distintos actores, incluida China.

Bibliografía

- 8300web (2010). Soja china llega a Río Negro. 4 de noviembre. Recuperado de <http://www.8300.com.ar/2010/11/04/soja-china-llega-a-rio-negro/>
- Abdenur, A. E., & De Souza Neto, D. (2013). Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (47), 69–85.
- ADN Río Negro (2011a). Saiz dice que quienes critican el acuerdo con China están a “contramano” de Cristina. 28 de julio. Recuperado de <http://pararelmundo.com/saiz-quienes-critican-acuerdo-china-contramano-cristina>
- ADN Río Negro (2011b). Advierten a legisladores que serán “infames traidores” si aprueban acuerdo con China. 11 de octubre. Recuperado de <https://farmlandgrab.org/19433>
- AFPD Digital (2015). El titular de Obras Sanitarias resaltó que los acueductos del norte “cumplirán una función social además del riego.” 22 de enero. Recuperado de http://www.apfdigital.com.ar/despachos.asp?cod_des=246161
- Agencia de Extensión Rural Valle Medio (2010). *Planificación Estratégica 2010*. Documentos de trabajo. Publicaciones regionales.
- Agosto, W. (2016). *Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal*. Recuperado de <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1002.pdf>
- AgrofyNews (2016). Especial Soja 2015/2016. Recuperado de <https://news.agrofy.com.ar/especiales/soja15-16/siembra-soja>
- Agrositio (2011). Confirmada la inversión china en Río Negro. Se constituyó la Empresa Beidahuang Argentina. 25 de agosto. Recuperado de <http://www.agrositio.com/vertext/vertext.php?id=125496&se=1000>
- Aguilar, M (2017). Apelo sentencia-acuso de nulidad a causa.-caso federal. Juzgado Contencioso Administrativo N 12 Secretaria 24-
- Ahora Calafate (2015a). Urgente reunión de estancieros por las represas. 29 de junio. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/1228/urgente-reunion-de-estancieros-por-las-represas>
- Ahora Calafate (2015b). Luz Verde para la obra de las Represas. 12 de diciembre. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/2431/luz-verde-para-la-obra-de-las-represas>
- Ahora Calafate (2016a). Estancieros advierten que irán hasta la Corte Suprema. 2 de mayo. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/3506/estancieros-advierten-que-iran-hasta-la-corte-suprema>
- Ahora Calafate (2016b). Se creó una nueva Reserva Natural Nacional en Santa Cruz. 3 de mayo. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/3518/se-creo-una-nueva-reserva-natural-nacional-en-santa-cruz>

- Ahora Calafate (2016c). Justicia avanza con expropiación de campos para represas. 23 de junio. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/4082/justicia-avanza-con-expropiacion-de-campos-para-represas>
- Ahora Calafate (2017a). Organizan un encuentro nacional contra las represas. 14 de Agosto. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/6922/organizan-un-encuentro-nacional-contra-las-represas>
- Ahora Calafate (2017b). Santa Cruz fijó las superficies máximas de tierras para propietarios extranjeros. 4 de diciembre. Recuperado de <http://ahoracalafate.com.ar/nota/7771/santa-cruz-fijo-las-superficies-maximas-de-tierras-para-propietarios-extranjeros>
- AIM (2014). Acueductos: una mirada crítica sobre las prioridades de La Paz. 24 de Marzo. Recuperado de <http://www.aimdigital.com.ar/2014/03/24/acueducto-una-mirada-critica-sobre-prioridades-para-la-paz/>
- AIM (2015a). Acueductos: el gobierno admite la inconstitucionalidad pero la relativiza. 1 de julio. Recuperado de <http://www.aimdigital.com.ar/2015/07/01/acueductos-el-gobierno-admite-pero-relativiza-la-inconstitucionalidad/>
- AIM (2015b). Se presentó la demanda para frenar el endeudamiento y la construcción de los polémicos acueductos. 8 de abril. Recuperado de <http://www.aimdigital.com.ar/2015/04/08/se-presento-la-demanda-para-frenar-el-endeudamiento-y-la-construccion-de-los-polemicos-acueductos/>
- Alden, C. (2012). China y África : un espejo distante para América Latina. *Colombia Internacional*, (75), 19-47.
- Alden, C. & Roque, P. (2011). China em Moçambique: Prudência, Compromisso e Colaboração. En Alden, C. & Chichava, S., *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva* (11-32). Maputo: IESE/SAIIA.
- Alden Wily, L. (2012). Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 751-775.
- Aliaga, F. (2011). Proyecto de ordenanza.
- Aliaga, F., y Dimitriu, A. (2011). Denuncia penal. : Juzgado Federal de Viedma. 10 de Junio.
- Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En Alimonda, H (Coord.) *La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina* (21-58). Buenos Aires: CLACSO
- Alvaréz Mullally, M., & Alvaro, M. B. (2017). La fruticultura en la Norpatagonia: concentración, sujetos sociales y transformaciones capitalistas. *La Izquierda Diario*. 26 de octubre. Recuperado de

<https://www.izquierdadiario.es/La-fruticultura-en-la-Norpatagonia-concentracion-sujetos-sociales-y-transformaciones-capitalistas>

- Alvaro, M. B. (2008). Estrategias de reproducción social de los productores chacareros. *Revista de La Facultad*, (14), 29–52.
- AN Bariloche (2011). Saiz comienza su agenda de actividades en China. 17 de julio. Recuperado de <http://anbariloche.com.ar/noticia.php?nota=22589>
- Análisis Digital (2016). “Vamos a seguir fortaleciendo los lazos comerciales y de amistad con China”, afirmó Bordet. 20 de noviembre. Recuperado de <http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=245086>
- Andrade, L., Bedacarratx, V., & Álvarez, R. (2010). Producción ovina extensiva en la Patagonia Austral: el caso de la zona centro de Santa Cruz. *Mundo Agrario*, 11(21).
- Andrade e Sousa, M. e Cunha Leite, A. (2017). O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional. *Estudos Internacionais*. Belo Horizonte, 5(2) ,13-33.
- ANR (2011). Saiz inicia su agenda en China. 18 de julio. Recuperado de <http://www.anroca.com.ar/noticias/2011/07/18/22132>.
- Anseuw, W; Boche, M; Breu, T.; Giger, M.; Lay, J.; Messerli, P.; & Nolte, K. (2012). Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. *Analytical Report based on the Land Matrix Database*. Bern/ Montpellier /Hamburg: CDE /CIRAD /GIGA,
- Aoki, M., & Wu, J. (2012). *The Chinese Economy: A New Transition*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- APP (2010). “Bienvenida la venta del agua a los chinos, a los japoneses, a los rusos y a los indios”, afirmó Saiz. 10 de diciembre.
- Aranda, D. (2011). La soja desembarca en la Patagonia. *Página 12*. 13 de marzo.
- Aranea, H., & Otros (2011). *Acción de Amparo*. Superior Tribunal de Justicia de Río Negro.
- Aranguren, J. (2016) Las represas del Sur necesitaban cambios. *La Nación*. Opinión. 14 de septiembre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1937482-las-represas-del-sur-necesitaban-cambios>
- Arezki, R., Deininger K. & Selod, H. (2015). What Drives the Global “Land Rush”? *The World Bank Economic Review*, 29 (2), 207-233.
- Argentina Shale (2017). Sinopec inicia actividad en Golfo de San Jorge. 17 de febrero. Recuperado de <https://www.argentinashale.com/companias/sinopec-inicia-actividad-en-golfo-de-san-jorge/>
- Arias, M. (2014). Peralta y Cristina Kirchner preparan una tregua política. *La Nación*. 10 de febrero. Recuperado de

<https://www.lanacion.com.ar/1662755-peralta-y-cristina-kirchner-preparan-una-tregua-politica>

- Arias, M. (2015). Secretos en el sur: polémica y millones en Santa Cruz. *La Nación*. 28 de junio. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1805443-secretos-en-el-sur-polemica-y-millones-en-santa-cruz>
- Arias, M. (2017). En Santa Cruz, Aranguren anunció el reinicio de las represas Kirchner-Cepernic. *La Nación*. 14 de octubre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2072293-aranaguren-anuncio-el-reinicio-de-las-represas-kirchner-cepernic-sobre-el-rio-santa-cruz>
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. London-New York: Verso.
- Asamblea de Organizaciones y vecin@s Movilizados por la Soberanía Alimentaria, Región del Alto Valle -Río Negro (2011). Comunicado del 27 de agosto de 2011. Recuperado de <http://asamblea-altovalle.blogspot.com.ar/>
- Asamblea de productores de La Paz (2015). Comunicado de prensa. 22 de abril.
- Asamblea Provincial de Luis Beltrán (2011). Declaración de la Asamblea Provincial de Luis Beltrán, Valle Medio, Provincia de Río Negro. 27 de octubre de 2011. Recuperado de <http://farmlandgrab.org/19531>
- Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia. Amparo ambiental c/ Provincia de Santa Cruz y otros (2014).
- Asociación Civil PARANÁ Ciudad Inteligente *et al.* (2015). Comunicado del 15 de enero DE 2015. Recuperado de <http://www.analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=213663>
- Asociación Ecologista Piuke. (2010). Cuentos Chinos. Recuperado de <http://www.renace.net/spip.php?article387>
- Asseff, E. (2014). Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre el riesgo que correría el glaciar Perito Moreno al construirse las represas Cepernic-Kirchner, provincia de Santa Cruz.
- Asseff, E. (2015a). Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones asociadas al Puerto multipropósito de Ibicuy-Entre Ríos-y diversas cuestiones conexas. Cámara de Diputados de la Nación.
- Asseff, E. (2015b). Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre la modificación de la cota del lago Argentino, donde irán emplazadas las represas “Cóndor Cliff-La Barrancosa” y “Cepernic-Kirchner” y otras cuestiones conexas. (2015).
- Auzoberria, M. Á. (2014). *Los días de Cepernic*. Buenos Aires: Drunken.
- Aves Argentinas. (2016). Posición institucional de Aves Argentinas respecto del proyecto de construcción del complejo hidroeléctrico Kirchner-Cepernic sobre el río Santa Cruz, provincia de Santa Cruz.

- Baldasarre, S. (2014) “Provincia de Santa Cruz c/ Baldasarre, Sergio Gustavo y/u otros s/ expropiación” Expote. 25268/14.
- Baldasarre, S. y otros. (2016). Represas. *La Nación*, Carta de los lectores. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1892483-cartas-de-los-lectores>
- Banco de Bosques y otras. (2016); La Argentina no necesita represas sobre el río Santa Cruz! Alternativas energéticas, 1–30.
- Bank of China Limited (2018). *2017 Annual Report*.
- Bardeggia, L. M., & Bonardo, L. E. (2011). Proyecto de resolución 547/2011: Convocar para que comparezca a la Sala de Sesiones, al señor Ministro de Producción, al señor Subsecretario de Tierras y Colonias y al Director de Tierras de la Provincia de Río Negro, con el propósito de atender al pedido. Legislatura de Río Negro.
- Bargagna, M. E. (2015). Proyecto de ley. Cámara de Diputados de Entre Ríos. Recuperado de http://www.hcder.gov.ar/consultasExpedientes_Ver.php?exp=21003
- Barrio, F. (2016). China le contesta al macrismo: “No existen acuerdos secretos.” *Perfil*. 31 de enero. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/internacional/china-le-contesta-al-macrismo-no-existen-acuerdos-secretos-0130-0104.phtml>
- Bartolomé, G. (2014). El Perito Moreno en peligro. *Argentina Ambiental*, 2(56). Recuperado de <http://argentinambiental.com/wp-content/uploads/pdf/RevArgAmb56.pdf>
- Bartolomé, G. (2015). Represas del Río Santa Cruz. Destruyendo algunos mitos. *Argentina Ambiental*, 59(2). Recuperado de <http://argentinambiental.com/wp-content/uploads/pdf/RevArgAmb56.pdf>
- Barzola, E. y Baroni, P. (2018). El acercamiento de China a América del Sur. Profundización del neoextractivismo e incremento de conflictos y resistencias socioambientales. *Colombia Internacional*, (93), 119-145.
- Behnassi, M. & Yaya, S (2011). Land Resource Governance from a Sustainability and Rural development Perspective. In: Behnassi, M., Shahid, S. & D'Silva J., *Sustainable Agricultural Development: Recent Approaches in Resources Management and Environmentally-Balanced Production Enhancement (3-23)*. Netherlands: Springer.
- Beidahaung Group. (s.f.). Recuperado de <http://www.chinabdh.com/EnglishSynopsis.jhtml?divId=2>
- Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro (2010a). Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agro Alimenticio entre Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group CO., LTD y el Gobierno de la Provincia de Río Negro (2010). Harbin, Heilongjiang, 15 de Octubre.
- Beidahuang Group, & Gobierno de Río Negro (2010b). Convenio de Cooperación para la presentación de una propuesta de inversión para la

- instalación de una nueva terminal portuaria en el área del Puerto de San Antonio Este (2010). Harbin, Heilongjiang, 15 de Octubre.
- Beidahuang Group, & Gobierno de Río Negro (2010c). Anexo del convenio N° 101016 (2010). Harbin, Heilongjiang, 16 de Octubre.
- Bekerman, M.; Dulcich, F. y Moncaut, N. (2014). La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. *Revista Problemas del Desarrollo*, 176 (45), 55-82.
- Belesky, P., & Lawrence, G. (2018). Chinese state capitalism and neomercantilism in the contemporary food regime: contradictions, continuity and change. *Journal of Peasant Studies*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1450242>
- Bendini, M., y Steimbregger, N. (2007). Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola. *Pampa*, (3), 145–164.
- Benetti, P. (2011). El verdadero rostro de las políticas K para el campo. *Río Bravo*. 15 de febrero. Recuperado de http://www.riobravo.com.ar/2016-04-22_06:17:14_14512370713/costa-del-parana/item/647-el-verdadero-rostro-de-las-politicas-k-para-el-campo
- Bernal, F. (2015). Las represas de Santa Cruz: en defensa del empleo, la industria y la seguridad energética. *CFKArgentina.com*. 30 de diciembre. Recuperado de: <https://www.cfkargentina.com/las-represas-de-santa-cruz-en-defensa-del-empleo-la-industria-y-la-seguridad-energetica/>
- Bernal-Meza, R. (2013). Las relaciones China-Mercosur y Chile. *Ciclos en la historia económica y social*, 21(42).
- Bieler, A., & Morton, A. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in International Relations. *Capital & Class* (82), 85-113.
- Biermann, F. (2006). Global governance and the environment. In Betsill, M., Hochstetler, K. & Stevis, D. (Eds). *Palgrave Advances in International Environmental Politics* (245-270). New York: Palgrave Mcmillan.
- Blanco, G. (1999). El Alto Valle del río Negro y la fruticultura. *INTA*, 1–10. Recuperado de https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_gtz_historia-del-alto-valle-fruticola.pdf
- Bolinaga, L. (2013). ¿Apuesta China a la modernización productiva de América Latina? Límites para la retórica china sobre la cooperación sur-sur. *Realidad Económica*, (279), 132-147.
- Bolinaga, L. (2015a). Del socio inglés a la asociación estratégica con China: Argentina y el realismo periférico. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 15(1), 83–113.
- Bolinaga, L. (2015b). Política china en el Río de la Plata. *Nueva Sociedad*, (259), 69-80.

- Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Revista Problemas del Desarrollo*, 46(183), 33-58.
- Bolsa de Cereales de Entre Ríos (2015). Informe de producción de soja. Campaña 2014/2015. Recuperado de <http://bolsacer.org.ar/Fuentes/siberd.php?Id=737>
- Bolsa de Cereales de Entre Ríos (2017). Informe sobre la producción de arroz correspondiente a la campaña agrícola 2015/16. Recuperado de <http://www.bolsacer.org.ar/Fuentes/siberd.php?Id=827>.
- Bolsa de Comercio de Rosario. (2016). Informativo semanal, XXXIV(1758).
- Boltshauser, V., & Villarreal, P. (2007). *Área irrigada de la provincia de Río Negro Caracterización socio- económica y técnico productiva*. INTA Alto Valle.
- Bonnemaison, J. (2012). Viagem en torno do territorio. In R. y Z. R. Roberto Lobato Correa (Ed.), *Geografia Cultural: uma antologia* (pp. 279–304). Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Borras, S. & Franco, J. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12 (1), 34–59.
- Borras, S., Franco, J., Gomez, S., Kay, C. & Spoor, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 845-872.
- Borras, S.; Franco, J; Wang, C. (2012). *Tendencias políticas en disputa para la gobernanza global del acaparamiento de tierras*. TNI Institute. Programa de Justicia Agraria. Documento de Debate.
- Borras, S., Kay, C., Gómez, S., & Wikilson, J. (2013). Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*(38), 75-103.
- Borrell, J. (2012). Dinámica de land-grabbing y competencia por los recursos: hacia una reconsideración geoestratégica del Lebensraum. *Revista Escuela Superior de Guerra* (581), 115-123.
- Bottaro, L. y Sola Alvaréz, M. (2012). Conflictividad socioambiental en América Latina: El escenario post crisis de 2001 en Argentina. *Política y cultura*, (37), 159-184.
- Brand, U. (2005). Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics? *Review of International Political Economy* 12 (1), 155–176.
- Brautigam, D. (2015). *Will Africa feed China?* New York: Oxford University Press.
- Bräutigam, D., & Zhang, H. (2013). Green Dreams: Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa. *Third World Quarterly*, 34 (9), 1676–1696.
- Bregolat, E. (2015). *En torno al renacimiento de China*. Madrid: Universidad de Lleida.

- Breslin, S. (2011). The China model' and the global crisis. *International Affairs*, 87(6), 1323–1343.
- Bruzzone, I. (2010). Cadenas alimentarias: manzana y pera. *Alimentos Argentinos*, (47), 19–24.
- Buckley, P. J., Clegg, L. J., Cross, A. R., Liu, X., Voss, H., & Zheng, P. (2007). The determinants of Chinese outward foreign direct investment. *Journal of International Business Studies*, 38(4), 499–518.
- Buzdugan, S. & Payne, A. (2016). *The long battle for global governance*. New York: Routledge.
- Cabral Marques, D. (2014). Una relectura histórica de los impactos socio-territoriales de las megainversiones promovidas en el marco de la Patagonia Austral Argentino-Chilena: ¿Distintas formas de desarrollo inducido o meras estrategias de espacialización desregulada de vectores de. In *PreALAS Patagonia VI Foro Sur-Sur Calafate-Santa Cruz*. 7, 8 y 9 de Mayo.
- Cáceres, D. (2015). Accumulation by dispossession and socio-environmental conflicts caused by the expansion of agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15 (1) ,116–147.
- Calvento, M. (2014). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Revista Interacoes*, Campo Grande, 15 (2), 301-313.
- Camaño, G. (2017). Nota a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Recuperado de: <http://www.senado.gov.ar/upload/23011.pdf>
- Cámara Argentina de Comercio (2012). *Perfiles Exportadores Provinciales*. Buenos Aires.
- Cámara Argentina de Comercio. (2014). *Perfiles exportadores provinciales*. Buenos Aires.
- Cámara Argentina de Comercio (2015). *Perfiles exportadores provinciales*. Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la Nación (2011). *Versión taquigráfica*. Comisión de Legislación General. 11 de junio de 2011.
- Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (2015). *Versión taquigráfica*. 2º sesión de prórroga. 20 de enero de 2015.
- Cámara de Senadores de Entre Ríos (2007). *Diario de sesiones*. Tomo II. 128º período legislativo.
- Cámara de Senadores de Entre Ríos (2017). *Diario de Sesiones*. 138º período legislativo. Reunión N° 5 - 4ª Sesión Ordinaria 18 de Mayo de 2017.
- Cámara de Senadores de la Nación (2017). *Audiencia Pública. Aprovechamientos hidroeléctricos del Río Santa Cruz*. Versión taquigráfica.
- CAMMESA (s.f.). Recuperado de <http://portalweb.cammesa.com/Pages/Institucional/defaultinstitucional.aspx>

- Casa Rosada. (2004). Palabras del presidente Néstor Kirchner en la presentación del plan energético nacional. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24555-blank-48715305>
- Casa Rosada. (2007). Discurso de Cristina Fernández en Río Turbio. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/16486-blank-82761747>
- Casa Rosada. (2013). Acto de adjudicación de obras de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic en Santa Cruz: Palabras de la Presidenta de la Nación, 21 de agosto. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26664-acto-de-adjudicacion-de-obras-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic-en-santa-cruz-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>
- Casa Rosada. (2015a). Discurso de la Presidenta al término de la firma de acuerdos bilaterales con la República Popular China. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28355-palabras-de-la-presidenta-en-el-acto-de-inicio-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic>
- Casa Rosada. (2015b). Palabras de la Presidenta en el acto de inicio de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28355-palabras-de-la-presidenta-en-el-acto-de-inicio-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic>
- Casa Rosada. (2015c). La Jefa de Estado dio la orden de inicio de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic. 4 de febrero. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/28356-la-jefa-de-estado-dio-la-orden-de-inicio-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic>
- Catoira, P. (2014). Política pública, desarrollo del territorio y actividades en conflicto. *EEA Alto Valle*, (73), 17–20.
- CDB (s.f.). About CDB. http://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/
- Centro de Información Judicial (2014). Desestiman una denuncia por presuntas irregularidades en la construcción de represas en Santa Cruz. 26 de junio. Recuperado de <http://www.cij.gov.ar/nota-13664-Desestiman-una-denuncia-por-presuntas-irregularidades-en-la-construccion-de-represas-en-Santa-Cruz.html>
- CEPAL (2009). La crisis de los precios del petróleo y su impacto en los mercados centroamericanos. *Estudios e investigaciones*. México.
- CEPAL (2011). *La República Popular China y América Latina y el Caribe Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago.
- CEPAL (2012). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago.

- CEPAL (2013). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. Working document*. Summit on the global agenda World Economic Forum.
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago.
- CEPAL. (2016). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Ceppi, N. (2018). Política energética argentina: un balance del período 2003-2015. *Problemas Del Desarrollo.*, 49(192), 37–60.
- CFK Argentina. (2016). Represas de Santa Cruz: Las tierras inundadas, ¿de quién son y cuánto se pagó? 7 de enero. Recuperado de <http://www.cfkargentina.com/las-represas-del-rio-santa-cruz-las-tierras-inundadas-de-quien-son-y-cuanto-se-pago/>
- CGGC. (s.f). About us. Recuperado de <http://en.gzbgj.ceec.net.cn/col/col23069/index.html>
- Chen, Y., Li, X, Wang, L., Wang, S. (2017) Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China's Going Global Strategy. *Land Use Policy* (60), 362–372.
- Chhotray, V. & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A cross disciplinary approach*. New York: Palgrave Mcmillan
- China Construction America (2016). CSCEC ranked No. 3 in Fortune China 500. Recuperado de <http://www.chinaconstruction.us/news/cscec-ranked-no-3-in-fortune-china-500/>
- China Construction America (2017). CSCEC tops the ENR top 250 Global Contractors rankings. Recuperado de <http://www.chinaconstruction.us/news/cscec-tops-the-enr-top-250-global-contractors-rankings/>
- China Economic Review (2014). Beijing has rice to go around, but that might not be enough. January 15. Recuperado de <http://www.chinaeconomicreview.com/china-grain-policy-rice-imports-self-sufficiency>
- China-LAC (2017) ¿Qué es China-LAC 2017? Recuperado de <http://www.chinalac2017.com/que-es-china-lac-2017/>
- Clapp, J. (2015). ABCD and beyond: From grain merchants to agricultural value chain managers. *Canadian Food Studies*, 2(2) ,126-135.
- Clarín. (2011). Cresud negocia asociarse con una empresa china. 23 de junio. Recuperado de https://www.clarin.com/economia/Cresud-negocia-asociarse-empresa-china_0_HJqSb3lpPXg.html
- Clarín (2013). Cinco consorcios presentaron ofertas para las represas de Santa Cruz. 9 de enero. Recuperado de https://www.clarin.com/economia/consorcios-presentaron-represas-santa-cruz_0_BJ1Wf-hsw7l.html
- Comité de seguridad alimentaria mundial (2010). *Mesa Redonda sobre políticas de tenencia de tierras en inversión internacional en la*

- agricultura*. 36° periodo de sesiones, 14-16 octubre de 2010. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8929s.pdf>
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Recuperado de <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm>
- Compagnon, D. (2010). Global Governance and the South: Blind Spot or Terra Incognita? In: Overbeek, H.; Dingwerth, K; Pattberg, P. & Compagnon, D. Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept? (696-719). *International Studies Review*, (12) 4.
- Composto, C y Navarro, M (2014) Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina. En: Composto, C. y Navarro, M. (comp.). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias en América Latina* (33-74). México: Bajo Tierra Ediciones.
- Concordia 7 (2014). Acueductos, de 92 a 300 millones. 24 de julio. Recuperado de <http://concordia7.com/acueductos-de-92-a-300-millones/>
- Congreso de la Nación. (2017). Informe final conjunto de ambas cámaras del Congreso. Proyecto de Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz. “Presidente Néstor Kirchner-Gobernador Jorge Cepernic.”
- Consejería Agroindustrial de Argentina en la República Popular China (2015). Cristina Kirchner destacó el potencial de Argentina en materia agropecuaria. 3 de febrero. Recuperado de <http://www.agrichina.org/view.aspx?cid=545&id=0>
- Consejo Agrario Provincial y otros. (2016). Plan Ganadero Ovino de la Provincia de Santa Cruz, 1–68. Recuperado de https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d_ovinos/informes_nacionales_archivos/000001_Santa_Cruz/000000_Plan_Ganadero/000000_Plan_Ganadero_de_Santa_Cruz_2016.pdf
- Consejo Federal de Inversiones. (2015). *Informe del sector citrícola en la Argentina* Informes Sectoriales 2014/2015. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2015/11/informe-sector-citricola.pdf>
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos. Reformada en 2008.
- Constitución de la Provincia de Río Negro. Sancionada en 1988.
- Constitución de la provincia de Santa Cruz. Reformada en 1998.
- Constitución de la República Argentina. Reformada en 1994.
- Convenio Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructura entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China (2014). Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10704
- Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la

- República Popular China (2014). Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10702
- Cooperativa de San Javier (2010). *Mega Proyecto de desarrollo en Potenciales Áreas bajo riego*. 15 de diciembre de 2010.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016a). Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Provincia de Santa Cruz, y otros s/ amparo ambiental. Buenos Aires, 16 de abril.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016b). Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Provincia de Santa Cruz, y otros s/ amparo ambiental. Buenos Aires, 21 de diciembre.
- Costa Pinto, E. (2014). A dinâmica dos recursos naturais no mercosul na década de 2000: “Efeito China”, estrutura produtiva, comércio e investimento estrangeiro. In G. Albrieu, R., López, A. y Rozenwurcel (Ed.), *Los recursos naturales en la era de China: ¿Una oportunidad para América Latina?* (213–250). Montevideo: Red Mercosur.
- Costantino, A. (2016). El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 137-149.
- Cotula, L. (2012). The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers, *The Journal of Peasant Studies*, 39, (3-4), 649-680
- Cotula, L. (2013). The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush, *Third World Quarterly*, 34(9), 1605-1629.
- Cotula, L.; Vermeulen, S.; Leonard, R. & Keely, J. (2009). *Land grab or development opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Londres/Roma: IIED/FAO/IFAD
- Cousinet, G (2017). Informe diputada Graciela Cousinet s/ Audiencia Pública Río Santa Cruz realizada los días 20 y 21 de julio de 2017. Buenos Aires, 2 de Agosto.
- Cox, R. (1972). “Science” in the study of International Organization: A Rejoinder. *International Organization*, 26, (1), 154-157.
- Cox, R. (1992a). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Cox, R. (1992b). Globalization, Multilateralism, and Democracy. The ACUNS 1992 John W. Holmes Memorial Lecture. Recuperado de: <http://acuns.org/wpcontent/uploads/2009/04/Robert-Cox.pdf>
- Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In S. Gill, *Gramsci Historical Materialism and International Relations* (pp. 49-66). New York: Cambridge University Press.
- Cox, R. (2002a). Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order. In R. Cox, & M. Schechter, *Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization* (pp. 96-117). London: Routledge.

- Cox, R. (2002b). Power and knowledge: towards a new ontology of world order. In R. Cox, & M. Schechter, *Political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilization* (pp. 76-95). London: Routledge.
- Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales* (24), 129-162.
- CSCEC. (2016b). *2015 Sustainability Report*.
- CTA *et.al.* (2010). *Ni soja ni China. Alimentos y soberanía*. 10 de noviembre de 2010.
- CTA Río Negro (2010). Pedido de informes al Ministro de Producción sobre los convenios con China. 22 de diciembre de 2010. Recuperado de <http://ctarionegro.blogspot.com.ar/2010/12/pedido-de-informes-al-ministro-de.html>
- Cuadra, D. (2011). *La dinámica socioambiental en el espacio santacruceño. Peculiaridades de la relación entre la población y el medio natural desde una perspectiva geográfica*. Tesis doctoral. Universidad Nacional del Nordeste.
- Cui, C. (2013). Las importaciones de China sacuden el mercado del arroz. *The Wall Street Journal*. 11 de enero.
- Curia, W. (2015). Carta de Macri a China: los acuerdos podrían ser inconstitucionales. *El Cronista*. 13 de marzo
- Daneri, J. (2015). Oscura decisión ¿China invierte, Inglaterra juzga? *M'Biguá*. 15 de enero. Recuperado de <http://mbigua.org.ar/wp/?p=795>
- Daneri, J. (2016). Las plantaciones no son bosques. *Análisis Digital*. 7 de octubre. Recuperado de <http://www analisisdigital.com.ar/noticias.php?ed=1&di=0&no=243229>
- Davies, K. (2013). China Investment Policy: An Update. *OECD Working Papers on International Investment*, 2013/01.OECD Publishing.
- De Schutter, O. (2009). *El derecho a la alimentación*. Informe especial del Relator sobre el Derecho a la alimentación. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. 13° período de sesiones.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur, La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México D.F: Siglo Veintiuno Editores-CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. *Utopía y praxis latinoamericana*, año 16 (54).
- De Vido, J. (2016). China y Argentina. Las represas del Río Santa Cruz. Macri: ¿cambiamos o volvieron? El retorno del país chico y las viejas “relaciones” ¿internacionales? *OETEC*. 5 de enero. Recuperado de <http://www.oetec.org/nota.php?id=1504&area=1>

- Decreto 0224 del Poder Ejecutivo de Santa Cruz. Río Gallegos, 20 de marzo de 2017.
- Decreto 1332 del Poder Ejecutivo de Río Negro. B.O. N° 4968, 3 de septiembre de 2011.
- Decreto 4977 del Poder Ejecutivo de Entre Ríos. Estudio de Impacto Ambiental. B.O. 27 de diciembre de 2009.
- Decreto N°1954 del Poder Ejecutivo de Entre Ríos (2005). Creación de un fondo de reactivación agropecuaria.
- Decreto 1091 del Poder Ejecutivo Nacional. Acuerdo de crédito. Aprobación. Buenos Aires, 7 de julio de 2014.
- Deining, K.; Byerlee, D.; Lindsay, J.; Norton, A.; Selod, H.; Sticker, M. (2011). *Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington D.C.: The World Bank.
- Deng, P. (2004). Outward investment by Chinese MNCs: Motivations and implications. *Business Horizons*, 47(3), 8–16.
- Departamento de Pastoral Social (2010). *Comunicado. Sobre el alquiler de tierras de Río Negro a China y la extranjerización de los recursos naturales*. Diócesis de Bariloche.
- DGEC (2014). *Boletín Estadístico trimestral* (4).
- DGEC (2015). *Comercio exterior argentino y entrerriano. Resultados anuales 2014*.
- Di Ciano, M. (s.f.). *Análisis de la Energía Eléctrica en Argentina* (Asociación de docentes de la UBA). Recuperado de <http://www.aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Energía-eléctrica.pdf>
- Dinatale, M. (2016). Acuerdo con China por la estación espacial en Neuquén: habrá una cláusula para su “uso civil y pacífico.” *La Nación*. 19 de mayo Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1900275-acuerdo-con-china-por-la-estacion-espacial-en-neuquen-habra-una-clausula-para-su-uso-civil-y-pacifico>
- Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, 12, (2), 185-203.
- Dingwerth, K. & Pattberg, P. (2010). How Global and Why Governance? Ambivalences, Blind Spots, and Challenges for a Critical Global Governance Literature. *International Studies Review*, 12(4), 702-710.
- Domínguez, N. y Orsini, G. (2008). Efectos del nuevo modelo productivo sojero sobre la estructura agropecuaria argentina. El caso de la provincia de Entre Ríos, Argentina. Colóquio de Transformações Territoriais. Comité de Desarrollo Regional de la Asociación Universidades del Grupo Montevideo.
- Dussel Peters, E. (2013). Características de la inversión extranjera directa china en América Latina. En: E. Dussel Peters (Coord.). *América Latina y El Caribe – China. Economía, Comercio e Inversiones* (pp.171-202). México D.F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe

- Dussel Peters, E. (2015). The omnipresent role of China's public sector in its relationships with Latin America and the Caribbean. In: E. Dussel Peters & A.C. Armony. *Beyond raw materials. Who are the actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 50-72). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Center of Latin American Studies/University of Pittsburgh,
- EFE (2011). China busca cultivos en Brasil, Argentina y Venezuela, entre otros países. 14 de marzo Recuperado de <https://www.farmlandgrab.org/18299>
- El Cronista (2011). El cambio de gobernador de Rio Negro congela megainversión China. 24 de noviembre. <http://farmlandgrab.org/19656>
- El Cronista (2017). Luego de casi dos años China vuelve a comprar aceite local. 25 de agosto. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/Luego-de-casi-dos-anos-China-vuelve-a-comprar-aceite-de-soja-local-20170825-0070.html>
- El diario (2016). El acuerdo con China será revisado por Nación. 10 de julio Recuperado de <http://www.eldiario.com.ar/edicion-impresa/el-acuerdo-con-china-seraacute-revisado-por-nacioacuten.htm>
- El ojo mirador de La Paz. (2015a). Con buena participación, la Multisectorial de La Paz realizó la asamblea informativa por los acueductos. Recuperado de <http://www.elojomiradordelapaz.com.ar/2015/04/conbuena-participacion-la.html>
- El ojo mirador de La Paz (2015b). La Multisectorial marchará a Paraná por los acueductos. Recuperado de <http://www.elojomiradordelapaz.com.ar/2015/04/la-multisectorial-la-paz-marchara.html>
- Ellis, E. (2014). *China on the ground in Latin America*. New York: Palgrave Mcmillan
- Ellis, E. (2015). Las iniciativas por parte de las firmas agrícolas chinas para establecer su presencia en América Latina y el Caribe. En: León de la Rosa, I. y Gachúz May, J.C. (Eds). *Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación* (pp.307-336). Puebla, Mexico: Benémerita Universidad Autónoma de Puebla.
- Ellis, E. (2016). Quiénes atraen inversiones. *Integración Y Comercio*, (40), 28–70.
- Embajada Argentina en la República Popular China (2016). Facility Agreement: se firmó en Shangai el primer proyecto provincial de obra pública con China. Recuperado de <http://echin.cancilleria.gov.ar/es/content/facility-agreement-se-firm%C3%B3-en-shanghai-el-primer-proyecto-de-obra-p%C3%BAblica-provincial-con-ch>
- Embajada de la República Popular China en Argentina (2016). *Boletín Informativo N°3*.
- Embajada de la República Popular China en la República de Colombia (2014). *Wang Yi: Convertir Ventajas de Confianza Política Mutua Entre*

- China y Argentina en Resultados de Cooperación Pragmática*. 24 de abril de 2014. Recuperado de <http://co.china-embassy.org/esp/xwrd/t1150421.htm>
- Embajada de la República Popular China en la República de Costa Rica (2014). *Los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica*. 07 de octubre de 2014. Recuperado de <http://cr.chineseembassy.org/esp/xwrd/t1173044.htm>
- Enernews. (2017,). Cautelar frenó puesta en marcha de la termousina de Río Turbio. 6 de julio. Recuperado de <http://www.enernews.com/nota/308859/la-justicia-bloqueo-la-usina-termica-de-rio-turbio-chispazos-politicos-en-santa-cruz>
- Ernst, B. (2015). *2015: ¿Quién se mantiene como principal exportador de peras y manzanas argentinas?* Recuperado de: http://www.topinfo.com.ar/upload/attachment/11-2015-Quien_se_mantiene_como_principal_exportador_de_Manzanas_y_Peras_Argentinas.pdf
- ESCAP (2015). Structural shifts in regional foreign direct investment flow. In: *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2015: Supporting Participation in Value Chains*. United Nations.
- Escobar, A. (1999), El mundo postnatural: elementos para una ecología política anti-esencialista. En: A. Escobar. *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea* (273-315). Bogotá: ICAN-CEREC.
- Estación Experimental Agropecuaria Valle Inferior. (2011). El desarrollo de los valles irrigados. Documento institucional. *Valle Inferior Informa*, 6 (11).
- Fairbairn, M. (2014). ‘Like gold with yield’: evolving intersections between farmland and finance. *The Journal of Peasant Studies*. 41 (5), 777-795.
- Fairhead, J., Leach, M. & Scoones, I. (2012) Green Grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 237-261.
- FAO (2008). *Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impactos y acciones requeridas*. Conferencia de alto nivel sobre seguridad alimentaria: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, Roma, 3-5 Junio.
- FAO (2009), *La agricultura mundial en la perspectiva del 2050*. Foro de expertos de Alto Nivel. Cómo alimentar al mundo 2050. Roma, 12-13 octubre.
- FAO (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO.
- FAO (2014a). Áreas de riego en la provincia de Entre Ríos. En *Estudio de ampliación del potencial de irrigación en Argentina. Áreas existentes*. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/estudio/riegointegral/areasexistentes/Anexos/PROVINCIA_DE_ENTRE_RIOS.pdf

- FAO (2014b). *Áreas de riego en la provincia de Río Negro*. En *Estudio de ampliación del potencial de irrigación en Argentina. Áreas existentes* Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/estudio/riegointegral/areasexistentes/Anexos/PROVINCIA_DE_RIO_NEGRO.pdf
- FAO (2014c). *Áreas de riego en la provincia de Santa Cruz. Estudio de Ampliación Del Potencial de Irrigación en Argentina. Áreas Existentes*, 1–10.
- FAO & MOA (2012). *Country Programming Framework 2012-2015 for People's Republic of China*.
- FARN (2016a). *Pedido de informes a la Secretaría de Minería del Ministerio de Minería y Energía* (2016).
- FARN (2016b). *Pedido de informes al ministro de Agroindustria, Ricardo Buryaile* (2016).
- FARN (2016c). *Pedido de informes al secretario de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas* (2016).
- FARN (2016d). *Pedido de informes al secretario de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas* (2016).
- FARN (2016e) *Pedido de informes al secretario de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Energía y Minería* (2016).
- FARN (2016f). *Pedido de informes al secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (2016).
- FARN (2016g). *Pedido de informes al secretario de Relaciones con las Provincias del Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas* (2016).
- FARN (2016h). *Pedido de informes al subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas* (2016).
- FARN (2016i). *Represas sobre el río Santa Cruz: una decisión que demanda un debate participativo, informado y estratégico*. Recuperado de <http://farn.org.ar/archives/20398>
- FECOAR y CONINAGRO (2014). *Análisis sobre economías regionales. Arroz en Entre Ríos*.
- Federación de Instituciones Agropecuarias de Santa Cruz. (2017). *Entregando soberanía, fuentes de trabajo y tradición?*
- Ferrando, T. (2014). *Land grabbing under the cover of law: Are BRICS-South relationships any different? TNI Shifting Power Working Paper Series*.
- Ferro, S. (2011). *Tierras públicas en Argentina ¿Recursos económicos o patrimonio nacional? IPDRS Diálogos*, (51).
- Finkelstein, L. (1995). *What Is Global Governance? Global Governance*, 1(3), 367-372.
- FOMICRUZ. (s.f.). *Sobre nosotros*. Recuperado de <http://www.fomicruz.com.ar/>

- Forni, P. (2010). Los estudios de caso. Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada*, 3(5).
- Foro Permanente por una Vida Digna - Viedma / Patagones. (2010a). Conclusiones. 8 de noviembre.
- Foro Permanente por una Vida Digna - Viedma / Patagones. (2010b). NI SOJA, NI CHINA. Soberanía territorial y alimentaria para el pueblo argentino. Comunicado. 25 de noviembre. Recuperado de http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Campanas_y_Acciones/NI_SOJA_NI_CHINA._Soberania_territorial_y_alimentaria_para_el_pueblo_argentino
- Friedlander, M. (2018). CRA expresó su “profunda preocupación” por la ampliación del Parque Nacional Patagonia. *Infocampo*. 8 de mayo. Recuperado de <http://www.infocampo.com.ar/cra-expreso-su-profunda-preocupacion-por-la-ampliacion-del-parque-nacional-patagonia/>
- FUNAM. (2010). Soja. China y Rio Negro hacen acuerdo ilegal. *Gacetilla de Prensa*.
- Fundación Banco de Bosques (2015). Promueve acción declarativa de certeza. Solicita medida cautelar. Plantea inconstitucionalidad de la ley 26.854. Solicita Audiencia Pública. 5 de octubre.
- Fundación Banco de Bosques (2018). Cámara nacional de apelaciones en lo contencioso administrativo federal. Sala I. Causa n° 84273/2016/1/CA3, “Incidente N° 1 – Actor: Demandado: Ministerio de Energía y minería y otros s/Inc de medida cautelar. Juzgado n° 12
- Fundación Proarroz. (2015). Acueductos entrerrianos: hablan los expertos. *Revista Proarroz*, Abril, 28–32.
- Fundación Uñopatun. (2011). *Informe para la Prensa*. 12 de septiembre.
- Fundación Vida Silvestre Argentina. (2017a). Represas de Santa Cruz: la última palabra la tiene la Corte Suprema. Recuperado de <https://www.vidasilvestre.org.ar/?17040/Represas-de-Santa-Cruz-la-ultima-palabra-la-tiene-la-Corte-Suprema>
- Fundación Vida Silvestre Argentina. (2017b). Represas: un estudio viciado e incompleto.
- Furlan, L. (2016). El Plan Belgrano. Una prometedora iniciativa estratégica y geopolítica para la República Argentina. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 16.
- Galafassi, G. (2008). Estado, capital y acumulación por desposesión. Los espacios rurales patagónicos y su renovado perfil extractivo de recursos naturales. *Revista Páginas*, 1(2), 151–172.
- Gale, F., Hansen, J., & Jewison, M. (2015). *China's Growing Demand for Agricultural Imports*. Economic Information Bulletin. Number 136.
- Gallagher, K. (2016). *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press.

- Gallagher, K., Irwin, A., & Koleski, K. (2013). ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina. *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, (1)
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, (91).
- General Assembly of United Nations (2010). *Unprecedented pressures on farmland*. Sixty-fifth General Assembly. Third Committee, Department of Public Information. Recuperado de: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/gashc3985.doc.htm>
- Gentry, B. S., Sikor, T., Auld, G., Bebbington, A. J., Benjaminsen, T. A., Hunsberger, C. A., et al. (2014). Changes in Land-Use Governance in an Urban Era. In Seto, K. & Reenberg, A. (Eds). *Rethinking Global Land Use in an Urban Era* (pp. 239-271). Cambridge, Massachusetts: MIT Press
- GER-GEMSAL. (2013). Bienes Comunes en la hegemonía extractivista. Disputas y resistencias. En N. Giarraca y M. Teubal (Ed.), *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* (pp. 173–190). Buenos Aires: Antropofagia.
- Giaccaglia, C. (2017). Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes. Relaciones ambiguas pero pragmáticas. *Foro Internacional, LVII(2)*, 422–459.
- Giancola, S., & et.al. (2016). Problemáticas que dificultan innovaciones en riego en la pequeña y mediana producción de pera y manzana en el alto valle de Río Negro y Neuquén. *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural Y X Del MERCOSUR*. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_aader_2016_problematicas_innovacion_riego_pera_manzana_alto_valle.pdf
- Giarraca, N. y Teubal, M (2013). Las actividades extractivas en la Argentina. En N. Giarraca y M. Teubal (Ed.), *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* (pp. 19-44). Buenos Aires: Antropofagia.
- Gil Lavedra, R. y otros (2013). Pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional sobre diversas cuestiones relacionadas con el proceso de licitación de las represas “Presidente Nestor Kirchner” y “Gobernador Jorge Cepernic”, provincia de Santa Cruz.
- Gill, S. & Law, D. (1989) Global Hegemony and the structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, (33), 475-499.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Gobierno de Entre Ríos (2010a). Concluye la consulta pública sobre el proyecto del acueducto del norte entrerriano de La Paz-Estacas. Secretaría de Prensa y Comunicación. 4 de octubre. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/concluye-la-consulta-pblica-sobre-el-proyecto-del-acueducto-del-norte-entrerriano-de-la-paz-estacas-24798.htm>

- Gobierno de Entre Ríos (2010b). Entre Ríos quiere avanzar en la provisión de alimentos a China. 5 de diciembre. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/entre-ros-quiere-avanzar-en-la-provisin-de-alimentos-a-china-25473.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2010c). Entre Ríos afianza los lazos de cooperación con China. Secretaría de comunicación. 7 de diciembre. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/entre-ros-afianza-los-lazos-de-cooperacin-con-china-25495.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2011a). Evalúan la factibilidad y rentabilidad de la obra de riego La Paz- Estacas. Secretaría de Prensa y Comunicación. 14 de Febrero. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/evalan-la-factibilidad-y-rentabilidad-de-la-obra-de-riego-la-paz-estacas-26010.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2011b). Urribarri participó en el Foro Business-20 en Cannes. Secretaría de comunicación. 4 de noviembre. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/urribarri-particip-en-el-foro-business-20-en-cannes-28821.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2013). Urribarri vincula a Entre Ríos con potenciales inversores. 23 de octubre. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/urribarri-vincula-a-entre-ros-con-potenciales-inversores-36652.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2014a). “La constructora más importante del mundo va a trabajar en la Argentina y empezará por Entre Ríos”, dijo Urribarri. Secretaría de Prensa y Comunicación. 17 de marzo. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/8220la-constructora-ms-importante-del-mundo-va-a-trabajar-en-la-argentina-y-empezar-por-entre-ros8221-dijo-urribarri-37923.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2014b). Lo institucional y lo financiero en el segundo día de la gira de Urribarri en China. Secretaría de Prensa y Comunicación. 18 de marzo. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/lo-institucional-y-lo-financiero-en-el-segundo-da-de-la-gira-de-urribarri-en-china-37935.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2014c). Una delegación de China State visitó el lugar de los emplazamientos de los acueductos entrerrianos. Secretaría de Prensa y Comunicación. 01 de abril. Recuperado de <http://www.entrerios.gov.ar/minplan/novedades/13-agua/229-una-delegacion-de-china-state-visito-el-lugar-de-los-emplazamientos-de-los-acueductos-entrerrianos>
- Gobierno de Entre Ríos (2014d). Luz verde para el desembarco de China State en la Argentina. Secretaría de Prensa y Comunicación. 3 de abril. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/luz-verde-para-el-desembarco-de-china-state-en-la-argentina-38115.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2014e). Chinos vuelven a la Argentina por la obra del acueducto entrerriano. Secretaría de Prensa y Comunicación. 10 de Junio. Recuperado de <http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/chinos->

vuelven-a-la-argentina-por-la-obra-del-acueducto-enterreriano-38972.htm

- Gobierno de Entre Ríos (2015). Urribarri cerró en China acuerdos por 250 millones de dólares para Entre Ríos .Secretaría de Prensa y Comunicación. 5 de febrero. Recuperado de <http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/urribarri-cerr-en-china-acuerdos-por-250-millones-de-dlares-para-entre-ros-41246.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2016a). Bordet acordó con Macri las obras que financiará la Nación para ciudades afectadas por la creciente. Secretaría de Prensa y Comunicación. 4 de enero. Recuperado de <http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/bordet-acord-con-macri-las-obras-que-financiar-la-nacin-para-ciudades-afectadas-por-la-creciente-43739.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2016b). Financiarán con capital chino un proyecto productivo integral para el noreste entrerriano. 10 de junio. Recuperado de <http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/financiarn-con-capital-chino-un-proyecto-productivo-integral-para-el-noreste-entrerriano-45210.htm>
- Gobierno de Entre Ríos (2016c). Suma consensos el proyecto productivo integral del acueducto Mandisoví. Secretaría de Prensa y Comunicación. 12 de junio. Recuperado de <http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/suma-consensos-el-proyecto-productivo-integral-del-acueducto-mandisov-45237.htm>
- Gobierno de Entre Ríos y CSCEC (2014). Carta Compromiso entre la Provincia de Entre Ríos y la Corporación Estatal China de Ingeniería de la Construcción para el Proyecto de Riego desde Mandisovi hasta Chico y desde la Paz hasta Estacas de la Provincia de Entre Ríos. Número de Identificación de Tratado 10695. Biblioteca Digital de Tratados. Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_ficha.php?id=10695
- Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República Popular China. Memorándum de Entendimiento sobre cooperación en materia de comercio e inversiones (2004).
- Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República Popular China. Memorándum de entendimiento para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones (2010). Pekín. Recuperado de http://tratados.mrecic.gov.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=11997&tipo=1&id=9780&caso=pdf
- Gobierno de la República Argentina y Gobierno de la República Popular China. Declaración conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral (2014).
- Gobierno de la República Popular China (2016). *Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. Beijing.
- Gobierno de Santa Cruz (2015). Alicia Kirchner: “Sería un error estratégico inconmensurable.” *Ministerio de Gobierno. Subsecretaría de Información Pública*. 28 de diciembre. Recuperado de

<http://noticias.santacruz.gov.ar/index.php/gestion/gobierno/item/4279-alicia-kirchner-seria-un-error-estrategico-inconmensurable>

- Gobierno de Santa Cruz (2016a). González: “Esperamos que nos den una respuesta concreta.” 4 de enero. Recuperado de <http://noticias.santacruz.gov.ar/index.php/gestion/gobierno/item/4296-gonzalez-esperamos-que-nos-den-una-respuesta-concreta>
- Gobierno de Santa Cruz. (2016b). Discurso de la gobernadora de la provincia de Santa Cruz, Alicia Kirchner, en la inauguración del XLIII período legislativo. Recuperado de <http://noticias.santacruz.gov.ar/index.php/gestion/gobierno/item/4503-discurso-de-la-gobernadora-de-la-provincia-de-santa-cruz-alicia-kirchner-en-la-inauguracion-del-xliii-periodo-legislativo>
- Gobierno de Santa Cruz (2017). Álvarez destacó la “capacidad de poner los recursos de la Provincia al servicio de la gente.” 7 de noviembre. Recuperado de <http://noticias.santacruz.gov.ar/index.php/gestion/produccion/item/7753-alvarez-destaco-la-capacidad-de-poner-los-recursos-de-la-provincia-al-servicio-de-la-gente>
- Goldfarb, L & van der Haar, G (2015). The moving frontiers of genetically modified soy production: shifts in land control in the Argentinian Chaco, *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 562-582.
- Gómez Lende, S. (2017). Del desarrollismo al (neo) extractivismo (1969-2017). Auge, decadencia y resurgimiento de la minería del hierro en Sierra Grande, provincia de Río Negro (Argentina). *Revista Da Associação Nacional de Pós-Graduação E Pesquisa Em Geografia (Anpege)*, 13(22), 5–39.
- Government of the People’s Republic of China. (2008). *China’s Policy Paper on Latin América and the Caribbean*. Beijing. Recuperado de www.defesanet.com.br/docs1/cn_la_e.pdf
- GRAIN (2008). Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008. *Documentos de Análisis*. Recuperado de <http://www.grain.org/briefings/?id=214>.
- GRAIN. (2011). *Acaparamiento de tierras en Argentina: un manual de instrucciones para entregar el territorio*. Recuperado de <https://www.grain.org/e/4273>
- GRAIN. (2016). Annexe 1. Land deals 2016. In *The farmland grab in 2016: how big? how bad?* Recuperado de <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 38 (4), 771-792.
- Gramsci, A. (1986), *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México D.F: Juan Pablos Editor
- Gramsci, A. (2014). *Antología*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

- Gransow, B. (2015). Chinese Infrastructure Investment in Latin America— an Assessment of Strategies, Actors and Risks. *Journal of Chinese Political Science*, 20 (3), 267-287.
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández. *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp. 17-46). Buenos Aires: Biblos.
- Gras C. y Cáceres, D. (2017). El acaparamiento de tierras como proceso dinámico. Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. *Población & Sociedad*, 24(2), 163-194.
- Gratius, S. (2008). Las potencias emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras? *Fride*, 16. Recuperado de http://fride.org/descarga/COM_Potencias_emergentes_ESP_abr08.pdf
- Greenpeace. (2011). *Posición de Greenpeace sobre acuerdo entre el Gobierno de Río Negro y el Gobierno de China para producir soja transgénica*. Septiembre.
- Grovogui, S. (2012). A revolution nonetheless: The Global South in International Relations. *The Global South*, 5 (1), 175-190.
- GRR. (2010). Colonias del Siglo XXI: alimentos, especulación y arrebato territorial. Recuperado de <http://pararelmundo.com/colonias-del-siglo-xxi-alimentos-especulacion-y-arrebato-territorial/>
- GRR. (2011). Reporte del GRR de la Conferencia de Prensa en la Casa de Río Negro. 26 de Agosto. Recuperado de <http://pararelmundo.com/reporte-grr-conferencia-prensa-casa-rio-negro-saiz-china/>
- Grupo ETC (2015). Campo Jurásico: Syngenta, Dupont, Monsanto: la guerra de los dinosaurios del agronegocio. *Cuaderno N° 115*.
- Grupo Soberanía Alimentaria. (2011a). Comunicado. 13 de Junio. Recuperado de <http://cronicasdeluchayresistenciaenrionegro.blogspot.com.ar/2011/11/recurso-de-amparo-presentado-por-silvia.html>
- Grupo Soberanía Alimentaria. (2011b). Comunicado. 26 de Agosto.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*. N° 237
- Gutiérrez, H. y Cesarín, S. (2015). China en el Cono Sur: Regularidades, impactos y respuestas. En A. Bonilla Soria y P. Milet García (eds). *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales* (pp. 127-144). San José: FLACSO, CAF.
- Hairong, Y., Yiyuan, C., & Bun, K. H. (2016). China's soybean crisis: the logic of modernization and its discontents. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2).
- Hall, D. (2011) Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 837-857.
- Harris, J. (2012). Outward bound: Transnational capitalism in China. *Race and Class*, 54(1), 13–32. <https://doi.org/10.1177/0306396812444818>

- Harris, J. R. (2018). Who Leads Global Capitalism ? The Unlikely Rise of China Who Leads Global Capitalism ? The Unlikely Rise of China, 6(1).
- Harsh, M. (2005). Formal and informal governance of agricultural biotechnology in Kenya: participation and accountability in controversy surrounding the draft biosafety bill. *Journal of International Development*. (17), 661–677
- Harvey, D. (2005), *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hewson, M. & Sinclair, T. (1999). The Emergence of Global Governance Theory. In Hewson M. & Sinclair T. (Eds). *Approaches to Global Governance Theory* (3-22). New York: State University of New York
- Hocsman, L. (2014). Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina. In L. G. Almeyra, C. Bórquez, J. M. Pereira, & C. W. Porto-Gonçalves (Eds.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* (pp. 17–62). Universidad Autónoma Metropolitana/CLACSO/Ediciones Continente.
- Hofman, I., & Ho, P. (2012). China’s “Developmental Outsourcing”: A critical examination of Chinese global “land grabs” discourse. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), 1–48.
- Horne, S. (29 de Julio de 2011). No subestime a los rionegrinos, ministro Accatino. Comunicado.
- IADB (s.f.). *AR-T1086: Technical Support for International Investment in the province of Rio Negro*. Recuperado de <https://www.iadb.org/en/project/AR-T1086>
- IAFAS (2014). Dos nuevos acueductos para Entre Ríos. *Revista Enlaces*, (54).
- ICBC (2017). *Annual Report 2016*.
- ILC (2009), *Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo*. Roma. Coalición internacional para el acceso a la Tierra.
- INDEC (2002). *Glosario de términos utilizados en el Censo Nacional Agropecuario de 2002*. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/agropecuario/glosario_cna2002.pdf
- Infocampo (2011). El minuto a minuto de la escandalosa conferencia sobre el acuerdo Río Negro-Heilongjiang. 24 de agosto -Recuperado de <http://www.infocampo.com.ar/el-minuto-a-minuto-de-la-escandalosa-conferencia-sobre-el-acuerdo-rio-negro-heilongjiang/>
- Informe Digital (2014). Carta Abierta puso atención a las propuestas de Urribarri. 28 de marzo. Recuperado de <http://www.informedigital.com.ar/secciones/politicas/70091-carta-abierta-puso-atencion-a-las-propuestas-de-urribarri.htm>
- Informe Digital. (2015a). Diputados radicales exigen informe sobre acueductos chinos. 17 de enero. Recuperado de <http://www.informedigital.com.ar/secciones/politicas/nota.php?id=75898>

- Informe Digital (2015b). Urribarri bajó su candidatura a Presidente. 12 de mayo. Recuperado de <http://www.informedigital.com.ar/secciones/politicas/78127-urribarri-bajo-su-candidatura-a-presidente.htm>
- Instituto Geográfico Nacional (s.f.). Recuperado de <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/Mapas>
- International Hydropower Association. (2017). Hydropower Status Report. Recuperado de [https://www.hydropower.org/sites/default/files/publications-docs/2017 Hydropower Status Report.pdf](https://www.hydropower.org/sites/default/files/publications-docs/2017%20Hydropower%20Status%20Report.pdf)
- International Rivers. (2012). *Three Gorges Dam. A model of the past.* Factsheet.
- International Rivers. (2016). *Chinese overseas dams database.* Berkeley, CA: International Rivers.
- IPCC (2014). *Cambio Climático 2014, Informe de síntesis.* Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra.
- Ippolito, D. (2015). Relaciones Internacionales de Entre Ríos: una lectura epistemológica del marco legal. *Ciencia, Docencia Y Tecnología*, 51(1), 350–370.
- IProfesional (2010). China invierte u\$s20 M en Río Negro para asegurarse alimentos. 25 de octubre. www.iprofesional.com/notas/106268-China-invierte-us20-M-en-Rio-Negro-para-asegurarse-alimentos---para
- IProfesional (2015). Vuelven a vender terrenos fiscales en El Calafate a \$150 el metro. 10 de mayo. Recuperado de <http://www.iprofesional.com/notas/211477-santa-cruz-el-calafate-terrenos-fiscales-Vuelven-a-vender-terrenos-fiscales-en-El-Calafate-a-150-el-metro>
- Juzgado Federal de Río Gallegos (2017). Comunidad tehuelche Lof Fem Mapu c/ Estado Nacional-Ministerio de Energía y Minería y otros s/amparo ley 16.986 (Expte. N° 8129/2017). 30 de agosto.
- Karavas, G. & Brincat, S. (2016). Behemoth Pulls the Peasant's Plough: convergence and Resistance to Business Civilization in China. *Globalizations*. 13(5), 622-637.
- Kenney-Lazar, M. (2015) Authoritarian Resource Governance and Emerging Peasant Resistance in the Context of Sino-Vietnamese Tree Plantations, Southeastern Laos. *Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia.* An international academic conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University. Conference Paper No. 2
- Keohane, R; Haas, P, Levy, M. (1993). The Effectiveness of International Environmental Institutions. In Haas, P; Keohane, R; Levy, M. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection.* Cambridge: MIT.

- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Social-political governance: Introduction. In J. Kooiman (ed). *Modern governance* (pp.1-9). London: Sage.
- Krakowiak, F. (2013). Río Gallegos se suma a la interconexión. *Página 12*. 14 de septiembre. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-229008-2013-09-14.html>
- Krenz, C., y Allende, J. (2015). *Pedido de Informes*. Honorable Cámara de Diputados de Entre Ríos.
- Kroff, L., & Wallace, J. (2015). El trabajo de la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015* (pp. 30–46). Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.
- Latham & Watkins (2017). China Issues Formal Guidance for Outbound Direct Investments. *Client Alert Commentary* 2204. October 30.
- La Nación (2010). Primer envío de hierro a China. 10 de diciembre. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1334495-primer-envio-de-hierro-a-china>
- La Nación. (2015). Mauricio Macri recibió a la viuda de Douglas Tompkins para agradecerle por una donación de tierras. 22 de diciembre. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1856473-mauricio-macri-recibio-a-la-viuda-de-douglas-tompkins-para-agradecerle-por-una-donacion-de-tierras>
- La nota digital (2014). Acuerdan construir dos acueductos en Entre Ríos. 19 de Junio. Recuperado de <https://lanotadigital.com.ar/2014/07/19/acuerdan-construir-dos-acueductos-en-entre-rios/>
- La Nota Digital (2015). Piden audiencia con Garcia por acueductos chinos. 5 de febrero. Recuperado de <https://lanotadigital.com.ar/2015/02/05/piden-audiencia-con-garcia-por-acueductos-chinos/>
- La Política Online (2011). Histórico triunfo de Soria en Río Negro: el peronismo será gobierno después de 28 años. 25 de septiembre. Recuperado de <http://www.lapoliticaonline.com/nota/55588/>
- La Política Online (2016).China bloqueó las importaciones de aceite de soja porque Macri frenó las represas en Santa Cruz. 06 de octubre. En: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/100727/>
- La voz del interior (2005). Probarán en Entre Ríos híbridos de arroz chino. 30 de julio Recuperado de http://archivo.lavoz.com.ar/2005/0730/Suplementos/RegionCentro/nota341471_1.htm
- Laferriere, L. (2015). Acueductos ¿otra gran estafa al pueblo entrerriano? *Programa de Extensión Por Una Nueva Economía. Universidad Nacional de Entre Ríos*. 18 de Enero de 2015.
- Lambrecht, M. B., y Alonso, O. (2012). Derecho, mercado y democracia. La ocupación de tierras en Viedma. In *XIII Congreso Nacional Y III*

- Congreso Latinoamericano de sociología jurídica*. 8, 9 y 10 de noviembre. Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica.
- Lander, E. (2000). Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntrico. En: Lander, E. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- LANDMATRIX (2018) Recuperado de: <https://landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/>
- Larriera, A. (2011). *Negocios en China y desembarco de empresas chinas en Argentina : interesantes negocios existentes y perspectivas para el 2011*. Recuperado de http://www.argenchina.org/articulos/_2010/negociosconchina.pdf
- Laufer, R. (2013) Argentina-China: New courses for an old dependency. *Latin American Policy*, 4(1), 123-143.
- Laufer, R. (2017). Argentina y su asociación estratégica con China en la era Kirchner. *Análisis Y Pensamiento Iberoamericano Sobre China. Observatorio de Política China*, (22), 4–24.
- Lechini, G. (2012). Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. En: Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (Comp.). *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración* (pp-13-25). Rosario: UNR Editora, 13-25.
- Lechini, G. (2013). China en África: discurso seductor, intenciones dudosas. *Nueva Sociedad*, (246), 115–128.
- Leff, E.(2004). *Racionalidad ambiental: la apropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI Editores.
- Legislatura de Río Negro (2008). *Versión taquigráfica*. Reunión II. 1° sesión ordinaria. 37° período legislativo. 1 de marzo.
- Legislatura de Río Negro (2010a) Aprueban restricciones a la extranjerización de inmuebles rurales. Prensa. 30 de septiembre. Recuperado de http://www.legisrn.gov.ar/prensa2/desarro_prensa.php?cod=1562.
- Legislatura de Río Negro (2010b). Extenso informe de Accatino a legisladores por ambicioso proyecto agroalimentario. Prensa. 15 de diciembre. Recuperado de http://legisrn.gov.ar/prensa2/imprime_prensa.php?cod=1699
- Legislatura de Río Negro (2011). *Versión taquigráfica*. Reunión II. 1° sesión ordinaria. 40 período legislativo. 1 de marzo.
- Leguizamón, A. (2016). Disappearing nature? Agribusiness, biotechnology and distance in Argentine soybean production. *The Journal of Peasant Studies*. 43(2), 313-330.
- Lemos M. C. & Agrawal A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*. (31), 297-325.
- Levien, M. (2012). The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India. *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 933-969.

- Levy, D. & Newell, P. (2002). Business Strategy and International Environmental Governance: Toward a Neo-Gramscian Synthesis. *Global Environmental Politics*. 2(4).
- Ley 9603 de la provincia de Entre Ríos. Régimen de islas fiscales. B.O., Paraná, 19 de enero de 2005.
- Ley 10.092 de la provincia de Entre Ríos. B.O., Paraná, 26 de diciembre de 2011.
- Ley 10.352 de la provincia de Entre Ríos. B.O. N° 25.625 -018/15, Paraná, 28 de enero de 2015.
- Ley 10.284 de la provincia de Entre Ríos. Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo de la provincia de Entre Ríos. B.O., Paraná, 28 de marzo de 2014.
- Ley 10.492 de la provincia de Entre Ríos. B.O. N°122/174, Paraná, 04 julio de 2017.
- Ley 1932 de la provincia de Río Negro. Creación del Fondo de Tierras Fiscales. B.O., Viedma, 03 de enero de 1985.
- Ley 4584 de la provincia de Río Negro. B.O., Viedma, 4 de noviembre de 2010.
- Ley Q 1452 de la Provincia de Río Negro. Tierras Fiscales dentro de plantas urbanas. B.O., Viedma, 29 de mayo de 1980.
- Ley Q 279 de la Provincia de Río Negro. Régimen de Tierras fiscales. B.O., Viedma, 10 de noviembre de 1961.
- Ley 3473 de la provincia de Santa Cruz. Presupuesto general de la administración pública provincial para el año 2016.
- Ley de la provincia de Santa Cruz N°1009. Consejo Agrario Provincial. Río Gallegos, 7 de octubre 1975.
- Ley de la provincia de Santa Cruz N°2658. Evaluación de impacto ambiental. Río Gallegos, 5 de agosto de 2003.
- Ley de la provincia de Santa Cruz N°3129. Acuerdo de Prórroga de Concesiones Hidrocarburíferas de la Provincia de Santa Cruz. 28 de mayo de 2010.
- Ley 1392 la provincia de Santa Cruz. Adjudicación de tierras rurales fiscales en zonas de frontera. Río Gallegos, 24 de marzo de 1981.
- Ley 1824 de la provincia de Santa Cruz. Régimen de tierras rurales fiscales. 1970.
- Ley 3192 de la provincia de Santa Cruz. Expropiación de tierras destinadas a la construcción y explotación de la obra Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Santa Cruz para el sistema Cóndor Cliff y La Barrancosa. Sanción Río Gallegos, 16 de diciembre de 2010.
- Ley 3389 de la provincia de Santa Cruz. Ley modificatoria de ley 3192 declaración de utilidad pública y sujeto a expropiación el “Área Cóndor Cliff”- “Área Barrancosa”. B.O. Río Gallegos, 30 de octubre de 2014.

- Ley 3320 de la provincia de Santa Cruz. Ratifica acta acuerdo entre la provincia de Santa Cruz y las empresas industrias metalúrgicas Pescarmona S.S. (IMPESA), Corporación América S.S. y Camargo correa s.a. para el “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz” para el Sistema Cóndor Cliff (2013). B.O. Río Gallegos, 5 de Julio de 2013
- Ley Nacional 23.879 de Obras Hidráulicas. Promulgada el 24 de octubre de 1990-
- Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental a los Bosques Nativos. Promulgada el 19 de diciembre de 2007.
- Ley Nacional 26.737. Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Promulgada el 27 de diciembre de 2011.
- Li, Z. (2005). Peace, Development and Cooperation-Banner for China’s Diplomacy in the New Era. *Chinese Journal of International Law*, 4 (2), 677 -683.
- Lin, C. (2013). *China and global capitalism: Reflections on marxism, history, and contemporary politics*. New York: Ed. Palgrave Macmillan.
- Lin, L., & Milhaupt, C. (2013). We are the (national) champions: understanding the mechanism of state capitalism in China. *Stanford Law Review*, 65, 697–760.
- Locher, M., y Guibert, M. (2015). Organizaciones interprofesionales e innovación agrícola : entre lógicas globales y territoriales. El rol de acsoja, asagir y proarroz en Argentina. *GEOgraphia*, 17(35), 172–196.
- Lugones, P. (2016). En medio de la polémica por la represas, Macri se reunió con el presidente de China. 1 de abril. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/polemica-represas-macri-presidente-china_0_E1ETE_DRI.html
- Luo, Y., Xue, Q., & Han, B. (2010). How emerging market governments promote outward FDI: Experience from China. *Journal of World Business*, 45(1), 68–79.
- M’Biguá y otros (2015). *Demanda presentada ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Promueven acción de inconstitucionalidad de la Ley 10.352 y su Anexo I*.
- Machado Araóz, H. (2009). Ecología política de la modernidad. Una mirada desde América Latina. *Anales XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Buenos Aires.
- Machado Araóz, H. (2013). Crisis ecológica, conflictos socio-ambientales y orden neocolonial: las paradojas de nuestra América en las fronteras del extractivismo. *Revista Brasileira de Estudos Latino-americanos*, 3(1).
- Machado Araóz, H. (2015a). Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-existencias decoloniales en Nuestra América. *Revista Bajo el Volcán* (23).
- Machado Araóz, H. (2015b). Marx, (los) marxismo(s), y la ecología. Notas para un alegato ecosocialista. *GEOgraphia* (34).

- Maciel, N. (2014). Entre Ríos es la provincia que más ríos tiene, y ahora explora la posibilidad de acueductos. *Diario el argentino*. 6 de julio. Recuperado de <http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/139299/Entre-R%C3%ADos-es-la-provincia-que-m%C3%A1s-r%C3%ADos-tiene,-y-ahora-explora-la-posibilidad-de-acueductos>
- Mahlakeng, M. (2017). China and the Nile River Basin: The Changing Hydropolitical Status Quo. *Insight on Africa*, 10 (1), 73-97.
- Malena, J. (2015). Análisis del status de “socio estratégico integral” conferido por la República Popular China a la República Argentina. En Grupo de Trabajo sobre China, Comité de Asuntos Asiáticos, CARI (Ed.). *Las crecientes relaciones entre China y América Latina: análisis de sus múltiples dimensiones* (pp. 55–67).
- Margulis, M. (2014). Emergent Global Land Governance. In Seto, K. & Reenberg, A. (eds). *Rethinking Global Land Use in an Urban Era* (pp.183-200). Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Margulis, M.; Mc Keon N., Borrás, S. (2013). Land Grabbing and Global Governance: critical perspectives. *Globalizations*, 10 (1), 1-23.
- Margulis, M. & Porter, T. (2013). Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance. *Globalizations*, 10(1), 65-86.
- Marolda, B. (2017). Argentina sigue apuntando a las represas. 15 de mayo. Recuperado de <https://www.flydreamers.com/es/articulos/argentina-sigue-apuntando-a-las-represas-a1630>
- Martin, F y Larsimont R. (2016) ¿Es posible una ecología cosmo-política?: Notas hacia la desregionalización de las ecologías políticas. *POLIS - Revista Latinoamericana*
- Martinez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y justicia ambiental. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (103) ,11-27.
- Marx, K. (2014). El capital. En Marx, K. *Antología* (pp. 219-336). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- May, K. (2015). Chinese agricultural overseas investments: trends, policies and CSR. *Transnational Corporations*, 22(3), 43–74.
- Mayntz, R. (2004). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln: MaxPlanck-Institute for the Study of Societies.
- McCall, S. & Taylor, M. J. (2018). Nicaragua's 'Grand' Canal: Cuento Chino? Rhetoric and Field-Based Evidence on the Chinese Presence in Nicaragua. *Journal of Latin American Geography* 17(2), 191-208.
- McKeon, N. (2013). “One Does Not Sell the Land Upon Which the People Walk”: Land Grabbing, Transnational Rural Social Movements, and Global Governance. *Globalizations*, 1(1), 105-122.
- McMichael, P. (2000). The power of food. *Agriculture and Human Values* 17: 21–33, 2000.
- McMichael P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1), 139-169.

- McMichael, P. (2012). The land grab and corporate food regime restructuring, *The Journal of Peasant Studies*, 39 (3-4), 681-701.
- Merlinsky, G. (2013). La espiral del conflicto. Una propuesta metodológica para realizar estudios de caso en el análisis de conflictos ambientales. En Merlinsky, G. (Comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 61-90). Buenos Aires: Ciccus.
- Merlinsky, G. & Latta, A. (2012). Environmental collective action, justice and institutional change in Argentina. In Latta, A. y Wittman, H. *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (pp. 190-208). New York-Oxford: Berghahn Books.
- Miguel, C. (2015). Prefacio. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015*. Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.
- Miguel, C., & Wallace, J. (2015). Diagnóstico y propuesta para el ordenamiento territorial en la Provincia de Río Negro. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015* (pp. 15-29). Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.
- Miles, M. & Huberman, M. (1994). *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2010). *Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal 2010-2020*.
- Ministerio de Agroindustria. (2016). *Informe de coyuntura. Cadena del arroz* (No. 1)
- Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). *Empleo público provincial 2007-2015. Dirección General de Coordinación Económica con las provincias*. Recuperado de <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fRbeAtdJgeaC87V7JcstL1-RJFstFxxkO1atlseViUpI/edit#gid=56969980>
- Ministerio de Energía y Minería y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017a). Resolución Conjunta. Aprobación de Factibilidad -APROVECHAMIENTOS HIDROELÉCTRICOS DEL RÍO SANTA CRUZ Presidente Dr. Néstor KIRCHNER - Gobernador Jorge CEPERNIC.
- Ministerio de Energía y Minería y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2017b). Resolución Conjunta 3/17 – Obras de Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz
- Ministerio de Energía y Minería (2017) Estudio de impacto ambiental de los aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner y gobernador Jorge Cepernic. Recuperado de: <https://www.minem.gob.ar/prensa/26446/estudio-de-impacto-ambiental-de-los-aprovechamientos-hidroelectricos-del-rio-santa-cruz-presidente-dr-nestor-carlos-kirchner-y-gobernador-jorge-cepernic>

- Ministerio de Finanzas (2017). Resolución 74-E/2017 Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021). Aprobación.
- Ministerio de Hacienda. (2018). Informes productivos provinciales. Santa Cruz., 3(18). <https://doi.org/10.2307/377238>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Registro Nacional de Tierras Rurales. Una política registral para la soberanía territorial.*
- Ministerio de Planificación Federal. (2012). *Programa nacional de obras hidroeléctricas 2025.* Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal. (2015). Plan Energético Nacional 2004-2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2012). Para Siempre Amigos de Confianza Mutua. Discurso del Primer Ministro Wen Jiabao en CEPAL. Recuperado de <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t945730.htm>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (2016). Xi Jinping Se Reune con Presidente Argentino Macri. 3 de septiembre. Recuperado de <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1394530.shtml>
- Ministerio del Interior. (s.f.). Cuenca del río Santa Cruz. *Sistema Nacional de Información Hídrica. Cuencas Y Regiones Hídricas Superficiales.*, 1–8. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/pdf/70.pdf>
- Ministry of Agriculture of the People's Republic of China. (2011). Heilongjiang Beidahuang Seed Group Co., Ltd. Recuperado de http://english.agri.gov.cn/oe/cp/201109/t20110913_6789.htm
- Ministry of Foreign Affairs of People's Republic of China. (2006). *China's African Policy.* Beijing. Recuperado de http://www.gov.cn/misc/2006-01/12/content_156490.htm
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2014). Xi Jinping Asiste a Encuentro de Líderes de China - América Latina y Caribe y Pronunció Discurso de Apertura Expone Integralmente la Política y la Posición de China con respecto a América Latina, Anuncia el Establecimiento de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina Caracterizada por la Igualdad, el Beneficio Mutuo y el Desarrollo Común y el Establecimiento del Foro China-CELAC. 18 de julio. Recuperado de <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1176900.shtml>
- Mira, C. (2016). Una empresa china comprará Syngenta por US\$ 43.000 millones. *La Nación.* 4 de febrero. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1868019-una-empresa-china-comprara-syngenta-por-us-43000-millones1>
- Miranda, R. (2015). Argentina con China : el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales*, (180), 91–113.
- MOFCOM. (2011). *2010 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment.* Recuperado de

<http://english.mofcom.gov.cn/article/statistic/foreigninvestment/201109/20110907742320.shtml>

- MOFCOM. (2014). *Joint Report on Statistics of China's Outbound FDI 2013 Released*. Recuperado de http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significan_tnews/201409/20140900727958.shtml
- MOFCOM. (2015). *2014 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*.
- Moore, J. (2011). Ecology, capital and the nature of our times: accumulation & crisis in the capitalist world-ecology. *American Sociological Association, XVII* (1), 107-146.
- MRECIC (s.f.). Biblioteca Digital de Tratados. Recuperado de <http://tratados.mrecic.gov.ar/>
- MRECIC (2011). XVIII Reunión comisión mixta económica-comercial Argentina China. *Información Para La Prensa N°: 337/11*. 20 de Julio.
- MRECIC (2016). Desde Beijing, Malcorra ratificó el comienzo de una nueva etapa en la relación bilateral con China. *Información Para La Prensa N°: 143/16*. 19 de mayo.
- Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015a). *Acueductos y endeudamiento provincial: una ley con dudosos fines*. Recuperado de <http://www.aimdigital.com.ar/2015/01/20/una-amplia-multisectorial-solicito-a-legisladores-entrerrianos-que-frenen-el-proyecto-chino/M>
- Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015b). *La Multisectorial La Paz, marchará a Parana contra los acueductos*. Recuperado de <http://www.elojomiradordelapaz.com.ar/2015/04/la-multisectorial-la-paz-marchara.html>
- Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015c). *Repudiamos bochornosa aprobación de ley de endeudamiento*. Recuperado de <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/01/27/entre-rios-repudiamos-bochornosa-aprobacion-de-ley-de-endeudamiento>
- Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos. (2015d). *Contra la estafa del cuento chino*.
- Multisectorial La Paz en defensa del patrimonio de los Entrerrianos (2015). Comunicado de prensa. 29 de enero de 2015.
- Municipalidad de Viedma. (2005). *Guia de Inversores*. Viedma. Recuperado de <http://viedma.gov.ar/wp-content/uploads/2012/11/guia-informacion-basica.pdf>
- Murmis, M. y Murmis, M. (2012a). El caso argentino. En FAO (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 1-42). Roma: FAO.
- Murmis, M; Murmis, M. (2012b). Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies, 33*(4), 490-508.

- Murphy, S; Burch, D. & Clapp, J. (2012). *Cereal Secrets: The world's largest commodity traders and global trends in agriculture*. Oxfam.
- Myers, M., & Jie, G. (2016). China's agricultural investment in Latin America: A Critical Assessment. *China and Latin American report*. The Dialogue.
- Nacht, P. (2013). El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (45), 141–154.
- National Bureau of Statistics of China. (2016). *China Statistical Yearbook 2016*. Recuperado de <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>
- NDB (s.f.). Recuperado de <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>
- NDRC (2012). *The 12th Five-Year Plan on Inward and Outward FDI*. Beijing: NDRC.
- NDRC, MOFCOM, MOA, S. & other entities. (2006). Outward Investment Sector Direction Policy & 2006 Catalogue of Industries for Guiding Outward Investment. In J. Bernasconi-Osterwalder, N., Johnson, L., and Zhang (Ed.) (2013). *Chinese Outward Investment: An emerging policy framework A Compilation of primary sources* (pp. 67–71). IISD and IIER.
- Newell, P. (2008). The political economy of global environmental governance. *Review of International Studies*, (34), 507-529.
- Newell, P. (2009). Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 41, (1), 27-57.
- Nidera (2016). COFCO adquiere el 100% de Nidera. 26 de septiembre. Recuperado de <http://www.nidera.com.ar/cofco-adquiere-el-100-de-nidera/>
- Nievas, L. (2011). A contramano de Cristina. *Diario Veloz*. Recuperado de <http://m.diarioveloz.com/notas/36210-a-contramano-cristina->
- NODAL (2017). Argentina: el presidente Macri culmina su gira por Asia con una visita al primer ministro de Japón. 18 de mayo Recuperado de <https://www.nodal.am/2017/05/argentina-macri-culmina-gira-asia-una-visita-al-primer-ministro-japon/>
- Nolte, K.; Chamberlain, W.; Giger, M. (2016). *International Land Deals for Agriculture. Fresh insights from the Land Matrix: Analytical Report II*. LANDMATRIX. CDE/CIRAD/GIGA/University of Pretoria
- Nussbaumer, B. (2014). Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En M. Manzanal, M. Arzeno, & B. Nussbaumer (Eds.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflictos*. (pp. 105–134). Buenos Aires: CICCUS.
- O'Connor, J (2001), *Causas Naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo Veintiuno Editores.

- O'Neill, J. (2001). *Building Better Global Economic BRICs. Global Economics Paper.*
- OCDE (2008). *Investment Policy Reviews: China 2008 Encouraging Responsible Business Conduct. Reproduction.* OECD Publishing.
- OCDE/ CEPAL/CAF (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China.* Paris: OECD Publishing.
- Odarda, M. (2010). ¿Qué están haciendo con nuestra soberanía? “Soberanos o sometidos.” *Bariloche Digital.* 21 de noviembre. Recuperado de <http://www.barilochedigital.com/opinion/varios/5004-qque-estan-haciendo-con-nuestra-soberania-soberanos-o-sometidos.html>
- Odarda, M. (2012). Proyecto de ley N°326. Recuperado de <http://www.legisrn.gov.ar/LEGISCON/despliegowp.php>
- Odarda, O y Bonansea, O. (2013). República Popular China. Alfalfa. Consejería Agrícola. Embajada de Argentina en la República Popular China.
- Odarda, O. y Santa Cruz, G. (2011a). *Análisis del comercio agrícola chino en 2010.* Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China
- Odarda, O. y Santa Cruz, G. (2011b). *Maíz.* Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China
- Odarda, O. y Viola, H. (2014) República Popular China. Sector piensos. Consejería Agrícola. Embajada de Argentina en la República Popular China.
- Odarda, O. y Viola, H. (2015). Análisis del comercio agrícola de China en 2015. Consejería Agrícola. Embajada de Argentina en la República Popular China.
- Okerere, C., Bulkeley, H. & Schroeder, H. (2009). Conceptualizing climate governance beyond the International Regime. *Global Environmental Politics* 9(1), 58-78.
- Oliva, C. (2014) Argentina y China. Continuidades de una relación inmersa en la irrupción global de China. En: Bologna, A. *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato* (pp. 329-350). Rosario: UNR Editora.
- Oliveira, G. (2013). Land regularization in Brazil and the global land grab. In Wolford, W; Borras S Jr., Hall, R; Scoones, I and White, B. (Eds.). *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land.* Development and change book series. Wiley Blackwell.
- OMC (1996). El Comercio y la inversión extranjera directa. Informe de prensa, (57). Recuperado de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres96_s/pr057_s.htm
- Opi Santa Cruz (2015). Rematarán 500 Has de tierras frente al Glaciar Perito Moreno, a 2 millones de pesos de base. 20 de marzo Recuperado de <https://opisantacruz.com.ar/2015/03/20/remataran-500-has-de-tierras-frente-al-glaciar-perito-moreno-a-2-millones-de-pesos-de-base/27053/>

- Opi Santa Cruz (2017). Así intenta, el gobierno nacional, invalidar el Amparo Ambiental interpuesto sobre las Represas del río Santa Cruz. 7 de abril. Recuperado de <https://opisantacruz.com.ar/2017/04/07/asi-intenta-el-gobierno-nacional-invalidar-el-amparo-ambiental-interpuestos-sobre-las-represas-del-rio-santa-cruz/42772/>
- Organizaciones de la sociedad civil de La Paz (2014). Situación actual del petitorio sobre la Obra Hidráulica Acueducto Paraná - Estacas.
- Otero, G. (2013). El régimen agroalimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas, multinacionales y biotecnología. *Antípoda* (17), 49-78.
- Overbeek, H. (2004). Global governance, Class, Hegemony. A historical materialist perspective. *Working Papers Political Science*. No. 2004/01. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Overbeek, H. (2010). Global governance: From radical transformation to Neo-liberal Management. In Overbeek, H.; Dingwerth, K; Pattberg, P. and Compagnon, D. Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept? *International Studies Review*, 12 (4), 696-719.
- Oviedo, E. (2006). China : Visión Y Práctica De Sus Llamadas “Relaciones Estratégicas”. *Estudios de Asia y África*, 41(3), 385-404.
- Oviedo, E. (2012). Causas De La Disputa En Torno Al Aceite De Soja. *Estudios de Asia Y África*, XL VII (2), 337-376.
- Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales* (180), 67-90.
- Oviedo, E. (2016). Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora. *Colección de Estudios Iberoamericanos* (pp. 36-65). Beijing: Editorial Ciencias Sociales.
- Oviedo, E. (2017). Alternancia política y capitales chinos en Argentina. En Oviedo, E. (Comp). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina. Análisis general y estudio de casos*. (pp. 12-35). Rosario: UNR Editora.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. y Larson, A.M. (2009). El papel de las instituciones informales en el uso de los recursos forestales en América Latina. Bogor, Indonesia: CIFOR. Recuperado de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BPacheco0902.pdf
- Pagliettini, L., De Delfino, S., y Zabala, S. (2005). Transformaciones en los sistemas productivos del sector primario. El complejo arrocero en el Litoral Argentino. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (22), 31-55.
- Pagliettini, L., Domínguez, J., y Filippini, S. (2016). El rol de los consorcios de riego en la gestión integrada de los recursos hídricos. *Agroalimentaria*, 22(43), 19-35.
- Pagliettini, L., Filippini, S., y Domínguez, J. (2014). El rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos, en el área de influencia del proyecto Mandisoví, Entre Ríos. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (41), 35-57.

- Pagni, C. (2013). La increíble licitación de dos represas en Santa Cruz, camino del escándalo. *La Nación*. 19 de agosto. <https://www.lanacion.com.ar/1612048-la-increible-licitacion-de-dos-represas-en-santa-cruz-camino-del-escandalo>
- Palacio, G. (2006). Breve guía de introducción a la Ecología Política (Ecopol): orígenes, inspiradores, aportes y temas de actualidad. *Gestión y Ambiente*, 9, (3), 143-156.
- Palacio, G. (2012). *Ecología política de la Amazonía. Las profundas y difusas redes de la gobernanza*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia sede Amazonía - ILSA- Ecofondo.
- Panitch, L., & Gindin, S. (2013). The Integration of China into Global Capitalism. *International Critical Thought*, 3(2), 146–158. <https://doi.org/10.1080/21598282.2013.787248>
- Parques Nacionales. (s.f.). Parque Nacional Monte León. Recuperado de <https://www.parquesnacionales.gob.ar/areas-protegidas/region-patagonia-austral/pn-monte-leon/>
- Parrilla, J. (2017). Represas de Santa Cruz: la historia del funcionario que aprobó su propio estudio de impacto ambiental. *Infobae*. 11 de julio. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2017/07/11/represas-de-santa-cruz-la-historia-del-funcionario-que-aprobo-su-propio-estudio-de-impacto-ambiental/>
- Paterson M., Humphreys D & Pettiford L. (2003). Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles. *Global Environmental Politics* 3(2), 1-10.
- Pedlowski, M. (2013). When the State Becomes the Land Grabber: Violence and Dispossession in the Name of ‘Development’ in Brazil. *Journal of Latin American Geography*, 12(3), 91-111.
- Peluso, N. & Lund, C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667-681.
- Peralta, D. (2008). Discurso de apertura del 35° período de sesiones legislativas ordinarias. Recuperado de <https://opisantacruz.com.ar/2008/03/03/si-hace-el-50-de-lo-que-dijo-es-gardel/302/>
- Peri, G. (2004). *La agricultura irrigada en Río Negro y su contribución al desarrollo regional*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Phillips, N. (2009). Coping with China. In A. F. C. and J. Heine (Ed.), *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalisation* (United Nations University Press, pp. 100–121).
- Phillips, N. (2011). Re-ordering the Region? China, Latin America and the Western Hemisphere. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (90), 89–99.
- Phillips, N. & Payne, A. (2014). *Handbook of International Political Economy of Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Edgar Publishing.

- Poder Ejecutivo Nacional (2011). Proyecto de Ley. Protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales. Mesa de Entrada de Congreso de la Nación, 27 de abril de 2011.
- Premici, S. (2011). *China desembarca en Río Negro*. Página 12. 25 de agosto. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-175267-2011-08-25.html>
- Procuración General de la Provincia de Río Negro (2011). Horne Silvia Renee s/ Acción de Amparo (Art. 42 C. Pcial).
- PROSAP (2009). *Formulario perfil del proyecto. Estudio de Acueducto del Norte Entrerriano-Acueducto La Paz-Estacas*. Paraná.
- PROSAP (2010). *Acueducto La Paz – Estacas, Provincia de Entre Ríos*. Componente Ambiental. Informe de Avance.
- PROSAP (2011). *Proyecto de sistematización y distribución de agua para riego Mandisoví Chico*. Documento de factibilidad.
- PROSAP (s.f.). Recuperado de http://www.prosap.gov.ar/m_DefinicionObjetivos.aspx
- Provincia de Entre Ríos (2015). *Informe Ejecutivo 2015 Institucional, Económico y Fiscal*. Paraná.
- PSUV (2011). Empresa mixta China-Venezuela afianza la soberanía alimentaria. 06 de marzo. Recuperado de: <https://farmlandgrab.org/18293>
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: G.E.L.
- Rabanal, R. (2016,). La Argentina acordó con China ante amenaza de cross default. *Ámbito*. 4 de abril. Recuperado de <http://www.ambito.com/833726-la-argentina-acordo-con-china-ante-amenaza-de-cross-default>
- Raftopoulos, M. y Riethof, M (2016). Promoting Renewable Energy or Environmental Problems? Environmental Politics and Sustainability in Sino-Brazilian Relations. *Journal of China and International Relations*. Special Issue.
- Ray, R. & Gallagher, K. (2016). China in Latin America: environment and development dimensions. *Revista tempo do mundo*, 2 (2).
- Ray, R., Gallagher, K., & Sarmiento, R. (2016). *Boletín Económico China-América Latina* (3). Boston University.
- Renou, L. (2011a). Barcesat: “El acuerdo sojero de Río Negro con una empresa china es nulo.” *Infonews*. 13 de julio.
- Renou, L. (2011b). Defienden el acuerdo con los chinos. *Infonews*. 18 de julio
- Represas Patagonia (2015). Estudio de impacto ambiental. Aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz (Presidente Dr. Néstor C. Kirchner y gobernador Jorge Cepernic), Provincia de Santa Cruz., (Resumen Ejecutivo).

- Represas Patagonia (2017). *Actualización EIA Aprovechamientos Hidroeléctricos del río Santa Cruz (Pdte. Dr. Néstor C. Kirchner y Gdor. Jorge Cepernic), Prov. de Santa Cruz.*
- Represas Patagonia (s.f.). Nosotros. Recuperado de <http://represaspatagonia.com.ar/index.php/es/nosotros/empresas>
- Ribot, J. & Peluso, N (2003) A theory of access. *Rural Sociology* 68(2), 153–181.
- Riechmann, J. (2013). La crítica ecosocialista al capitalismo. *Revista de Investigación Educativa*, 6 (3) ,137-180.
- Río Negro (2006) Experimentarán con la soja en el Valle Medio. Edición impresa. Economía, p.14. 26 de septiembre.
- Río Negro (2010a). Río Negro planea alquilar los campos para la soja. 26 de agosto. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/diario/rio-negro-planea-alquilar-los-campos-para-la-soja-483903-9701-nota.aspx>
- Río Negro (2010b). El gobernador Saiz se reunió con empresarios frutícolas. 20 de septiembre. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/region/el-gobernador-saiz-se-reunio-con-empresarios-fruticolas-ATRN_461357
- Río Negro (2010c). Convenio “se firmó en inglés y lo están traduciendo”. 08 de diciembre. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/region/convenio-se-firmo-en-ingles-y-lo-estan-traduciendo-CVRN_514446
- Río Negro (2010d). El acuerdo de Saiz es “sospechoso”: exigen informes. 10 de diciembre. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/region/el-acuerdo-de-saiz-es-sospechoso-exigen-informes-GWRN_523713
- Río Negro (2011a). La delegación china empezó a recorrer el terreno. 4 de mayo. Recuperado de https://www.rionegro.com.ar/region/la-delegacion-china-empezo-a-recorrer-el-terreno-BWRN_616052
- Río Negro (2011b). Chinos empezarán con trigo en Río Negro. 22 de mayo. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/portada/chinos-empezaran-con-trigo-en-rio-negro-NVRN_628126
- Río Negro (2011c). Incidentes en la presentación de convenio con China. 25 de agosto. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/portada/incidentes-en-presentacion-de-convenio-con-china-JFRN_692568.
- Río Negro (2011d). Para Domínguez, el acuerdo con China precisa aval legislativo. 9 de septiembre. Recuperado de http://www.rionegro.com.ar/region/para-dominguez-el-acuerdo-con-china-precisa-aval-legislativo-NWRN_703907
- Río Negro (2011e). Saiz ratificó el acuerdo sojero con China. 21 de septiembre. Recuperado de <http://www.rionegro.com.ar/diario/saiz-ratifico-el-acuerdo-sojero-con-china-712174-9701-nota.aspx>
- Río Santa Cruz sin Represas. (2016). Documento de posición, 5 de mayo. Recuperado de <https://farn.org.ar/archives/20765>

- Río Santa Cruz sin Represas. (2017). Asunto: Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina con respecto al Proyecto del Complejo Hidroeléctrico Kirchner-Cepernic (KCHP).
- Robbins, M. A. (2013). Chinese Land Acquisitions : Developing a Strategic Foothold in Natural Resources. *Strategic Informer: Student Publication of the Strategic Intelligence Society*, 1(2).
- Robinson, W. (2015). The transnational state and the BRICS: a global capitalism perspective. *Third World Quarterly*, 36(1), 1-21.
- Robinson, W. (2017). Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis. *International Critical Thought*, 7(2), 171–189.
- Roca Digital (2010). Saiz anunció el proyecto de inversiones chinas. 3 de noviembre. Recuperado de <http://www.rocadigital.com.ar/economia/2010/11/3/saiz-anuncio-proyecto-inversiones-chinas-18734.html>
- Roldán Pérez, A.; Castro L., Alma; Restrepo, C.; Ellis, E. (2016). Principales proyectos e inversión extranjera directa de China en América Latina. En A. Castro Lara & J. F. S. Restrepo (Eds.), *La presencia de China en América Latina*. (pp. 73–96). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Romero, F. y Fernández, P. (2016). Las relaciones argentino-chinas: historia, actualidad y prospectiva. *Revista Andina de Estudios Políticos*, VI (2), 60-91.
- Rosenau, James (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Russell, R. (2010). El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En: Maira, L. (comp). *La política subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal, Universidad Torcuato Di Tella.
- Sabatella, I. (2010) .Crisis ecológica y subsunción real de la naturaleza al capital. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (36), 69-80.
- Sabir, M., Torre, A. & Magsi, H. (2017) Land-use conflict and socio-economic impacts of infrastructure projects: the case of Diamer Bhasha Dam in Pakistan Area. *Development and Policy*, 2(1), 40-54.
- Saguier, M. (2010). En el banquillo de los acusados: Empresas transnacionales y violaciones de derechos humanos en América Latina. *Revista de Negocios internacionales*, 3(3), 116-153.
- Saguier, M. (2012a). Resistance to globalization. In G. Ritzer (Ed.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Blackwell Publishing Ltd.
- Saguier, M. (2012b). Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models. In P. Ruggirozzi, & D. Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 125-145). Springer.

- Saguier, M. (2017). Transboundary water governance in South America. In P. Riggirozzi & C. Wylde (Ed.), *Handbook of South American Governance* (pp. 373–384). Routledge.
- Salvemos el Río Santa Cruz: no pongamos en riesgo al Glaciar Perito Moreno. (2015). *Posición de Las ONG's Frente a La Construcción de Dos Represas Sobre El Río Santa Cruz*. Recuperado de <http://farn.org.ar/archives/19453>
- Sánchez, G. (2015). Represas en Santa Cruz: Macri analiza parar su construcción. *Clarín*. 28 de diciembre. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/represas_hidroelectricas-parar_la_construccion-mauricio_macri-nestor_kirchner-jorge_cepernic_0_ryQn0dvQg.html
- Sassen, S. (2013). Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory, *Globalizations*, 10(1), 25-46.
- Sauvant, K., & Chen, V. Z. (2014). China's Regulatory Framework for Outward Foreign Direct Investment. *China Economic Journal*, 7(1), 141–163.
- Schneider, M. (2017). Dragon Head Enterprises and the State of Agribusiness in China. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 3–21. <https://doi.org/10.1111/joac.12151>
- Schweitzer, A. (2016). La Patagonia sur como espacio global para la expansión del capital transnacional. *Revista Theomai*, (34), 139–151.
- Schweitzer, A., Ampuero, C., & Godoy, P. (2010). Desarrollo territorial y desigualdades regionales en la provincia de Santa Cruz. *Boletín Geográfico*, (32), 81–98.
- Scoones, I.; Hall, R.; Borrás, S.; White, B., Wolford, W. (2013). The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush. *The Journal of Peasant Studies*, 40 (3), 469-483.
- Scotta, E. (2015). Análisis técnico de las precipitaciones y el riego en Entre Ríos. En *Comunicado de la Multisectorial en defensa del patrimonio de los Entrerrianos*.
- Secretaría de Ambiente de la Provincia de Entre Ríos (2016). M'Biguá solicita acceso a la información Ambiental. 17 de febrero de 2016.
- Secretaría de Energía (2011). Resolución 932/2011 Programa Nacional de Obras Hidroeléctricas. Incorporación. Buenos Aires.
- Secretaría de Estado de Ambiente y el Ministerio de Producción de Santa Cruz. Resolución 147 (2017).
- Secretaría de fruticultura (2013). Propuestas para una Fruticultura Sustentable. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Gobierno de Río Negro.
- Serra, L. (2015). Convierten en ley los acuerdos polémicos con China. *La Nación*. 26 de febrero. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1771483-convierten-en-ley-los-acuerdos-polemicos-con-china>

- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? *Nueva Sociedad*, N°2017, 11-22.
- Sevares, J. (2014). Inversiones chinas en América Latina: oportunidades y desafíos de una relación económica emergente. *Conferencia FLACSO-ISA*. Buenos Aires.
- Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). *La problemática de la tierra en argentina*. Roma: IFAD
- Simonit, S. (2012). Las empresas chinas en Argentina. En C. Moneta & S. Cesarín (Eds.), *Tejiendo redes: estrategias de las empresas transnacionales asiáticas en América Latina* (pp. 133–162). Buenos Aires: UNTREF.
- Simonoff, A. (2016). Giros en la estrategia de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri. *Conjuntura Austral*, 7(37), 40–51.
- SINOSURE (s.f.). Company profile. Recuperado de <http://www.sinosure.com.cn/sinosure/english/CompanyProfile.html>
- Slipak, A (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad*, (250), 102–113.
- Smaller, C; Wei, Q & Yalan, L. (2012). Farmland and Water: China invests abroad. *IISD Report*. Manitoba, Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Smalley, R. & Corbera, E. (2012). Large-scale land deals from the inside out: findings from Kenya's Tana Delta. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 1039-1075.
- Smouts, M.C. (1998). The proper use of governance in international relations. *International Social Science Journal*, (155).
- Soederberg, S. (2006). *Global governance in question. Empire, Class, and the New Common Sense in Managing North-South Relations*, London: Pluto Press London.
- Sojamo, S.; Keulertz, M; Warner, J. & Allan, J. (2012). Virtual water hegemony: the role of agribusiness in global water governance. *Water International*. 37(2), 169-182.
- Solanas, F. (2017). Informe sobre la Audiencia Pública en relación al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Aprovechamiento Hidroeléctricos del río Santa Cruz Presidente Néstor Kirchner-Gobernador Jorge Cepernic”. Senado de la Nación. 31 de julio.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- State Council (2011). *(2011-2015) 12th Five-Year Plan on Industrial Reform and Upgrading*. Beijing: State Council.
- State Council of People's Republic of China. (2014). *China's Foreign Aid* (2014). Beijing. Recuperado de http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7209074.htm

- Stroker, G. (1998). Governance as theory: five prepositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Subsecretaría de Medio Ambiente de Santa Cruz (2015). Acta de fundamentación. Audiencia Pública Represas. Expte 902.907.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2016). Patagonia Norte. *Sustentabilidad Ambiental de los complejos productivos en Argentina*.
- Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos (2017). Sentencia causa 3742. 09 de junio.
- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro (2011a). Sentencia N°130/2011.
- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro (2011b). Sentencia. 06 de diciembre.
- Surasky, J. (2014). *La Cooperación Sur-Sur en América Latina como herramienta decolonial*. Conferencia FLACSO-ISA, Buenos Aires. Recuperado de: [//web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/5a8b53d0-a3c4-4009-9ff0-397fcfa136c1.pdf](http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/5a8b53d0-a3c4-4009-9ff0-397fcfa136c1.pdf)
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista Colección OSAL*. N° 32. Buenos Aires: CLACSO.
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* (244), 30-46.
- Svampa, M., y Slipak, A. (2015). China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista Ensamblés*, 2(3), 34–63.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Taller Ecologista & M´Bigua Ciudadanía y Justicia Ambiental. (2009). *Islas del Paraná: la última frontera*. Recuperado de <http://www.mbigua.org.ar/uploads/ IslasdelParanaparaweb.pdf>
- Tan, X. (2013). China’s overseas investment in the energy/resources sector: Its scale, drivers, challenges and implications. *Energy Economics*, (36), 750–758.
- TELAM (2014). La construcción de las represas Kircher-Cepernic permitirá mejorar la matriz energética del país. 18 de junio. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201407/71614-la-construccion-de-las-represas-nessor-kirchner-y-jorge-cepernic-permitira-mejorar-la-matriz-energetica-del-pais.html>
- TELAM (2015). Bancos chinos giran u\$s150 millones para represas de Santa Cruz. 2 de julio. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201507/111257-de-vido-china-energia.html>
- TELAM (2017a). Un oficio judicial impidió el inicio de la audiencia sobre las dos represas. 10 de mayo. Recuperado de <http://www.telam.com.ar>

/notas/201705/188548-un-oficio-judicial-impidio-el-inicio-de-la-audiencia-sobre-las-dos-represas.html

- TELAM (2017b). La lista de acuerdos firmados entre Argentina y China. 17 de mayo. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201705/189339-acuerdos-argentina-china.html>
- The Associated Press (2008). China farms the world to feed a ravenous economy. 04 may. Recuperado de <http://farmlandgrab.org/2339>
- The Conservation Land Trust. (s.f.). El Rincón. Expansión del Parque Nacional Perito Moreno. Recuperado de http://www.theconservationlandtrust.org/esp/el_rincon.htm
- The Economist (2009). Buying farmland abroad: Outsourcing's third wave. 21 may. Recuperado de <http://www.economist.com/node/13692889>
- The Heritage Foundation. (2017). China Global Investment Tracker. Recuperado de <http://www1.heritage.org/research/projects/china-global-investment->
- Tiempo Sur (2011). Peralta parte en busca de las inversiones del gigante asiático. 17 de febrero. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/21341-peralta-parte-en-busca-de-las-inversiones-del-gigante-asiatico>
- Tiempo Sur (2012). De Vido buscará inversores en China y Rusia la próxima semana. 21 de septiembre. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/44773-de-vido-buscará-inversores-en-china-y-rusia-la-próxima-semana>
- Tiempo Sur (2014a). Represas: le solicitaron al Juzgado la toma de posesión de las tierras. 24 de julio.
- Tiempo Sur (2014b). Electroingeniería aclaró que las represas permitirán “diversificar la matriz energética” a un costo de los más bajos de la región. 19 de agosto. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/73876-electroingeniería-aclaró-que-las-represas-permitirán-diversificar-la-matriz-energética-a-un-costo-de-los-más-bajos-de-la-región>
- Tiempo Sur (2014c). Juntó 22 mil firmas pidiendo estudios de impacto por las obras de las represas. 27 de Septiembre.
- Tiempo Sur (2015a). «No es una obra pública común, estamos hablando del desarrollo definitivo de Santa Cruz». 4 de febrero. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/83169-peralta:-%ABno-es-una-obra-p%FAblica-com%FAn,-estamos-hablando-del-desarrollo-definitivo-de-santa-cruz%BB>
- Tiempo Sur (2015b). Peralta reitero que las represas cambiarán la matriz social, productiva, política y económica en beneficio de Santa Cruz. 5 de febrero. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/83214-peralta-reitero-que-las-represas-cambiaran-la-matriz-social-productiva-politica-y-economica-en-beneficio-de-santa-cruz>

- Tiempo Sur. (2015c). Ing. José López: “La obra de las represas ya está en ejecución.” 4 de marzo. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/84719--ing.-josé-lópez:-la-obra-de-las-represas-ya-está-en-ejecución>
- Tiempo Sur (2015d). Electroingeniería advierte sobre la “importancia estratégica” de la construcción de las represas. 31 de diciembre. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/101399-electroingenieria-advier-te-sobre-la-importancia-estrategica-de-la-construccion-de-las-represas>
- Tiempo Sur (2017). Por qué es tan importante avanzar en la planta de silos en Punta Quilla. 28 de febrero. Recuperado de <https://www.tiemposur.com.ar/nota/126126-por-que-es-tan-importante-avanzar-en%2%A0la-planta-de-silos-en-punta-quilla>
- Toulmin, C; Brindraban, P; Borrás, S.; Mwangi, E.; Sauer, S. (2011). *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura. Informe del grupo de expertos de alto nivel sobre seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.
- Toussaint, E. (2010). *La crisis global*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.
- Trpin, V., Rodríguez, M. D., & Brouchoud, S. (2016). Desafíos en el abordaje del trabajo rural en el norte de la Patagonia: mujeres en forestación, horticultura y fruticultura. *Trabajo Y Sociedad*, (28), 267–280.
- Turzi, M. (2017). The Agropolis: South America, China, and the Soybean Connection. In C. Wise & M. Myers. *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium* (pp. 170-188). New York: Routledge.
- UNCTAD. (2011). *Global and regional trends on FDI outflows in 2010*. Global Investment Trends Monitor (6).
- UNCTAD. (2013a). *World Investment Report 2013*.
- UNCTAD. (2013b). *The Rise of BRICS FDI and Africa. Global Investment Trends Monitor*. Special Edition. Recuperado de http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2013d6_en.pdf
- UNCTAD. (2014). Investment by south TNCs reached a record level. Global Investment Trends Monitor (16).
- UNCTAD (2015a). *Global Investment Trends Monitor* (18).
- UNCTAD (2015b). *Global investment trends monitor* (19).
- UNCTAD (2016). *World Investment Report 2016*
- UNCTAD (s.f.). Investment Policy Hub. Recuperado de <http://investmentpolicyhub. unctad.org/IIA>
- UNDP (2013). *China’s Aid flows and mechanisms*. Issue Brief N°1.
- Unidad Académica Río Turbio. (2009). Firma de Contrato. *UNPA*. 30 de abril. Recuperado de <http://www.uart.unpa.edu.ar/index.php/secretaria-deestension/prensa-y-difusion/12-firma-de-contrato>

- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016). *Congreso Mundial de la Naturaleza. Resolución 090*. Dos represas sobre el río Santa Cruz en Argentina: su impacto sobre un ecosistema irremplazable y sobre la población del macá tobiano (*Podiceps gallardoi*), especie endémica de Argentina y en peligro crítico de extinción.
- United States Department of Agriculture (2014). *Rice Yearbook 2014*. Economic Research Service. Recuperado de <http://www.ers.usda.gov/data-products/riceyearbook-2014.aspx>.
- Universidad Nacional del Comahue. (2011). *Declaración 0014 del Consejo Superior* (2 de agosto).
- Uno Entre Ríos (2013). Freno al proyecto de venta de tierras públicas en Santa Elena. 28 de julio. Recuperado de <https://www.unoentrierios.com.ar/la-provincia/freno-al-proyecto-venta-tierras-publicas-santa-elena-n915869.html>
- Uno Entre Ríos (2015). Uribarri viaja a China con la Presidenta. 30 de enero. Recuperado de <https://www.unoentrierios.com.ar/la-provincia/urribarri-viaja-china-la-presidenta-n942543.html>
- Uranga, F. (2016). Los desafíos de la citricultura en Entre Ríos. *FUNDER*. 3 de junio. Recuperado de <http://www.desarrolloenterriano.org/los-desafios-de-la-citricultura-en-entre-rios/>
- Urban, F., Siciliano, G., & Nordensvard, J. (2017). China's dam-builders: their role in transboundary river management in South-East Asia. *International Journal of Water Resources Development*. <https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1329138>
- Uriburu Quintana, J. (2017). El déficit argentino en infraestructura y el rol de China. Grandes proyectos en revisión. En Oviedo, E. (comp). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos* (pp.104-117). Rosario: UNR Editora.
- Uribarri, S. (2012). Discurso ante la Asamblea Legislativa. *133º Período de Sesiones Ordinarias*. Recuperado de <http://www.entrierios.gov.ar/noticias/galeria/noticias/archivos/1329/1329319223.doc>
- Uribarri, S. (2014). Un futuro al otro lado del mundo. Noticias. Gobierno de Entre Ríos. 25 de Marzo de 2014. <http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/un-futuro-al-otro-lado-del-mundo-38001.htm>
- USDA Foreign Agricultural Service (2015). *2015 Citrus Annual Report. People's Republic of China*. Recuperado de [https://gain.fas.usda.gov/Recent GAIN Publications/Citrus Annual_Beijing_China - Peoples Republic of_12-21-2015.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Citrus%20Annual%20Beijing%20China%20-%20Peoples%20Republic%20of%20China_12-21-2015.pdf)
- Vacca, C., & Schinelli, D. (2015). Caracterización económica de la provincia de santa cruz y la perspectiva de un nuevo perfil productivo. *70 Congreso Nacional de Estudios Del Trabajo*. Asociación Argentina de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, 10 al 12 de agosto.

- Vadell, J. (2011). A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, 19(1), 57-79.
- Vadell, J., Ramos, L., & Neves, P. (2014). The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian consensus as a network power. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (spe), 91–107.
- Valli, P. (2017). Valen US\$ 130 millones las tierras en disputa en las estancias de Benetton. *Perfil*. 9 de septiembre. Recuperado de <http://www.perfil.com/noticias/economia/valen-us-130-millones-las-tierras-en-disputa-en-las-estancias-de-benetton.phtml>
- Vazquez, A., & Sili, M. (2017). Dinámica espacial del proceso de extranjerización de la tierra en la Patagonia. *Journal of Latin American Geography*, 16(2), 117–137.
- Vecinos autoconvocados organizaciones sociales, & alumnos y exalumnos de la ESFA. (s.f.). *Sí a la soberanía territorial y alimentaria. Sí a la vida y sí a la biodiversidad*. Recuperado de <http://cronicasdeluchayresistenciaenrionegro.blogspot.com.ar/2011/09/comunicados-de-repudio-o-referencia-la.html>
- Viale, L. (2012a). Expediente 18906. Derogación de ley del arroz S.A. Proyecto de Ley. Cámara de Diputados de Entre Ríos.
- Viale, L. (2012b). Arroz S.A.: celebramos la derogación. *Reseña Labor Parlamentaria 2011-2015*, pp. 414–418.
- Viale, L. (2015). Proyecto de Ley: derogar la Ley provincial N° 10.352. Cámara de Diputados de Entre Ríos.
- Vidal, J. (2012). How food and water are driving a 21st-century african land grab. *The Guardian*. 07 march Recuperado de <https://www.theguardian.com/environment/2010/mar/07/food-water-africa-land-grab>
- Villa del Rosario.net. (2015). Macri elogió el proyecto de acueductos que fuera criticado por la oposición entrerriana. 29 de diciembre.
- Villalonga, J. (2017). Reflexiones sobre la evaluación ambiental de las represas hidroeléctricas sobre el Río Santa Cruz. Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires, 10 de agosto.
- Viola, H. (2016). Análisis del comercio agrícola de China en 2015. *Consejería Agroindustrial. Embajada de Argentina En La República Popular China*.
- Wahren, J. (2016). La situación agraria en la Argentina actual: agronegocios y resistencias campesinas e indígenas. *Retratos de asentamientos*, 19(2), 37-68.
- Weis, T. (2010). The Accelerating Biophysical Contradictions of Industrial Capitalist Agriculture. *Journal of Agrarian Change*, 1(3).
- Wenbin, H., & Wilkes, A. (2011). Analysis of China's overseas investment policies. *CIFOR. Working Paper 79*. Bogor, Indonesia.

- Wilkinson, J; Reydon, B & Di Sabbato, A. (2012). El caso de Brasil. En: FAO. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: FAO.
- Williams, M. (2009). La Situación Del Sector Ovino En Santa Cruz : Análisis Y Reflexiones. INTA. *Estación Experimental Agropecuaria Santa Cruz.*, 1–27.
- Williams, M. (2015). Las perspectivas futuras del trabajo agrario en la provincia de Santa Cruz. Crisis productiva estructural y nuevos perfiles laborales en la actividad ganadera ovina. *12 Congreso Nacional de Estudios Del Trabajo, 5,6 y 7 de agosto*.
- Williams, M., Schinelli, D., & Vacca, C. (2011). El empleo rural en Santa Cruz: situación de coyuntura o crisis estructural Caracterización territorial. *Revista de Estudios Regionales*, (7), 37–58.
- Winderbaum, S. (2005). Río Negro: una fragmentación espacial...perfectamente organizada. En Bandieri, S., Blanco G., VARELA, G, (dir.). *Hecho en Patagonia: la historia en perspectiva regional*. Neuquén: EDUCO-UNCOMA.
- Winfo Santa Cruz (2015). Cameron, clave en la negociación con los estancieros. (15 de septiembre. Recuperado de <http://www.winfosantacruz.com/2015/09/el-gobierno-no-da-certezas-a-los-estancieros-expropiados/>
- Yang, Z. (2015). Key Actors in China's Engagement in Latin America and the Caribbean: Government, Enterprises, and Quasi-Governmental Organizations. In A. Dussel Peters, E; Armony (Ed.). *Beyond raw materials : who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 73–85). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Center of Latin American Studies/University of Pittsburgh,
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications.
- Young, O (1997). *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. MIT Press: London

ANEXOS

Anexo I. Lista de inversiones de China en sectores de recursos naturales de Argentina (2010-2016)

LOCALIZACION	SECTOR	INVERSOR	FINALIDAD-HAS.	RESISTENCIAS	DATOS GENERALES	SITUACION ACTUAL
RIO NEGRO	Agrícola (Café)	Federación de Industria y Socialización del Café de China	Cultivo de granos de café en 400 has. para ser tostados en Harbin	--	Se alcanzó un acuerdo	Sin datos (s/d).
	Riego	Beidahuang Group	Instalación de riego sobre 300.000 has. para explotar 20 años.	De asambleas, ONG, universidades, partidos políticos, etc	Inversión de 1500 millones USD	Suspendida
	Riego	CITIC	Ampliación del área de riego y transportes s/d	--	Muestra de interés	s/d
NEUQUEN	Energético (no convencional)	SINOPEC	Explotación del yacimiento vaca muerta	De mapuches	Empezó a perforar en Loma de la Lata. Acuerdo con YPF	Paralizada
	Minería	Emprendimientos mineros SA.	Extracción de cobre en Loncopué	De autoconvocados y mapuches		Suspendida tras referéndum
	Base espacial	Agencia Nacional China de Lanzamiento, Seguimiento y Control General de Satélites (CLTC)	Construcción de base sobre 200 has. por 50 años en Paraje de Quintuco	--		En construcción
LA PAMPA	Riego	Grupo Hui Sang	Venta de 500 has. a 4 empresas para	--	Acuerdo de colaboración y de	s/d

			la instalación de riego para proyectos productivos		venta de tierras en 2006.	
SALTA	Agrícola (Tabaco)	China tobacco international	Instalación de filal. Comercialización	--		s/d
	Petróleo	JHP y New Times Energy Corporation	Concesión de yacimientos Morillo, Tartagal Oriental, sobre áreas de 3.518 y 7.065 km ² en 2007 por 4 años renovables por 9 más.	Hay despojo, sin datos de resistencia	Las dos empresas chinas forman junto a una empresa argentina una unión de empresas, denominada High luck group Ltd.	En operación
	Petróleo	JHP	Exploración del bloque Pizarro	--	Hay declaraciones de interés en 2012.	Fallido. En 2016 invierte YPF.
	Petróleo	Petro AP	Exploración de bloque Chirete Norte.	--	Se presentó a la licitación en 2015.	s/d.
LA RIOJA	Agrícola	Grupo BBKA	Inversión de 1500 millones de USD en la producción de tomates, aceitunas, aceite de oliva y vino para exportar	Cuestionado por falta de aprobación legislativa	Se firmó acuerdo de hermanamiento. Es el segundo acuerdo después de Rio Negro. Tiene lugar en 2012.	s/d
	Minería	Shandong Gold	Exploración de oro en Chilecito.	De asambleas ciudadanas riojanas	Era un convenio preliminar	Suspendida
	Petróleo	TLC Group		--		s/d

	Energía eólica	Power China-CDB	Financiamiento del Parque Eólico Arauco	--	Se aprobó crédito de 300 millones en 2016	En negociación
CHUBUT	Petróleo/gas	CNOOC	Cerro Dragón, área de más de 3.470 km² con más de 2.200 pozos	--	Mayor yacimiento del país. Compra 50% BRIDAS y 40% de PAE, que produce 20% crudo del país	En operación
	Energía eólica	Gobierno de China.	Financiamiento del Parque Eólico el angelito de 4000 has	--	Inversión de 425 millones USD. Se firmó acuerdo. Es el más importante de Sudamérica.	Construcción paralizada.
	Riego	China State Construction Corporation	Riego en Terraza Intermedia, Sarmiento y el Valle 16 de octubre	--		En negociación
	Petróleo	SINOPEC		--	Compra de Oxy	En operación
SANTA CRUZ	Energía hidroeléctrica	China Gezhouba Group Corporation	Construcción de represas hidroeléctricas.	De ambientalistas y propietarios de campos	Financiamiento de CDB, ICBC y BOC por 4500 millones USD	Tras parálisis por el cambio gobierno se decidió su continuidad.
	Acueducto Norte	CDB	Financiamiento		Búsqueda de financiamiento para la construcción	En negociación
TIERRA DEL FUEGO	Agrícola	Shaanxy –TDF energía y química	Construcción de una planta de fertilizantes y un puerto	Por precio de venta de gas, deudas y trabas al ingreso de materiales		Paralizado. Se discute nuevo proyecto

SANTIAGO DEL ESTERO	Hidroelectricidad/riego	Power China-Hydro China	Construcción y financiamiento del dique Sauzal y Tasigasta	De comunidad originaria	Presentó anteproyecto a la gobernadora. Hubo un convenio	s/d
	Agrícola	Oro esperanza Agro (Chongqing Grain)	Producción en 14000 has. en Departamentos Alberdi, Pellegrini y Moreno.	Repudio por represión a familia originaria.		s/d
BUENOS AIRES	Riego	Provincia de Fuján	Riego en 10.000 has. en Carmen de Patagones y Villarino	--	Fuján invierte en riego pero tiene prioridad para adquirir cereales y oleaginosas. Se firmó acuerdo.	s/d
	Agropecuaria	Syngenta	Inauguró centro de tratamiento de semillas			En operación
	Energía	RGG		--		s/d
	Agua	Camc Engineering Co.	Potabilización	--		s/d
ENTRE RIOS	Acueductos Y riego	China State Construction Engineering Corporation	Permite incorporar 200.000 has de riego	Por fondos, falta de EIA, falta de transparencia	430 millones USD. Acuerdo, aprobado por legislatura en 2015.	En operación
	Puerto Ibicuy	China State Construction Engineering Corporation	Rehabilitación del puerto. Construcción de planta de procesamiento de granos en 200 has.	--	Acuerdo firmado	s/d

JUJUY	Petróleo	HP International Petroleum Engineering Ltd (HPL)	Explotación hasta 2037 del yacimiento Caimancito de 5700 has. dentro del Parque Nacional Calilegua	Reclamo de más de 70 organizaciones, comunidades, especialistas y dirigentes políticos	Inversión de 69 millones USD EIA alerta sobre contaminación en más de 20000 has.	Ley anuló concesión y la obliga a reparar daños ambientales-
	Energía	Shangay Electric Power Construction	Planta solar	--	2016: firman acuerdo marco. Es la planta solar más grande de Latinoamérica.	En negociación
	Minería	Sanhe Hopefull	Exploración minera	--	Se firma acuerdo de inversión de más de 22 millones en 2010	s/d
	Minería	Jilin Dequan Cement Group	Exploración minera	--	Acuerdo por inversión de más de 50 millones USD.	s/d
SAN JUAN	Minería	MCC/ Shandong Gold	Interés en explorar La Ortiga.	Resistencia de Famatina	Firmaron un acuerdo de cooperación en 2010. Financiamiento del Eximbark. En 2011 se retira MCC.	Suspendida
	Energía hidroeléctrica	Hydro Power	Construcción y financiamiento de Dique El Tambolar	--	Será el reservorio de agua más grande de cuatro diques. 800 millones USD	En negociación

CHACO	Infraestructura	Gezhoubu	Interés en inversión en Ruta provincial 13, ruta al Impenetrable, Puente Chaco-Corrientes.	--	Búsqueda de financiamiento.	En negociación
SANTA FE	Agropecuario	Foresun Group	Compra de frigorífico Marfrig.	--	75 millones USD	En operación
	Agropecuario	Bright food	Interés en frigoríficos.	--		s/d
	Biomasa forestal	Runh power	Construcción de una planta	--	Firma de acuerdo	s/d
	Agropecuario	Foresun Group	Compra de un feedlot y el frigorífico Estancias del Sur	--		En operación
CORDOBA	Infraestructura	China Petroleum Pipeline Bureau y China Communication Construction Company	Programa gasoductos troncales	--	300 millones USD	Se firmó inicio de obra
	Agrícola	Chongqing grain	Producción de soja en 10.000 has	--	Negoció alianza con Molino Cañuelas	s/d
MISIONES	Recursos hídricos	Fujián	Inversión en obras de saneamiento	--		s/d
TUCUMAN	Biocombustibles	Gezhoubu	Interés en producción	--		
FORMOSA	Petróleo	PetroAp Company	exploración (Bloques selva María y yacimiento norte)	--	Busca reactivar un pozo abandonado por YPF.	s/d

MENDOZA	Petróleo	Mayer Holding	exploración	--		s/d
	Agrícola	BBCA Group Anhui	Interés en producción de vinos y olivo	--		En negociación
	Energía hidroeléctrica	Gezhouba Group Corporation	Interés en construcción de infraestructura hidroeléctrica, canales de riego y mejoramiento de agua potable			s/d
OTRAS OPERACIONES	Agroalimentos	Chemchina	Compra de Syngenta.	--	Adquiere planta procesadora de semillas de maíz, estación experimental y centro de investigación en girasol	En operación
	Agroalimentos	COFCO	Compra de 100% acciones de Nidera y Noble	--	Son la 7° y 8° exportadoras de granos de Argentina. Sus actividades abarcan desde la investigación hasta la comercialización de granos y oleaginosas. Se destacan por su logística.	En operación

Anexo II: Lista de entrevistados

Nro.	Informante	Descripción	Fecha
1.	Aliaga, Federico	Integrante del Grupo de Reflexión Rural	24 de noviembre de 2017
2.	Aranea, Hugo	Referente del Consejo Asesor Indígena. Integrante de la Asamblea de Viedma.	14 de diciembre de 2017
3.	Bargagna, María Emma	Diputada provincial por Entre Ríos (2011-2015).	18 de septiembre de 2017
4.	Benetti, Pablo	Ingeniero Agrónomo de La Paz	13 de octubre de 2017
5.	Bertinat, Mariano	Secretario de Medio Ambiente de Santa Cruz	23 de abril de 2018
6.	Bilos, Juan	Ingeniero Agrónomo. Integrante de la Asamblea de Viedma y Patagones	12 de diciembre de 2017
7.	Carlos	Integrante de la Asamblea de El Calafate	25 de abril de 2018
8.	Cepernic, Marcelo	Superficialario expropiado	24 de abril de 2018
9.	D'Elia Eduardo	Referente de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Río Gallegos	23 de abril de 2018
10.	Daneri, Jorge	Representante de M'Biguá	18 de febrero de 2018
11.	Di Paola, Marta	Integrante de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales	27 de junio de 2017
12.	Dimitriu, Andrés	Investigador académico. Integrante del Grupo de Reflexión Rural y de las asambleas rionegrinas	06 de noviembre de 2017
13.	Dilschneider, Ricardo y Larrañaga, Mauro	Productores del Valle Inferior de Río Negro	13 de diciembre de 2017
14.	Garnier, Roberto	Productor agropecuario de La Paz	25 de octubre de 2017

15.	Gerez, Roberto	Abogado de los superficiarios expropiados	3 de agosto de 2017/ 5 de abril de 2018
16.	Gómez, Oscar	Director de la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo de Río Negro.	19 de junio de 2018
17.	Grzegorzcyk, Polonia	Superficialia expropiada	23 de abril de 2018
18.	Laferriere, Luis	Docente de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Integrante de la Multisectorial por la Defensa del Patrimonio de los Entrerrianos	26 de septiembre de 2017
19.	Lehner, Omar	Ex candidato a gobernador de Río Negro. Integrante de la Asamblea de Viedma.	12 de diciembre de 2017
20.	Mendioroz, Elvio	Ambientalista. Presidente de la Fundación Uñopatún.	12 de diciembre de 2017
21.	Molinari, Facundo	Integrante de la asamblea de Viedma	19 de enero de 2017
22.	Moreno, Juan Pedro	Docente de la escuela técnica del Valle Inferior de Río Negro	13 de diciembre de 2017
23.	Muñoz, Sabina	Integrante de la asamblea de El Calafate	24 de abril de 2018
24.	Paschetta, Nazarena	Integrante de la asamblea de El Calafate	25 de abril de 2018
25.	Picacone, Sabrina	Integrante de la asamblea de El Chaltén	16 de marzo de 2018
26.	Povazsan, Gerardo	Superficiario expropiado	25 de abril de 2018
27.	Rodríguez, Dario	Coordinador de Fundación Banco de Bosques	12 de octubre de 2018

28.	Rulli, Jorge	Integrante del Grupo de Reflexión Rural	21 de noviembre de 2017
29.	Schinder, Raúl	Miembro del directorio de la Fundación ProArroz	14 de septiembre de 2018
30.	Schweitzer, Alejandro	Investigador académico. Integrante del Movimiento Patagonia Libre.	26 de septiembre de 2017
31.	Uriburu Quintana, Juan	Gerente de asuntos legales de Electroingeniería y Represas Patagonia (2015-2016)	13 de abril de 2018
32.	Vega, Fabiana	Integrante de la asamblea de Viedma	14 de diciembre de 2014
33.	Viale, Lisandro	Diputado provincial por Entre Ríos (2011-2015)	12 de septiembre de 2017
34.	Yanielo, Alejandro	Represente de la asociación ecologista Piuké de Bariloche.	17 de junio de 2017

Anexo III. Mapa de acuerdos transnacionales por tierras de China



Fuente: LANDMATRIX (2018)

Lista de abreviaturas

AAAAP	Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia
APN	Administración de Parques Nacionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOC	Bank of China Limited
BRICS	Brasil, India, Rusia, China y Sudáfrica
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Electrico S.A
CCPIT	Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CDB	Banco de Desarrollo de China
Chemchina	China National Chemical Corporation
CNDR	Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma
CNOOC	Corporación Nacional de Petróleo de China
COFCO	Corporación Nacional de Aceites, Comestibles y Cereales de China
CSCEC	Corporación Estatal China de la Construcción e Ingeniería
EAP	explotaciones agropecuarias productivas
EBISA	Emprendimientos Energéticos Binacionales
Ecopol	Ecología Política Latinoamericana
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
Eximbank	Banco de Exportaciones e Importaciones de China
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FEDENAR	Federación de Entidades Arroceras Argentinas
FUNAM	Fundación para la Defensa del Ambiente
FyA	fusiones y adquisiciones
GRR	Grupo de Reflexión Rural

IANIGLA	Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales
ICBC	Banco Industrial y Comercial de China
IDEVI	Instituto de Desarrollo del Valle Inferior
IED	Inversiones Extranjeras Directas
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MCC	China Metallurgical Group Corporation
MOFCOM	Ministerio de Comercio de China
OGM	organismos genéticamente modificados
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	organizaciones no gubernamentales
PAE	Pan American Energy
PBI	Producto Bruto Interno
PCCh	Partido Comunista Chino
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario
S.A.	Sociedad Anónima
SASAC	Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales
SAFE	Administración Estatal de Divisas
SINOPEC	Corporación Petróleo y Química de China
SINOSURE	Corporación Estatal China de Seguros de Exportación y Crédito
SOE's	empresas de propiedad estatal
UTE	Unión Transitoria de Empresas (Gezhouba/Electroingeniería/Hidrocuvo)
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales