

LA ESTRATEGIA MULTINIVEL DE CHINA Y LAS AGENDAS PARADIPLOMÁTICAS EN ARGENTINA EN TORNO A LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA (2014-2023)

THE MULTILEVEL STRATEGY OF CHINA AND PARADIPLOMATIC AGENDAS IN ARGENTINA REGARDING THE ENERGY TRANSITION (2014-2023)

STELLA JUSTE*

Fecha de recepción: 11/10/2023

Fecha de aceptación: 06/02/2024

A partir de la estrategia de vinculación multinivel de China en América Latina y el Caribe, este trabajo busca indagar las estrategias subnacionales de Argentina hacia el gigante asiático en torno a la transición energética en dos ejes: la producción de energías renovables y la producción de litio como medio de almacenamiento. Se parte de las perspectivas de la interdependencia asimétrica y el estructuralismo para explicar el patrón de vinculación entre ambos países; y los estudios de paradiplomacia para comprender el accionar internacional de las provincias argentinas. El análisis se concentra en las iniciativas energéticas entre 2014 y 2023, abordadas desde una metodología cualitativa con estudios de casos.

El argumento inicial sostiene que el desarrollo de energías limpias es un interés complementario entre las provincias argentinas y China en la medida en que el país asiático construye su liderazgo en el ámbito de la transición energética y las provincias diversifican las matrices productivas locales.

Palabras clave: China, Argentina, provincias, transición energética, paradiplomacia

Based on China's multilevel engagement strategy in Latin America and the Caribbean, this paper seeks to investigate Argentina's subnational strategies towards the Asian giant in terms of energy transition in two areas: the production of renewable energies and the production of lithium as a storage medium. The perspectives of asymmetric interdependence and structuralism are used to explain the pattern of links between the two countries; and studies of paradiplomacy are used to understand the international actions of Argentina's provinces. The analysis focuses on energy initiatives between 2014 and 2023, using a qualitative methodology with case studies. The initial argument maintains that the development of clean energy is a complementary interest between the Argentine provinces and China, as the Asian country builds its leadership in the field of energy transition, and the provinces diversify their local production matrices.

Keywords: China, Argentina, provinces, energy transition, paradiplomacy

* Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional de Jujuy

INTRODUCCIÓN

La creciente presencia de China en América Latina y el Caribe (ALC) adquirió un complejo formato multinivel en el que se entretajan intereses regionales, nacionales y subnacionales. La intervención de firmas privadas, gobiernos nacionales y locales en diferentes iniciativas evidencian una intrincada red de vinculaciones.

Durante los últimos años, China surgió como potencia emergente con un discurso promotor del desarrollo, a través de la “cooperación Sur-Sur”, sustentado en los cinco principios de la convivencia pacífica y, sobre todo en la “no intervención en asuntos internos” (Oviedo, 2023; Vadell, 2022). Esto explica la buena relación de China con los países de la región, independientemente de las tendencias y alternancia políticas (gobiernos de izquierda o de derecha) en turno. El vínculo de China con ALC atravesó cambios conforme a las transformaciones del sistema internacional. El avance chino se produjo de forma gradual, preponderantemente con la interdependencia económico-comercial, a través de cuatro instrumentos que se suman a los vínculos comerciales: 1) los acuerdos de asociación estratégica; 2) tratados de libre comercio;¹ 3) el foro minilateral de cooperación, a través del foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); y, 4) los memorandos de entendimiento de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)² (Vadell, 2022).

En ese marco, el rol de los gobiernos locales cobró relevancia como actores territoriales con capacidad de gestionar iniciativas para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo local. Las agendas paradiplomáticas con actores chinos empezaron a multiplicarse y a ampliar los espectros temáticos de acción incorporando iniciativas culturales, de infraestructura, de conectividad, comerciales y productivas. Así también, la cooperación sanitaria durante la pandemia del covid-19 fue un momento clave para la llegada de insumos y vacunas a distintos territorios locales de la región (Myers, 2020).

En Argentina, las provincias aprovecharon la sinergia bilateral entre los gobiernos nacionales para propiciar estrategias de vinculación que acompañen los objetivos de desarrollo relacionados a la diversificación de las matrices productivas locales (Juste, 2022).

En 2023 se celebraron los 50 años de relaciones diplomáticas, destacándose durante los últimos años la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Integral en 2014, el ingreso formal de Argentina a la IFR a inicios de 2022, y el apoyo del país asiático para el ingreso de Argentina a los BRICS+ ocurrido en 2023. Pero, a pesar de la sinergia política, la relación entre ambos países se caracteriza por una profunda asimetría económica-comercial donde, si bien China es el segundo socio comercial de Argentina, el país sudamericano no ha conseguido revertir el déficit comercial que mantiene hace 15 años consecutivos. La balanza comercial negativa se caracteriza por exportaciones argentinas del complejo agropecuario y minero, mientras que China es el principal origen de las importaciones argentinas, destacándose productos terminados e insumos de origen industrial (maquinarias eléctricas y mecánicas, productos químicos, plásticos y fertilizantes, entre otros) (D’Angelo, Terré y Bergero, 2023).

1 Firmados por Chile, Perú y Costa Rica.

2 Firmados por 20 de 33 países de ALC.

En este contexto, durante la década de 2010 se abrió una nueva etapa de cooperación promovida por la agenda de la transición energética que traccionó el auge de las energías renovables y litio en el mundo. Para las provincias argentinas, la producción energética representó una oportunidad más para diversificar la matriz productiva y, en ese escenario, la inversión china y las firmas proveedoras fueron elementos claves (Juste, 2021).

El Plan de Acción Conjunto de Cooperación Áreas China-CELAC (2022-2024) dejó plasmado como interés mutuo la expansión de la cooperación en industrias emergentes vinculadas a las energías limpias y la promoción de la transferencia tecnológica. Desde 2014, la inversión extranjera directa (IED) en energías renovables en ALC superó el nivel de inversión en petróleo, carbón y gas natural, tanto en volumen como en número de proyectos (Gao, 2023). En ese marco, surgen las interrogantes que guían este artículo: ¿Cómo aportan al desarrollo de las provincias argentinas las estrategias subnacionales de vinculación hacia China? ¿Cuál es el modelo de gestión paradiplomática en las iniciativas energéticas?

La hipótesis de partida plantea que las provincias argentinas establecieron agendas de trabajo con actores chinos en diversas temáticas, sobresaliendo durante los últimos años las iniciativas de producción de energías renovables y la producción de litio. El desarrollo de energías limpias resultó un interés complementario en la medida en que el país asiático construye su liderazgo en el ámbito de la transición energética y las provincias diversifican las matrices productivas locales, especialmente la energética, aunque sin evidenciar la transferencia de tecnología o el know how, como se sostiene desde el plano discursivo. El modelo de vinculación actual propicia un desarrollo inmediato y la dependencia a las firmas chinas a mediano y largo plazo. No obstante, desde el nivel estatal existen esfuerzos por asegurar que la inversión sea acompañada por transferencia que traccione el desarrollo local y nacional.

Por tanto, el objetivo del presente artículo es analizar si las estrategias de vinculación subnacional argentina hacia China en torno a iniciativas de energías renovables y al litio producen aportes al desarrollo provincial. Y, subsidiariamente, indagar en las herramientas de relacionamiento que China fue desplegando y adaptando en los planos multinivel, es decir, con las provincias argentinas y, paralelamente, con el Estado federal.

El trabajo se estructura en cinco apartados. El primero está dedicado a las precisiones teórico-metodológicas del análisis. El segundo analiza el marco regional para la diplomacia multinivel de China. Luego, el tercero se detiene en la mirada de las provincias argentinas hacia China. El cuarto analiza los modelos paradiplomáticos en torno a la producción de energías y litio. Y, por último, se esbozan las reflexiones finales.

APARTADO TEÓRICO-METODOLÓGICO

La metodología propone un abordaje cualitativo con estudios de caso a partir del análisis de los proyectos energéticos que se registran en las provincias argentinas en relación a actores chinos desde el establecimiento del Acuerdo de Asociación Estratégica Integral en 2014 hasta 2023. Entre los casos de estudio se distinguen dos tipos: 1) las iniciativas de producción de energías renovables (eólica, solar, hidroeléctrica y nuclear y 2) las iniciativas de producción de litio destinada a la confección de baterías como medio de almacenamiento.

El abordaje teórico parte de los aportes de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 2011), que plantea un sistema internacional como un complejo entramado de vinculaciones y actores en un escenario multiactoral y multinivel. En ese marco la perspectiva teórica principal es la teoría de la interdependencia asimétrica, la cual sugiere un escenario en el que se producen efectos recíprocos, pero donde los beneficios mutuos no están garantizados para las partes (Keohane y Nye, 2011). La interdependencia asimétrica se complementa con los aportes del estructuralismo, en que la dinámica del sistema internacional está definida por un patrón de desarrollo dominante que establece condiciones de desarrollo en el centro y de subdesarrollo en la periferia (Prebisch, 1949; Furtado, 1970; Sunkel y Paz, 1970). Desde esa perspectiva, se crea un vínculo de dependencia asimétrica de los países periféricos a los centrales, condicionando el desarrollo de los primeros.

Con este marco, la atención se pondrá en el accionar de las provincias argentinas como actores internacionales a través de los estudios sobre paradiplomacia. En ese sentido, se abordará esta como:

La participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago, 2001, p. 2).

EL MARCO REGIONAL PARA LA DIPLOMACIA MULTINIVEL DE CHINA

El interés de China en promover la cooperación en materia de energías limpias se originó con el XI Plan Quinquenal de Desarrollo Energético oficializado en el año 2007. Junto con la IFR en 2013, la estrategia de cooperación internacional en materia de energías sostenibles por parte del Partido Comunista Chino (PCCh) ha estado enfocada en promover la colaboración en energías renovables, propiciar diálogos e intercambios sobre conservación energética y preservación ambiental, brindar capacitación en el ámbito del cambio climático y fortalecer la construcción de capacidades y el apoyo técnico a países en desarrollo (Gao, 2023).

Sin embargo, como sostiene Margaret Myers (2020), la presencia de actores chinos en la región ha sido caracterizada por un “extremo oportunismo”, especialmente para las empresas, bancos y diplomáticos que estudiaron los nichos para estrechar vinculaciones. Así, por ejemplo, distintas compañías petroleras y el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) participaron de inversiones y préstamos a Venezuela para el sector de los hidrocarburos, disminuyendo considerablemente esos recursos en el país durante la década de 1990 (Myers, 2020).

De forma paralela, desde el 2009, China se ha convertido en el principal socio y destinatario de las exportaciones latinoamericanas, siendo al mismo tiempo financiador, inversor y socio comercial (Ghiotto y Slipak, 2019). En la actualidad, veinticuatro de los treinta y tres países de ALC han establecido relaciones diplomáticas con China bajo algún formato de acuerdo. Entre ellos, doce países han suscripto una “asociación estratégica” o una “asociación estratégica integral” con China, y veintidós países han formalizado su ingreso a la IFR (Gao, 2023). Al respecto, el profesor Vadell (2022) señaló dos cambios significativos en la cooperación entre China y ALC durante los últimos años: la invitación oficial de China

a la región para formar parte de la IFR en la reunión ministerial del foro China-CELAC, y el hecho de que ALC se convirtiera en el mayor receptor de vacunas chinas contra el covid- 19.

Respecto a Argentina, la relación atravesó por momentos de tensión y cooperación marcados por las transiciones de signo político del país sudamericano, que provocaron algunas demoras o revisiones en los proyectos en ejecución (Juste, 2022). No obstante, durante el gobierno del presidente Alberto Fernández ocurrieron dos acontecimientos significativos en la profundización del vínculo. A inicios de 2022, Argentina ingresa formalmente a la IFR³ y, al año siguiente, recibe la invitación formal a integrar el bloque de países que componen los BRICS+, con apoyo del gigante asiático.

En el plano diplomático, desde Beijing se imprimió el impulso a la ampliación del grupo, en línea con la política de expandir y fortalecer los vínculos de China con el mundo en desarrollo. A pesar de las reticencias de India y Brasil, el logro diplomático de China de disuadir a sus socios de abrir la membresía es muestra de su músculo político dentro del grupo y de su búsqueda de liderazgo en iniciativas multilaterales que permitan diversificar las voces y fortalecer la gobernanza a nivel global (Cherini et al., 2023, p. 3).

El buen momento de la relación bilateral durante el gobierno del presidente Fernández también se trasladó al ámbito financiero. A los múltiples acuerdos de inversión, se sumó el apoyo de China para preservar la estabilidad financiera del país a través de la ampliación del *swap* de monedas⁴ entre los bancos centrales de ambos países (Redacción, 2023a).

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

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

El acercamiento de China a los niveles locales y la respuesta de los gobiernos subnacionales requirió de la combinación de esfuerzos y voluntades. Es por ello que existe coincidencia en la literatura al afirmar que la presencia china en la región involucra una compleja red de actores e interacciones que se superponen y que, como sostiene Myers (2020) puede

3 Junto a la firma del memorando de entendimiento que significó el ingreso a la IFR se suscribieron 20 proyectos por 23 700 MUSD para obras de transporte e infraestructura: la redefinición de la línea ferroviaria Belgrano Cargas para agilizar el transporte de productos agropecuarios, la construcción de la Central Nuclear Atucha III, las represas hidroeléctricas Kirchner y Cepernic en la provincia de Santa Cruz y, una planta de litio en Catamarca, también gasoductos en Vaca Muerta, acueductos, puentes, corredores viales, conectividad y fibra óptica, planes de vivienda, parques eólicos y solares (Barrenengoa y Bilmes, 2022).

4 El *swap* es un intercambio de monedas que consiste en que la Argentina reciba un depósito de yuanes a cambio de otro en pesos en favor de los chinos. El primer acuerdo de canje con China se firmó en 2009 y fue renovado por diferentes gobiernos (Redacción, 2023a).

describirse como “un elenco caleidoscópico de actores” (p. 3). A pesar de su complejidad, esta intrincada red es efectiva tejiendo contactos y estableciendo agendas de trabajo.

En este aspecto, los objetivos multinivel de China son varios: obtener apoyo para causas políticas, como el posicionamiento respecto de la situación de Taiwán, crear espacio para la inserción de firmas chinas, asegurar la provisión de bienes, diversificar los ambientes para las inversiones, promover intereses políticos y moldear la visión que ALC tiene de China, entre otros (Oviedo, 2023; Vadell, 2022).

La presencia china se observó especialmente en países como Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, en donde existe un marcado interés en los recursos naturales, el tamaño de los mercados domésticos y la necesidad de estos países al acceso a los créditos internacionales. Particularmente para las firmas chinas, el contacto con los gobiernos locales resulta clave para la estabilidad de los proyectos, sobre todo allí donde las transiciones políticas generan climas difíciles que dificultan la continuidad de las iniciativas (Juste, 2022). En líneas generales, los objetivos de la estrategia multinivel de China pueden definirse de la siguiente manera:

1. *Captar mercados.* La región es conocida por su insuperable variedad de recursos naturales que la convierten en una fuente de bienes agropecuarios, recursos mineros y energéticos, entre otros. Todos ellos, elementos claves para garantizar el ritmo de crecimiento de China que se ha desacelerado durante los últimos años. A su vez, ALC es una región clave para la inserción de las manufacturas provenientes del gigante asiático. China es uno de los principales socios comerciales de la región, en el caso de Argentina es su segundo socio comercial, después de Brasil. A nivel subnacional, 8 de las 23 provincias que componen Argentina, tienen a China como el principal destino de sus exportaciones⁵ (D'Angelo, Terré y Bergero, 2023).
2. *Posicionar a las firmas chinas asegurando contratos en áreas claves.* En Argentina las firmas chinas despliegan su rol en áreas claves como la infraestructura, el sector energético, la minería y las telecomunicaciones. Así, por ejemplo, la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas⁶ estuvo a cargo de la firma China Machinery Engineering Corporation (CMEC). En el campo de la producción energética tienen presencia en Argentina las firmas Power China y Talesun. En el sector minero, especialmente en el litio, aparecen Ganfeng Lithium con proyectos en etapa productiva y luego, Tibet Summit Resources, Zijin Mining Group, Juangxi, Tsingshan-Gotion Inc., con proyectos en estado avanzado de exploración o construcción de las plantas producción (Juste, 2021, 2022). Y por último, firmas dedicadas a las telecomunicaciones como el grupo ZTE que ha desarrollado un sistema de monitoreo y control por cámaras de seguridad, central de telefonía 911 e infraestructura de telecomunicaciones en la provincia de Jujuy.

⁵ Véase mapa 1.

⁶ El acuerdo estableció nuevas obras y compra de material rodante por un monto total de 816 MUSD que incluyó la renovación y mejoramiento de más de 200 kilómetros de vías, y la construcción de nuevos puentes (Redacción, 2023b).

3. *Asegurar la continuidad de proyectos ante las inestabilidades políticas de la región.* Una de las grandes debilidades de las iniciativas que se negocian a nivel interestatal es la continuidad de los proyectos ante las transiciones políticas en ALC. Argentina no es la excepción. Inaugurada la presidencia de Mauricio Macri en 2015, los contratos de construcción de las represas hidroeléctricas Cóndor Cliff y la Borrascosa (también conocidos como Néstor Kirchner y Jorge Cepernic) en donde participaba la firma china Gezhouba fueron puestos en revisión y renegociados. Esta situación marcó un antes y un después, y es por eso que las iniciativas que prosiguieron buscaron comprometer los intereses provinciales para que un cambio de signo político a nivel nacional en Argentina no produjera alteraciones (Oviedo, 2017). Así sucedió en el proyecto del parque solar de Cauchari en la provincia de Jujuy, en donde el Export Import Bank of China (Eximbank) tuvo un rol fundamental en las negociaciones con las autoridades locales y en 2019, cuando asume Alberto Fernández, el proyecto continuó su ampliación a ritmos normales (Myers, 2020).
4. *Instalación de los bancos de inversión.* En la estrategia de acercamiento de multinivel a la región, los bancos chinos han sido un elemento clave, alineándose a las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales. Es por ese motivo que su presencia se ha multiplicado en la región, en muchos casos financiando proyectos en los que las mismas firmas chinas intervienen. Tal es el caso del Eximbank que financió el parque solar de Cuachari, o el China Development Bank (CDB) que injirió en la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas (Juste, 2022; Myers, 2020).
5. *Promover la construcción de la imagen positiva de China.* El acercamiento no solo es multinivel, sino que, además, diversifica la agenda en el territorio. Así, al mismo tiempo que se negocian proyectos de infraestructura, energía o minería, se producen hermanamientos de ciudades, acuerdos con universidad, apertura de institutos Confucio, se promueven becas de intercambio, entre otros. Estas instancias de relacionamiento suman a la construcción de una agenda que coloca a China como un socio para el desarrollo de los países de la región a través de un discurso de cooperación Sur-Sur (Oviedo, 2023).

En líneas generales, varios autores coinciden en que la experiencia multinivel de China en Argentina y en ALC se ha desarrollado a modo de “prueba y error” (Myers, 2020; Araya Heredia, 2020). Los gobiernos provinciales tienen autonomía para tomar decisiones sobre los proyectos que desean encarar, pero las experiencias internacionales son incipientes y desiguales según cada caso. A este panorama, se suman las articulaciones y desarticulaciones con el gobierno federal y, más aún, el desafío que representa para Argentina las alternancias políticas (Juste y Álvarez, 2023). Los diferentes actores chinos que desembarcaron en Argentina (gobierno central, gobiernos provinciales, bancos, firmas, universidades, entre otros) han aprendido a sortear las complejidades políticas de los países de la región. En ese sentido, el acercamiento y desarrollo de vinculaciones con los gobiernos provinciales ha

sido un herramienta para garantizar la continuidad de los proyectos ante las turbulencias políticas a nivel nacional.

LA MIRADA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS HACIA CHINA

El escenario internacional contemporáneo se caracteriza por la complejidad y superposición de relaciones internacionales y transnacionales; los gobiernos subnacionales, como unidades político-administrativas al interior de los Estados, conservan la responsabilidad de organización y gestión de los recursos locales esenciales para el bienestar de la población. Cada vez con mayor frecuencia se observa que las unidades subnacionales ocupan un lugar relevante, con una visión territorial clave para en el diseño de la política exterior del Estado, actuando como catalizadores y conductores del desarrollo local (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [GLU], 2013). Por su condición de actores internacionales, despliegan el accionar a nivel internacional en el ejercicio de sus competencias y la gestión de los asuntos locales, ampliando los niveles de participación en la toma de decisiones (Calvento y Zuccarino, 2022).

En el campo teórico de las relaciones internacionales, la participación de las unidades subnacionales en los asuntos internacionales fue abordada desde los estudios de paradiplomacia e internacionalización territorial (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020). Como se mencionó en el apartado teórico-metodológico, la paradiplomacia se refiere al conjunto de acciones que un gobierno, diferente al central, despliega fuera de las fronteras nacionales. Se destacan, por ejemplo, acciones de promoción económico-comercial, misiones oficiales que persiguen diferentes objetivos, el establecimiento de acuerdos y agendas de trabajo con otros actores, el desarrollo de redes e instituciones, la utilización de recursos compartidos, entre otros (Duchacek, 1984; Keating, 2000)

En Argentina, el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución Nacional de 1994 reconoció, a través del artículo 124, la capacidad de las provincias para:

Celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Art. 124)

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 trajo consigo dos grandes aportes para la vida paradiplomática de las provincias argentinas. El primero es el reconocimiento explícito de la potestad provincial para la celebración de convenios internacionales, que implica el reconocimiento de la capacidad de acción internacional subnacional (Calvento y Zuccarino, 2022). Esto era algo que sucedía en la práctica, sobre todo las provincias que comparten frontera con sus pares en Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y que históricamente han desarrollado agendas paradiplomáticas informales. El segundo aporte está relacionado con el hecho de que el Estado federal reconoce a las provincias el dominio de los recursos naturales que se encuentren en su territorio. Esto resulta un factor clave si se piensa en el vasto territorio argentino y las riquezas naturales claves para la transición energética como el litio y las tierras raras, por ejemplo.

Los cambios constitucionales y la aceleración de la actividad paradiplomática en el mundo, empoderaron a las provincias a gestionar sus bienes territoriales por fuera de las fronteras nacionales. El panorama cobró relevancia sobre todo para las provincias periféricas del país, es decir, aquellas que presentaban menos grado de desarrollo. En Argentina, las provincias con menor grado de desarrollo se caracterizan por ser economías primarias, escasamente diversificadas, concentradas en la producción agrícola y minera, y el turismo; además, por su posición geográfica, se encuentran alejadas de los principales puntos de distribución y consumo del país. Se insertan en una posición de doble periferia; es decir, son provincias que se encuentran en la periferia de un país periférico (Juste, 2018; Juste y Oddone, 2020).

El desarrollo de la paradiplomacia y las relaciones argentino-chinas aportaron un nuevo canal de financiamiento y cooperación para las provincias argentinas. Dentro de este ámbito, el financiamiento para el desarrollo local es una demanda insatisfecha por las provincias y, subsidiariamente, del Estado federal. A su vez, la diversificación productiva y la transformación energética son objetivos centrales para impulsar dicho desarrollo. Ante esta situación, las provincias del noroeste argentino encontraron en China un socio proveedor de financiamiento y tecnología para explotar las potencialidades de sus territorios.

En este sentido, se evidencia que la presencia de China en las provincias argentinas ha ido en crecimiento durante los últimos años, observándose el establecimiento de agendas paradiplomáticas en áreas vinculadas a la explotación de los recursos naturales como el litio (ver tabla 2), energía (parques solares y eólicos, represas hidroeléctricas y centrales nucleares) como lo indica la tabla 1, e infraestructura de conectividad (ferrocarriles y redes viales) (Fernández, González Jáuregui y Merino, 2023). Las acciones se profundizaron con el establecimiento de las relaciones estratégicas integrales entre Argentina y China en 2014, diversificándose hacia la promoción cultural, cooperación educativa, entre otras.

TABLA 1. PROYECTOS AVANZADOS DE ENERGÍAS RENOVABLES CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES CHINOS

| Provincia | Proyecto | Características |
|---------------------|--|--|
| Buenos Aires | Central Nuclear Atucha III | En 2022 se firmó el contrato entre la Nucleoeléctrica Argentina y la Corporación Nuclear Nacional de China para su construcción. Durante 2023, Argentina presionó para obtener el 100 % del financiamiento de China |
| | Parque eólico Viento Reta | Proyecto eólico con aerogeneradores chinos. Participan las firmas China Lac Cooperation Fund, China Energy Engineering Investment Corporation (CEEIC) y China Huadian Engineering Corp en su construcción |
| Catamarca y Tucumán | Complejo hidroeléctrico Potrero del Clavillo - El Naranjal | Es un proyecto radicado en las provincias de Catamarca y Tucumán. La provincia firmó un memorando con la empresa Power China Limited en 2022. Un año después, el embajador Vaca Narvaja anunció la obtención del financiamiento de China |
| Jujuy | Parque Solar Cauchari I, II y III | Es el más grande de Sudamérica y posee 960 000 paneles solares instalados en un predio de 800 ha ocupadas en un espacio desierto ubicado a 4000 m s. n. m. Intervinieron Power China, Shangai Electric Construction, Telesun, Eximbank |

| | | |
|------------------|---|--|
| | Ampliación del Parque solar Cauchari IV y V | Acordada en el ingreso de Argentina a la BRI con financiamiento del Eximbank. Iniciará la construcción en 2024 |
| La Rioja | Ampliación Parque Eólico/Solar Cerro Arauco | Ampliación por ampliación por 400 megavatios. La inversión es de 600 MUSD de dólares, mientras que el crédito es a 20 años con cinco de gracia, y a una tasa del 3 % anual. Interviene Power China Limited |
| Santa Cruz | Represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner | A cargo de un consorcio integrado por las empresas Electroingeniería, Hidrocuyo y la compañía China Gezhouba Group Company Limited. En conjunto, aportarían una potencia de 1310 MW |
| Tierra del Fuego | Parque eólico Río Grande | Préstamo del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII) por 65 MUSD |

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, China desempeña un importante rol en la región como inversor en proyectos de infraestructura de conectividad y energía en sintonía con la extensión de las rutas de la economía global. Como muestra la tabla 1, el sector energético cobró importancia como destino de inversiones, especialmente en iniciativas de energías renovables. A partir de 2015, también los proyectos de litio ganaron terreno en el área que comparten Argentina, Bolivia y Chile, conocida como el “Triángulo del Litio”. En consecuencia, la correspondencia entre China y las provincias evidenció que las dinámicas globales emergentes vinculadas con la apertura económica china se combinan simultáneamente a procesos locales, patrones y estructuras sociales preexistentes (Tassi y Jiménez, 2021).

En 2023, la Secretaría de Minería de Nación informó sobre 38 proyectos avanzados de litio en todo el territorio nacional, de los cuales solo 3 se encuentran en etapa de producción: Fénix (Catamarca), el Salar de Cauchari-Olaroz y el Salar de Olaroz en (Jujuy). El dato relevante es que a los inversores tradicionales de Australia y Canadá se han ido sumando firmas chinas que participan en 9 de los 38 proyectos actuales, es decir, casi el 25 % del total (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2023).

TABLA 2. PROYECTOS AVANZADOS DE LITIO CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES CHINOS

| Provincia | Proyecto | Estado | Firmas controladoras | Origen |
|-----------|---------------------|---------------------------------|--|------------------------------|
| Catamarca | Laguna verde | Exploración avanzada | Zangge Mining 65 % Ultra Lithium 35 % | China Canadá |
| | Tres Quebradas | Construcción | Zijin Mining Group Ltd. 100 % | China |
| Jujuy | Cauchari Olaroz | Exploración | Ganfeng Lithium Co. ITD 46.66 % Lithium Americas Corp 44.84 % JEMSE 8.50 % | China Canadá Argentina |
| | Centenario Ratones | Construcción | Erament 50.90 % Tsingshan 49.10% | Francia China |
| | Hombre Muerto Norte | Evaluación económica preliminar | Lithium South 70 % Sino Lithium Materials Pty Ltd 30 % | Canadá China |
| | Marina | Construcción | Jiangxi Ganfeng Lithium Co Ltd. 100 % | China |

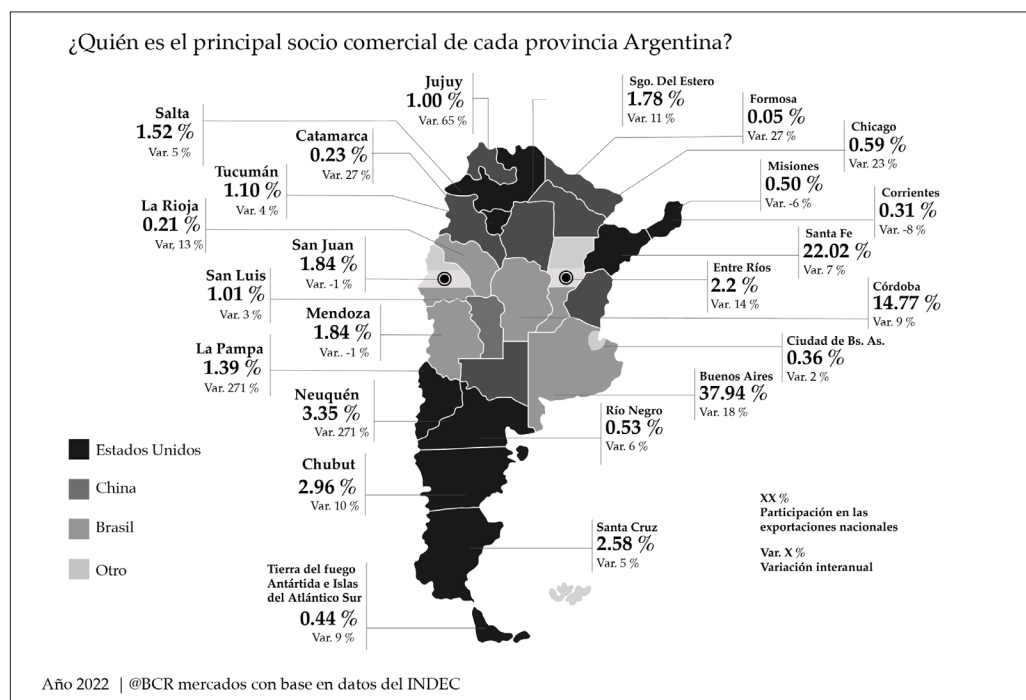
| | | | | |
|-------|--------------------|---------------------------------|--|-------|
| Salta | Pozuelos (PPG) | Evaluación económica preliminar | Ganfeng Lithium 100 % | China |
| | Sal de los Ángeles | Exploración avanzada | Revotech Asia Limited 46 % Tibet Summit Resources Co. 45 % Leading Resources Global Ltd 9 % | China |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2023.

Como se evidencia, el litio es una veta más de la agenda paradiplomática con China en el norte de Argentina que incluyó, en los años antecedentes, la construcción del parque solar de Cauchari, un tren solar turístico, y un sistema de monitoreo y seguridad en Jujuy, un complejo hidroeléctrico en Catamarca, y proyectos de cooperación e intercambio educativo y cultural en Salta (Juste, 2022).

La exportación de litio, sumada a la tradicional producción agropecuaria, influyó en los destinos de las exportaciones por provincia en Argentina. La Bolsa de Comercio de Rosario elaboró un estudio sobre los principales destinos de exportación de cada provincia argentina durante 2023, evidenciando el peso de la presencia de China en las economías regionales.

FIGURA 1. SOCIOS COMERCIALES DE CADA PROVINCIA ARGENTINA



Fuente: Marín, D'Angelo y Terré, 2023.

En lo que hace a los principales socios comerciales argentinos, nueve provincias tienen por principal destino de exportación a los Estados Unidos, mientras que en ocho provincias el principal destino exportador es China como se muestra en el mapa 1. Las subas de precios y de producción de productos del Complejo Litio en Jujuy y Catamarca provocaron un impulso en el comercio exterior de estas provincias, que se mostraron con subas del 65 % y 27 % respectivamente, en relación a años anteriores (Marín, D'Angelo y Terré, 2023).

A medida que más proyectos de litio con inversiones chinas empiecen a entrar en operación, las exportaciones podrían seguir creciendo, no solo en estas dos provincias, sino también en Salta, el otro integrante del triángulo del litio argentino.

MODELOS PARADIPLOMÁTICOS EN TORNO A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS

Como se mencionó antes, la estrategia multinivel de China en LAC se complementa con los intereses paradiplomáticos de las provincias argentinas. En el nivel subnacional de la vinculación sino-argentina, los temas de la agenda giran en torno a la producción de energías renovables y la producción de litio. Ambas temáticas confluyen en la agenda de la transición energética.

La gestión de los proyectos entre las provincias y actores chinos difieren en cada caso, pero pueden encontrarse patrones comunes. En las dinámicas de vinculación también hay una presencia del Estado federal argentino, en algunas más determinantes que en otras.

Analizaremos a continuación los modelos de vinculación entre las provincias argentinas y China en relación a dos tipologías de gestión de proyectos energéticos: a) las iniciativas de energías renovables, y b) la producción de carbonato de litio, a fin de comprender cada una de ellas en sus actores, dinámicas y resultados.

a) Iniciativas de energías renovables

El auge de la producción de energías renovables en Argentina inició en la presidencia de Mauricio Macri en 2015, cuya administración se sumó a iniciativas que promuevan la transición energética. En 2016, el Estado Federal impulsó el Programa RenovAr, cuyo fin era alentar proyectos para contribuir al abastecimiento de energía eléctrica a partir de fuentes alternativas mediante licitaciones. El programa tuvo su origen en la ley 27.191 de energías renovables, que buscaba que el 20 % de la matriz energética nacional proviniera de fuentes limpias para el año 2025 (Zabaloy, Guzowski y Recalde, 2023).

En este aspecto, resulta válido aclarar que los proyectos energéticos encaminados a partir del Programa RenovAr y vinculados con China no son todos de carácter renovable. Mientras que la energía solar y eólica son consideradas renovables, la energía nuclear no lo es. Este criterio es al que se adhiere la comunidad internacional y, particularmente, Argentina. El Ministerio de Economía reconoce como energías renovables a la eólica, solar, biomasa, biogás, biocombustibles, geotermia y los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, excluyendo en la definición a las grandes centrales como las proyectadas en Santa Cruz (Ministerio de Economía de Argentina, 2021).

En ese marco, los proyectos energéticos en Argentina en relación con China pueden diferenciarse en dos tipologías, teniendo en cuenta las iniciativas mencionadas en la tabla 1, aquellos que han sido iniciados y promovidos por las provincias, y aquellos que han contado con intervención del Estado federal para su gestión (véase tabla 3).

TABLA 3. MODALIDAD DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS ENERGÉTICOS ARGENTINOS

| Gestión provincial | Gestión coordinada Provincia-Estado federal |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Parque solar Cauchari I, II y III (Jujuy) • Ampliación parque solar Cauchari IV y V (Jujuy) • Complejo hidroeléctrico Potrero del Clavillo El Naranjal (Catamarca y Tucumán) • Ampliación parque eólico/solar “Cerro Arauco” (La Rioja) • Parque eólico Viento Reta (Buenos Aires) • Parque eólico Río Grande (Tierra del Fuego) | <ul style="list-style-type: none"> • Central nuclear Atucha III • Represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner |

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas, 2023.

En otras palabras, los proyectos de parques solares, complejos hidroeléctricos y parques eólicos-solares de Jujuy, Catamarca y Tucumán, La Rioja y Tierra del Fuego han sido generados desde las instancias subnacionales, siendo los gobiernos provinciales los que han liderado las negociaciones, apoyados por el Estado federal. Por otro lado, los proyectos de energía nuclear en Buenos Aires y las represas hidroeléctricas en Santa Cruz han sido gestionados de forma articulada entre el Estado federal y las provincias, que han compartido las instancias de negociación e implementación (Juste, 2022).

En cuanto a los modelos de gestión de las iniciativas se destaca la ejecución bajo la tipología *turnkey* o ‘Llave en Mano’, en donde el gigante asiático asume el financiamiento, la planificación del proyecto, el desarrollo de la ingeniería, la adquisición del equipamiento y suministros, la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones (Dussel Peters, 2021).

Si se analiza el parque solar de Cauchari, único proyecto de energías renovables que está finalizado, se observa que el proyecto demandó 541.5 MUSD obtenidos de tres fuentes: a) un crédito que la provincia de Jujuy tomó del Eximbank con garantía soberana del gobierno nacional, por 331.5 MUSD;⁷ b) la provincia emitió un “bono verde” por 210 MUSD en el mercado financiero de Estados Unidos que le permitió aportar financiamiento propio.¹ Ambos créditos fueron aprobados por la Legislatura provincial, poniendo en garantía los fondos de la coparticipación federal de impuestos; c) un préstamo de 10 MUSD al Banco de la Nación Argentina.⁸ La obra quedó a cargo de las firmas Power China y Shangai Electric Power Construction, proveedoras de materiales y constructoras del parque respectivamente. A ellas se sumó Talesun Energy Argentina, una multinacional china que manufactura paneles de energía solar y, luego, se sumó Huawei Technologies, que aportó la tecnología necesaria para transformar la energía de los paneles solares a corriente utilizable para su ingreso a la red eléctrica (Gonzalez Jáuregui, 2021).

En el caso de las represas hidroeléctricas de Santa Cruz, el proyecto inició en el año 2013 tras realizarse una licitación internacional la cual adjudicó la construcción de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic a la unión transitoria de empresas (UTE), integrada por la firma china Gezhouba, y las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo (Juste, 2021). La adjudicación fue controversial puesto que la oferta presentada por la UTE no fue precisamente la más baja y la prensa señaló un vínculo entre algunos de los ejecutivos de las

⁷ El bono fue emitido bajo ley del Estado de Nueva York a 5 años con una tasa del 8.625 % anual.

⁸ El préstamo fue oficializado en el Boletín Oficial 54 - 15/05/2017, que informó el empréstito a través del Decreto 3423/2017 del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Jujuy, aunque sin precisar datos relevantes como las tasas y plazos de pago.

empresas con funcionarios del gobierno nacional (Pagni, 2013). Como se mencionó antes, la gestión se suspendió momentáneamente durante la transición política de 2015 en Argentina. No obstante, el proyecto sobrevivió e incorporó a dos firmas argentinas, aunque con una pequeña participación: Gezhouba tenía el 5 % de las acciones y luego compró el 16 % de la participación de Electroingeniería, que pasó de tener 36 % al 20 %; Hidrocuyo mantuvo su 10 %.⁹ En 2023, llegando a la finalización de su mandato, el presidente Fernández anunció una visita oficial a China para destrabar el financiamiento que permitirá la llegada de las turbinas producidas allí (Redacción, 2022a)

La central nuclear Atucha III en la provincia de Buenos Aires es el proyecto que presenta rasgos diferentes de Cauchari y las represas. En 2023 se suscribió un contrato entre la empresa estatal Nucleoeléctrica Argentina (NA-SA) y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) que prevé la provisión desde China de la ingeniería, construcción, adquisición, puesta en marcha y entrega de un reactor del tipo HPR-1000, que utilizará uranio enriquecido como combustible y agua liviana como refrigerante y moderador. Lo interesante del acuerdo es que para su construcción, que iniciará en 2024, se acordó la creación de más de 7000 empleos y una integración aproximada del 40 % de proveedores nacionales (Redacción, 2022a).

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

China presenta enormes fortalezas institucionales para ofrecer “paquetes” o proyectos llave en mano (*turnkey projects*), es decir, con la capacidad de integrar aspectos de diseño, proveeduría, fabricación, financiamiento, tecnologías, servicios postventa, e incluso fuerza de trabajo en los proyectos de infraestructura. (p. 20)

Las experiencias provinciales y nacionales de estas iniciativas aportaron enseñanzas importantes respecto de la gestión con actores chinos. Incluso los proyectos que surgen de la gestión provincial requieren de la articulación multinivel entre la Provincia y el Estado federal. Esto pone de manifiesto que, aunque las provincias tengan capacidad de actuar en el plano internacional, determinadas acciones exigen de la conformidad del Estado federal; tal es el caso de contraer préstamos internacionales o emitir deuda pública. Para esto último, se requirió el acuerdo previo con el Estado federal, comprometiendo los ingresos provenientes de la coparticipación federal y, en consecuencia, su propio desarrollo (Juste, 2022). Los casos analizados muestran resultados diversos. El más exitoso, sin duda, es el parque solar de Cauchari por cuanto es un proyecto finalizado. Mientras que la gestión de las represas en Santa Cruz ha sido menos exitosa.

⁹ La empresa china no pudo comprar más acciones porque el pliego establece que al menos un 30 % de la participación societaria debía ser nacional (Fenés, 2018).

b) Producción de litio

A diferencia de Bolivia y Chile, los otros dos países que componen el Triángulo del Litio, Argentina no cuenta con un marco regulatorio específico (tabla 4) para la producción de litio. Dado a que se trata de un Estado federal, se superponen normas que emanan tanto del nivel nacional como del nivel subnacional, produciéndose un marco jurídico multinivel (Fornillo, 2015).

TABLA 4. SISTEMA JURÍDICO MULTINIVEL DEL LITIO EN ARGENTINA

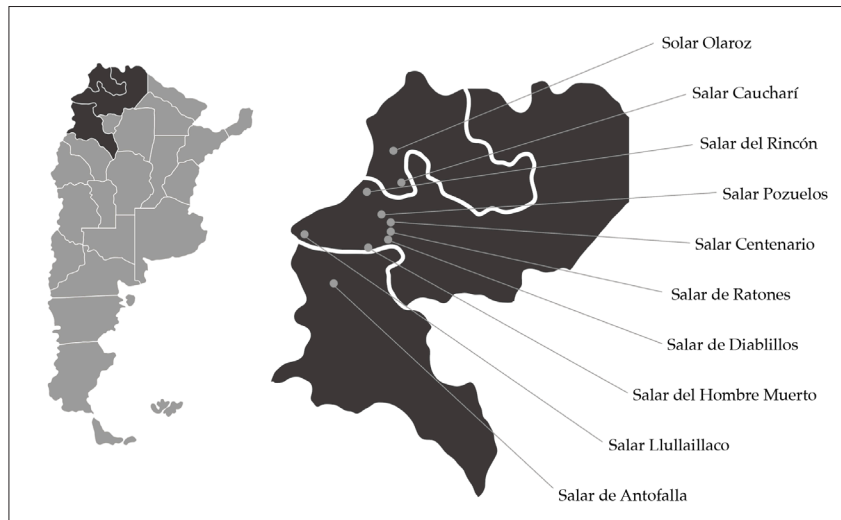
| | |
|----------------|--|
| Estado federal | <ul style="list-style-type: none"> • Constitución Nacional (Art. 124) • Ley de Minería (24.585) • Ley de Inversiones Mineras (24.196) |
| Provincias | <ul style="list-style-type: none"> • Constituciones provincias • Leyes de destino de las regalías • Leyes de creación de empresas públicas provinciales de minería y energía • Leyes de declaración de recurso estratégico |

Fuente: elaboración propia en función a la normativa vigente existente hasta el año 2023.

En la práctica, se aplica el Código de Minería como norma jurídica de fondo y, paralelamente, las leyes nacionales se encargan de promover las inversiones, de fijar los derechos de exportación, así como de la promoción y protección de la libre competencia y de establecer presupuestos mínimos ambientales (Fornillo y Gamba, 2019). Dos de estos instrumentos, la Constitución Nacional y el Código de Minería, establecen que los gobiernos provinciales son las autoridades competentes para otorgar las concesiones mineras. Desde el nivel subnacional, las provincias se reservan la regulación de los aspectos procedimentales para el otorgamiento de permisos y concesiones, y establecen las normas ambientales complementarias (Jorrat, 2022).

En el escenario internacional, China es el actor que domina el mercado mundial del litio. Si consideramos el proceso de transformación desde el mineral hasta la batería, China domina las tres etapas: extracción, refinamiento y aplicación. En la etapa de extracción, el gigante asiático ocupa el tercer lugar como productor mundial después de Australia y Chile. En la etapa de refinamiento, es el principal productor mundial de carbonato de litio, hidróxido de litio y cloruro de litio. Y en la etapa de aplicación, China es el primer productor mundial de cátodos y electrolitos, dominando así toda la cadena productiva. Por tal motivo, no es ilógica su presencia en la mayor reserva del mineral en Sudamérica (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022).

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

FIGURA 2. SALARES CON PROYECTOS AVANZADOS DE LITIO EN ARGENTINA

Fuente: Ministerio de Desarrollo Productivo, 2023.

Los capitales chinos que desembarcan no son nuevos y se suman a iniciativas de energías renovables y a la infraestructura de conectividad. Como se mencionó antes, en 2023, la Secretaría de Minería de Nación informó sobre 38 proyectos avanzados de litio en Argentina de los cuales 8 tienen inversiones chinas (véase figura 2), destacándose las firmas Gangeng Lithium, Zijin Mining Group, Zangee Mining, Tsingshan, entre otras (véase tabla 2).

El modelo de gestión de las provincias respecto del litio tiene tres puntos claves:

- *Empresas públicas provinciales.* A través de leyes provinciales se crearon Jujuy Minería y Energía Sociedad del Estado (JEMSE), Recursos Energéticos y Mineros de Salta, S.A. (REMSa) y Catamarca Minería y Energía (CAMYEN), todas ellas son empresas públicas provinciales de Jujuy, Salta y Catamarca respectivamente. Estos nuevos actores locales funcionan con la lógica de una empresa privada, asociándose a firmas privadas para la exploración y explotación del litio. Así, pueden tener una participación accionaria en los proyectos que se operan en los salares y, además, adquieren derechos de prioridad sobre la compra del carbonato de litio que se produzca en el territorio. Las firmas chinas han sabido adaptarse a ese modelo, negociando con los gobiernos provinciales, empresas estatales y comunidades locales (Freytes, Obaya y Delbouno, 2022).
- *Iniciativas de valor agregado dispersas.* Las iniciativas de industrialización del litio en Argentina se encuentran desarticuladas entre los actores. Desde el plano subnacional, provincias como Jujuy han firmado cartas de intención con Gotion Inc. y Gangfeng Ltd, para el procesamiento de la salmuera del litio.

Mientras que desde el plano nacional, en 2021 se firmó un memorando de entendimiento para la instalación y puesta en funcionamiento de una planta de fabricación de celdas y baterías de litio. En el proyecto intervinieron el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación (MINCyT), el Ministerio de Defensa, la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Ministerio

de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires e Y-TEC, la empresa de I+D para la industria energética de YPF y el CONICET (CONICET, 2021). La planta piloto, que ya se encuentra en funcionamiento, permite estudiar, conocer y mejorar el proceso productivo de las baterías de litio. En 2023, Y-TEC anunció un acuerdo con la firma estadounidense Livent que se incorporó a la iniciativa (Redacción, 2022b). La idea es que el conocimiento generado sea transferido a las provincias productoras, aunque por el momento no se evidencia el mecanismo de transferencia ¿Las grandes ausentes? Jujuy, Salta y Catamarca que no tienen participación directa en el proyecto, más allá de los intentos de alguna de ellas por conseguir instalar una planta similar en sus territorios. Por el momento esta planta piloto, denominada UniLib, recibe carbonato de litio de Catamarca.

- *Indefinición sobre un modelo nacional de producción del litio.* La ausencia del modelo de desarrollo multinivel, que articule los intereses subnacionales de las provincias productoras y los intereses del Estado federal argentino, provocó condiciones favorables para la instalación de inversiones que atentan con el objetivo de crear una cadena de valor en torno al litio. Si bien existen algunas iniciativas provinciales para desarrollar valor agregado como el caso de la provincia de Jujuy, la heterogeneidad de las gestiones provinciales y la ausencia de una estrategia coordinada, impiden una planificación a mediano y largo plazo (Fornillo y Gamba, 2019; Freytes, Obaya y Delbouno, 2022).

El Estado Federal fue ganando terreno en la agenda del litio, buscando mayor participación en los procesos provinciales. Incluso, en el Congreso Nacional, algunos legisladores enviaron proyectos para la nacionalización del recurso, aunque sin éxito (Redacción, 2024). Para una economía deprimida como la argentina, en donde las reservas del Banco Central necesitan ser robustecidas, los ingresos que genera la exportación de litio son claves.

Al mismo tiempo, las provincias crearon instancias de diálogo para buscar resguardar sus intereses frente a la creciente participación del Estado federal. La Mesa del Litio surgió como un espacio de creación de consensos y estrategias coordinadas a largo plazo para ir hacia una cadena de valor para el mineral, complementando esfuerzos para la investigación, el desarrollo de proveedores locales, la protección ambiental, y el fortalecimiento de las instituciones de gobernanza que intervienen (Muscatelli, 2023).

En este panorama, China emerge como un socio inversor con intereses crecientes en la región del noroeste argentino y avanza asociándose con firmas locales o comprando acciones en proyectos de exploración avanzados. Durante los últimos años se convirtió en el principal destino de las exportaciones de litio argentinas (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2023). Al mismo tiempo, la presencia de firmas chinas en el proceso extractivo y luego como destino final del recurso contribuyó a acrecentar la asimetría comercial entre Argentina y China, profundizando el rol del país sudamericano como exportador de recursos naturales sin transformación.

Las provincias, como economías periféricas, son conscientes de la necesidad de avanzar en una cadena de valor en torno al litio, pero son dependientes de la inversión extranjera.

En ese sentido, el interés asiático es complementario a los objetivos de diversificación productiva de las economías subnacionales. Las provincias buscan atraer capitales que les permitan poner en marcha procesos de diversificación en función de sus recursos naturales, para revertir el retraso económico y la dependencia del financiamiento del Estado federal.

Por el momento, las dinámicas de tensión multinivel en el interior del país sudamericano ya sea por descoordinación o por intereses contrapuestos en torno al litio, colabora a profundizar el modelo centro-periférico que caracteriza la relación entre Argentina y China. El resultado está a la vista, crecen las exportaciones de recurso mineral sin transformación hacia el país asiático, mientras Argentina discute y reflexiona qué modelo de producción busca.

REFLEXIONES FINALES

Al iniciar este artículo se planteó como objetivo analizar la vinculación argentina desde una perspectiva subnacional de análisis, llevando la atención hacia las provincias argentinas y su relación con China en torno a la producción energética y de litio entre 2014 y 2023.

La hipótesis planteó que las provincias argentinas establecieron agendas de trabajo con actores chinos en diversas temáticas sobresaliendo las iniciativas de producción de energías renovables y litio. El desarrollo de energías limpias resultó un interés complementario entre las provincias argentinas y China en la medida en que el país asiático construye su liderazgo en el ámbito de la transición energética y las provincias diversifican las matrices productivas locales, especialmente la energética. Pese a ello, los proyectos más avanzados evidencian nula o escasa transferencia de tecnología y *know how*. El modelo de vinculación, en la mayoría de los casos, propicia la dependencia al capital y a las firmas chinas. Paralelamente, desde el nivel estatal emergen tenues esfuerzos para que la inversión sea acompañada por transferencia que traccione el desarrollo local y nacional.

Al indagar en los modelos paradiplomáticos de las provincias argentinas se observa que se distinguen iniciativas generadas y gestionadas por las mismas provincias, e iniciativas llevadas a cabo en articulación con el Estado federal. Y esto evidencia que, incluso aquellas provincias que lideraron sus proyectos requirieron de la coordinación con el Estado federal, especialmente para la obtención de financiamiento a través de la emisión de deuda como en el caso del parque solar Cauchari. En las iniciativas gestionadas directamente por las provincias los proyectos se acuerdan con actores chinos bajo la modalidad llave en mano o *turnkey*, sin posibilidades de transferencia de tecnología o conocimientos. Y, en los proyectos articulados entre las provincias y el Estado federal, se observa mayor participación de la industria nacional y empresas locales.

Por otro lado, en la producción de litio las provincias han creado empresas públicas provinciales que les posibilita participar como inversoras de los proyectos radicados en su territorio. Esto les permite participar del proceso extractivo, y también adquirir derechos de propiedad sobre la producción. Esta estrategia las habilita a asociarse a capitales chinos para la producción de la salmuera de litio, sin procesamiento. Existen algunos intentos incipientes por crear instancias de transformación y generación de valor agregado.

Estas últimas surgen de las provincias y, en otros casos, del Estado federal, pero no existe una articulación clara entre ambos niveles.

Del otro lado, China emplea estrategias multinivel hacia las provincias y hacia el Estado federal de manera simultánea y destacándose por su alto nivel de adaptabilidad. Esto último ha sido muy notorio sobre todo ante los momentos de transición política en Argentina. El gigante asiático se presenta como un promotor del desarrollo argentino, manifestándolo a través de inversiones, *swaps* de moneda y, en 2023, gestionando el ingreso del país a los BRICS+. En contrapartida, China gana terreno en el mercado argentino y en la provisión de litio, recurso estratégico para continuar liderando la transición energética en el escenario internacional. Así también, los proyectos radicados en las provincias aseguran la inserción de las firmas chinas y la consolidación de su presencia en la región. Y este es un punto clave en la complementariedad de intereses con los niveles subnacionales.

Por último, resta conocer a futuro si la articulación entre las provincias y el Estado federal argentino permitirá sacar mayor provecho a esta complementariedad de intereses. Las respuestas parecen ir en dirección a poder definir un modelo de producción en torno al litio, como ya lo han hecho Bolivia y Chile; y, por otro lado, mejorar la articulación en la gestión entre ambos niveles, asegurando que las iniciativas permitan la transferencia de tecnología y conocimiento. Estos son puntos clave de cara a poder pensar en el desarrollo local y nacional, y a la vez, reducir los niveles de dependencia con China.

REFERENCIAS

- Araya Heredia, I. (19 de octubre de 2020). La diplomacia multinivel digital entre China y ALyC. *CityDiplomacy*. <https://citydiplomacy.org/2020/10/19/la-diplomacia-multinivel-digital-entre-china-y-alyc/>
- Barrenengoa, A. y Bilmes, J. (2022). La relación Argentina-China: ¿qué perspectivas para qué desarrollo? En Merino, G., Regueiro Bello, L. M. e Iglesias, W. T. (Coords), *Transiciones del siglo XXI y China: 50 años de relaciones bilaterales China-Argentina* (vol. 7) (pp. 21-27). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Calvento, M. y Zuccarino, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino. *Temas y Debates*, (44), 13-36. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi44.594>
- Cherini, O., Mathieu, S., Rodríguez, J. J., Rubiolo, F., y Sacco, I. (2023). *Argentina y los BRICS: una introducción a las implicancias a nivel internacional, nacional y provincial*. Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (REDAPE). <https://redappe.org.ar/informe-argentina-y-los-brics/>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2013). *Documento de orientación política de CGLU sobre la cooperación al desarrollo y los gobiernos locales*. CGLU.
- CONICET (8 de julio de 2021). *Argentina tendrá una planta de fabricación de baterías de litio*. <https://www.conicet.gov.ar/argentina-tendra-una-planta-de-fabricacion-de-baterias-de-litio/>
- Constitución de la Nación Argentina [Const.] Art. 124. (Argentina)
- Cornago, N. (2001). *Exploring The Global Dimensions of Paradiplomacy. Functional And Normative Dynamics in The Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs* [conferencia]. Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Alemania.
- D'Angelo, G., Terré, E., y Bergero, P. (2023). En 2022 el comercio bilateral con China fue el más grande de la historia. *Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (40), 2091. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/en-2022-el>
- Duchacek, I. D. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius. The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a037513>
- Dussel Peters, E. (2021). *Monitor de la infraestructura china en América Latina y El Caribe 2021* [Ciclo de conferencias del Cechimex]. Red ALC-China, México.
- Dussel Peters, E., Salazar- Xirinachs, J. M., y Armony, A. (Eds.) (2017). *Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Fenés, G. (18 de mayo de 2015). Electroingeniería y los detalles de la inversión para la construcción de las dos represas de Santa Cruz. *Energía Estratégica*. <https://www.energiaestrategica.com/electroingenieria-asegura-que-el-77-por-ciento-de-la-inversion-para-las-represas-de-santa-cruz-preve-compras-a-empresas-locales/>
- Fernández, R., González Jáuregui, J., y Merino, G.(2023). Latin America and China's Belt and Road Initiative: Challenges and Proposals from a Latin American Perspective. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, 12(23), 105-133. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16740/pr.16740.pdf
- Fornillo, B. (2015). Leyes sobre el litio: ¿recurso estratégico minero u oportunidad científico-industrial? *Realidad Económica*, (295), 134-138.
- Fornillo, B. y Gamba, M. (2019). Industria, ciencia y política en el Triángulo del Litio. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 30(58), 1-38. <https://doi.org/10.33255/3058/447>

- Freytes, C., Obaya, M., y Delbuono, V. (2022). *Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio*. FundAr. https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/10/Fundar_Litio-y-Federalismo.pdf
- Furtado, C. (1970). *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Gao, G. (1 de septiembre 2023). *Energías renovables: cooperación y perspectivas desde las relaciones China, América Latina y Unión Europea*. Red China y América Latina: Enfoques Multidisciplinarios-REDCAEM. <https://chinayamericalatina.com/energias-renovables-cooperacion-y-perspectivas-desde-las-relaciones-china-america-latina-y-union-europea/>
- Ghiotto, L. y Slipak, A. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: el rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del Centro de Estudios Latinoamericanos*, 4(7), 27-55. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/125605/CONICET_Digital_Nro.f67eff5e-f9fb-4f73-a632-3d469c0f9e30_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Gonzalez Jáuregui, J. (2021). De qué manera Argentina ha impulsado a los inversores chinos para que contribuyan a revitalizar su sector energético. *China Global Local*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/Jauregui_Argentina_China_int_ES.pdf
- Jorratt, M. (2022). *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal de la minería del litio en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile*. Comisión Económica para América Latina.
- Juste, S. (2018). Las estrategias de la gestión transnacional de unidades subestatales de doble periferia de Argentina y Chile: los casos de la provincia de Jujuy y la región de Tarapacá. *Colección*, (29), 49-78. <https://revistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/1399>
- ____ (2021). La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina respecto a actores chinos. *Foro Internacional*, 61(4), 1003-1035. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2679>
- ____ (2022). La continuidad de la acción externa de unidades subestatales a través de los cambios políticos del Estado. Jujuy: ¿la provincia que entendió la relación con China? *Studia Politicæ*, (55), 85-108. <https://doi.org/10.22529/sp.2021.55.04>
- Juste, S. y Álvarez, M. (2023). Pensar el litio en Argentina y Chile: oportunidades transfronterizas para el desarrollo de una cadena de valor [Trabajo presentado al concurso regional de ensayos “Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación / Casa Patria Grande.
- Juste, S. y Oddone, N. (2020). Aportes teóricos para el estudio de la cooperación transfronteriza de unidades subestatales de doble periferia. *CUPEA. Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (132), 63-78. <https://doi.org/10.35305/cc.vi132.95>
- Keating, M. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Forum of Federations: An International Federalism.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (2011). *Power and Interdependence*. Pearson.
- Marín, N., d’Angelo, G., y Terré, E. (2023). Un viaje por las exportaciones provinciales y sus socios comerciales. *Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (41), 2111.: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/un-viaje-por>
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2023). *Catálogo de Proyectos Avanzados de Litio*. Secretaría de Minería. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/catalogo_de_proyectos_avanzados_de_litio-espanol.pdf
- Ministerio de Economía de Argentina (2021). *¿Qué son las energías renovables?*. Estado argentino. <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/energia-electrica/renovables/que-son-las-energias-renovables>

- Muscattelli, N. (8 de febrero de 2023). Lito: las provincias y el Gobierno quieren quedarse con una parte mayor de la renta de las mineras. *Clarín Economía*. https://www.clarin.com/economia/litio-provincias-gobierno-quieren-quedarse-parte-mayor-renta-mineras_0_zTF0ZwUD88.html
- Myers, M. (2020). *Going Local: An Assessment of China's Administrative-Level Activity in Latin America and the Caribbean* (núm. 35). Jack Gordon Institute Research Publications. https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/35
- Oddone, N., Rubiolo, F., y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, (32), 63-84. <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.06>.
- Oviedo, E. (2017). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de casos*. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- _____. (2023). *Relaciones Internacionales en tiempos de auge chino y declive argentino*. Areté.
- Pagni, C. (19 de agosto de 2013). La increíble licitación de dos represas en Santa Cruz, camino del escándalo. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-increible-licitacion-de-dos-represas-en-santa-cruz-camino-del-escandalo-nid1612048/>
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Redacción (1 de febrero de 2022a). Kicillof participó de la firma del contrato para construcción de Atucha III. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/informacion-general/argentina/kicillof-participo-la-firma-del-contrato-construccion-atucha-iii-n5362781>
- _____. (14 de febrero de 2022b). Y-TEC avanza hacia la primera planta de celdas y baterías de litio de Latinoamérica. *FyM del Sol*. <http://radiodelsolpehuajo.com.ar/articulo/y-tec-avanza-hacia-la-primera-planta-de-celdas-y-baterias-de-litio-de-latinoamerica.php>
- _____. (2 de junio de 2023a). La Argentina amplió el swap con China: sumó 5.000 millones de “libre disponibilidad”. *Télam*. <https://www.pressreader.com/argentina/telam-negocios/20230603/281565180148952>
- _____. (2 junio de 2023b). Instituciones chinas financiarán obras de infraestructura por más US\$ 3000 millones. *TV Pública*. <https://www.tvpublica.com.ar/post/mas-us-3-000-millones-en-obras-de-infraestructura-financiadas-por-instituciones-chinas>
- _____. (24 de marzo de 2024). Lito: buscan declararlo como un recurso estratégico para “recuperar soberanía”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/545192-litio-buscan-declararlo-como-un-recurso-estrategico-para-rec>
- Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Tassi, N. y Jiménez, T. (2021). Rutas de la seda sudamericanas: China en las economías populares regionales, *Temas Sociales*, (49), 10-39. https://ojs.umsa.bo/ojs/index.php/soc_idis_ts/article/view/129
- Vadell, J. (2022). China en América Latina y el Caribe y el actual reordenamiento político global. En Merino, G., Regueiro Bello, L. M. y Iglecias, W. T. (Coords), *Transiciones del siglo XXI y China: 50 años de relaciones bilaterales China-Argentina* (vol. 7) (pp. 47-58). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Zabaloy, M. F., Guzowski C., y Recalde, M. Y. (2023). Políticas públicas para la transición energética argentina: pasado, presente y futuro. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(1), 95-112. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2023.69379>