



Foro internacional  
ISSN: 0185-013X  
El Colegio de México A.C.

Maris Juste, Stella  
La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina respecto a actores chinos  
Foro internacional, vol. LXI, núm. 4, 2021, Octubre-Diciembre, pp. 1003-1035  
El Colegio de México A.C.

DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v61i4.2679>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59969382005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# LA GESTIÓN TRANSNACIONAL SUBESTATAL DE PROYECTOS ENERGÉTICOS EN ARGENTINA RESPECTO A ACTORES CHINOS

## SUB-STATE TRANSNATIONAL MANAGEMENT OF ENERGY PROJECTS IN ARGENTINA IN RELATION TO CHINESE ACTORS

## LA GESTION TRANSNATIONALE SOUS-ÉTATIQUE DES PROJETS ÉNERGÉTIQUES EN ARGENTINE EN RELATION AVEC LES ACTEURS CHINOIS

STELLA MARIS JUSTE

*Consejo de Investigaciones Científicas y  
Técnicas (CISOR-Conicet) y Universidad  
Nacional de Jujuy (UNJu)  
stellajuste@gmail.com*

**RESUMEN:** El artículo propone analizar los proyectos energéticos de provincias argentinas con actores chinos, en el contexto de la creciente tendencia de los actores subestatales de desplegar acciones internacionales, instrumentalizando la política exterior. Los casos de estudio son las provincias de Jujuy, Neuquén y Santa Cruz. El objetivo es estudiar las relaciones argentino-chinas desde la perspectiva subestatal y estudiar la gestión internacional subestatal en relación con el desarrollo.

La metodología es cualitativa con interpretación de documentos, teniendo en cuenta la contextualización y exploración de cada caso. El análisis toma las teorías de la interdependencia compleja y el estructuralismo para explicar la dinámica centro-periferia.

*Palabras claves:* gestión transnacional; proyectos energéticos;  
Argentina; China; provincias.

**ABSTRACT:** The article proposes to analyze the energy projects of Argentine provinces with Chinese actors in the context of the growing tendency of sub-state actors to deploy international actions, instrumentalizing foreign policy. The case studies are the provinces of Jujuy, Neuquén and Santa Cruz. The ob-

jective is to study Argentine-Chinese relations from a sub-state perspective and to study sub-state international management in relation to development.

The methodology is qualitative with interpretation of documents, taking into account the contextualization and exploration of each case. The analysis makes use of the theories of complex interdependence and structuralism to explain the center-periphery dynamics.

*Key words:* transnational management; energy projects; Argentina; China; provinces.

*Traducción de* FIONN PETCH, CM IDIOMAS

RÉSUMÉ: L'article se propose d'analyser les projets énergétiques des provinces argentines avec des acteurs chinois, dans le contexte de la tendance croissante des acteurs infra-étatiques à déployer des actions internationales, instrumentalisant la politique étrangère. Les études de cas sont les provinces de Jujuy, Neuquén et Santa Cruz. L'objectif est d'étudier les relations argentine-chinoises du point de vue infra-étatique et d'étudier la gestion internationale infra-étatique en relation avec le développement.

La méthodologie est qualitative avec une interprétation des documents, prenant en compte la contextualisation et l'exploration de chaque cas. L'analyse utilise les théories de l'interdépendance complexe et du structuralisme pour expliquer la dynamique centre-périphérie.

*Mots-cléf:* gestion transnationale ; projets énergétiques ; Argentine ; Chine ; provinces.

*Traducción de* RAFAEL SEGOVIA, CM IDIOMAS

Fecha de recepción: agosto de 2019.

Fecha de aceptación: julio de 2021.

## INTRODUCCIÓN

A fines de 2015, junto al inicio del gobierno de Mauricio Macri, Argentina llevó a cabo un proceso de reorientación de su política exterior que repercutió en cambios internos en el territorio nacional. Las provincias, involucradas en acciones de carácter internacional para su desarrollo, se vieron afectadas por los cambios en la agenda de política exterior del Estado federal.

Al mismo tiempo, en el contexto internacional, China emergió como un socio discursivamente “promotor” del desarrollo en los países latinoamericanos, a través de la estrategia Belt and Road Initiative (BRI). Esta estrategia china provocó un nuevo acercamiento hacia América Latina y la reconfiguración de la relación entre Argentina y China. La publicación por el gobierno de la República Popular China (RPCh) del documento conocido como el “Libro Blanco de las relaciones de China hacia América Latina” en 2008 fue un hito que expuso la creciente relevancia que el país oriental comenzó a otorgarle a la región. Luego, en 2015, otro hecho significativo fue la Primera Cumbre Celac-China. Ambos sucesos se tradujeron en un incremento inmediato de las inversiones.<sup>1</sup>

En ese marco, Slipak y Ghiotto diferenciaron dos periodos de la inversión china en América Latina. El primero comprende de 2010 hasta 2015, en el que las inversiones se direccionaron, principalmente, al sector hidrocarburífero y a la minería. Entre ellos, los proyectos extractivos en Perú y Venezuela. El segundo periodo se extiende desde la Cumbre Celac+China hasta la actualidad y, en él, se observa que la inversión se dirige a proyectos de infraestructura de conectividad (vial, ferroviaria, portuario, tendidos eléctricos, entre

<sup>1</sup> Ariel Slipak y Luciana Ghiotto, “El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa inter-hegemónica”, *Cuadernos del CEL*, vol. iv, núm. 7, 2019, pp. 26-55, <http://www.celcuadernos.com.ar/upload/pdf/2.%20Slipak%20y%20Ghiotto.pdf>

otros) y al sector energético con prevalencia de energías renovables. En este último periodo, China apostó al financiamiento, por ejemplo, de corredores ferroviarios en Brasil, Bolivia y Perú, y manifestó su intención de participar de los tramos de corredores bioceánicos en Argentina y Chile. A estas iniciativas se sumaron la financiación obtenida para los Ferrocarriles Belgrano Cargas y San Martín Cargas que forman parte de la columna vertebral de las redes ferroviarias de Argentina y que, si bien han estado encabezadas por el Ejecutivo nacional, son de vital importancia para las provincias alejadas de los puertos.<sup>2</sup>

En este aspecto, la BRI aparece como una oportunidad de vinculación para la obtención de financiamiento y el intercambio comercial pero es, también, una relación que por su naturaleza profundiza la inserción de Argentina como exportador de bienes primarios y la importación de bienes de industrialización media o alta.<sup>3</sup> En ese sentido, el modelo de vinculación mantiene el formato centro-periférico entre China y Argentina. Si bien el país sudamericano no ha formalizado aún el ingreso a la BRI, como sí lo han hecho Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador y Uruguay, es muy probable que se produzca en fecha próxima.

En este marco de reconfiguración de los vínculos argentino-chinos, algunas provincias empezaron a adquirir prota-

<sup>2</sup> La empresa china Machinery Engineering Corporation otorgó al gobierno argentino un préstamo de 2470 millones de dólares, que amplió a 4000 millones para quintuplicar la cantidad transportada en el Belgrano Cargas a fines de 2019. Mientras que la compañía China Railway Construction Corporation Limited firmó un contrato para renovar 1020 kilómetros de vías del ferrocarril San Martín Cargas, en el tramo que va desde Mendoza hasta los puertos de Rosario y Buenos Aires. Favio Ré, “Las seis apuestas de inversión de China en Argentina”, *La Voz*, 8 de marzo de 2019, <https://www.lavoz.com.ar/negocios/seis-apuestas-de-inversion-de-china-en-argentina>.

<sup>3</sup> Eduardo Daniel Oviedo, “Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina na OBOR”, *Tempo Exterior*, IGADI, vol. XIX (I), núm. 37, 2018, pp. 115-129; <http://politica-china.org/areas/politica-exterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor>

gonismo por su participación en la agenda bilateral a través de proyectos emplazados en su territorio. Entonces, ¿cómo es la gestión subestatal con el Estado en el marco de la política exterior argentina respecto de China?, ¿cómo es la gestión subestatal en relación con actores chinos? ¿Hay evidencia de que el accionar subestatal pueda influir en el patrón de vinculación centro-periferia entre ambos países?

La hipótesis de este trabajo sostiene que las provincias argentinas despliegan acciones de gestión transnacional para intervenir en la relación bilateral argentina-china, en la que observan oportunidades de financiamiento para proyectos energéticos que el Estado federal no puede financiar y que, a su vez, les contribuyen a diversificar las matrices productivas subestatales. No obstante, dadas las características de los proyectos y las acciones subestatales, no se producen alteraciones en el patrón centro-periferia que caracteriza las relaciones entre Argentina y China. Así lo demuestran las respuestas de Jujuy, Neuquén y Santa Cruz al desplegar acciones de gestión transnacional en el plano estatal (con el Estado federal) y en el plano internacional (con actores chinos).

Para el presente análisis, el trabajo se organizó en torno al estudio de la relación entre Argentina y China. Luego, la atención se enfocó en el marco jurídico que reconoce la capacidad de acción internacional de las provincias y, posteriormente, el examen de la gestión transnacional de cada una de las tres provincias mencionadas anteriormente. Por último, se esbozaron algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

#### CARACTERIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE ARGENTINA Y CHINA

Para comprender el accionar internacional de las provincias argentinas, resulta ineludible entender el contexto interestatal en el que se producen. La corriente estructuralista o desarrollista se consolidó como visión centro-periferia a partir del célebre estudio de la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (Cepal) titulado “El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas”, de Raúl Prebisch (1949).<sup>4</sup> El estructuralismo explicó el atraso económico de los países latinoamericanos a través de sus debilidades para modernizarse y que impedían su progreso económico. La dinámica del sistema mundial se definió por el patrón de desarrollo dominante que establece condiciones de desarrollo en el centro y el subdesarrollo en la periferia.<sup>5</sup> De acuerdo con esta lógica, las actividades más avanzadas se concentran en la zona central, donde las condiciones para el desarrollo son más favorables. En la periferia, en cambio, los actores se adaptan a las demandas del centro que condicionan su desarrollo, estableciéndose así una relación de dependencia y dominación.<sup>6</sup>

Siguiendo a Prebisch, las posibilidades de desarrollo de la periferia están determinadas, a largo plazo, por las condiciones que gobiernan las relaciones entre el centro y la periferia, y que definen funciones específicas para cada una de las partes del sistema.<sup>7</sup> La relación centro-periférica entre China y Argentina se evidencia en los términos de intercambio de la vinculación. China aglutina capital o lo ofrece a través de inversiones y *swaps* de moneda, compra bienes primarios de zonas periféricas como Argentina y es, en lo político, un actor capaz de ejercer influencia en el sistema. Argentina, por su parte, es una economía esencialmente primaria y con un sector de valor agregado incipiente, exporta granos a China e importa manufacturas, intercambio en el que prevalece una balanza comercial negativa, trabaja con *swaps* de mone-

<sup>4</sup> Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, Cepal, 1949.

<sup>5</sup> Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1970; Aldo Ferrer; “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, *Revista Cepal*, núm. 101, 2010.

<sup>6</sup> Sunkel y Paz, *op. cit.*

<sup>7</sup> Raúl Prebisch, *Estructura socioeconómica y crisis del sistema*, Santiago de Chile, Cepal, 1978.

da y, así también, es receptor de inversión que, a mediano y largo plazo, genera deudas y, en consecuencia, dependencia. Según Eduardo Oviedo:

El esquema desigual consiste en asimetrías Norte-Sur e intercambios centro-periféricos, con déficit comercial y requerimientos de capital. Su consolidación convirtió la paridad original en dependencia comercial y financiera durante los dos años finales del gobierno de Fernández de Kirchner. Tras la alternancia, la administración Macri retornó al sistema financiero internacional y licuó la dependencia financiera en China, pero mantuvo su dependencia multilateral del capital extranjero, así como la fuerte influencia de China en la economía local. A diferencia de otros países sudamericanos, se puede definir con precisión la existencia de una década perdida de la Argentina en el comercio con China, presentándose el factor China como una de las causas del deterioro de la economía nacional.<sup>8</sup>

Con la alternancia política argentina, las relaciones entre ambos países transitaron momentos de tensión y cooperación.<sup>9</sup> En 2014 tuvo lugar un importante acercamiento que se oficializó con el acuerdo de Relaciones Estratégicas Integrales, suscrito por los presidentes Cristina Fernández y Xi Jinping. Éste se consolidó con la visita oficial de la presidente argentina y la firma de un conjunto de acuerdos bilaterales al año siguiente.<sup>10</sup> Sin embargo, los esfuerzos de cooperación y acercamiento se pausaron cuando la oposición política cuestionó algunos de los acuerdos rubricados, entre ellos la construc-

<sup>8</sup> Eduardo Daniel Oviedo, “Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política”, *Revista Voces en el Fénix*, 2018, pp. 94-101.

<sup>9</sup> Eduardo Daniel Oviedo, “Alternancia política y capitales chinos en Argentina”, en Eduardo Daniel Oviedo (comp.), *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de caso*, Rosario, UNR Editora, 2017, pp. 12-35.

<sup>10</sup> *Ibid.*



ción de dos represas en la provincia de Santa Cruz y la Estación Espacio Lejano en la provincia de Neuquén.<sup>11</sup>

Con el cambio de signo político en Argentina a fines de 2015, se produjo también una alteración en la orientación de la política exterior respecto del gobierno antecesor, que se manifestó principalmente en el regreso al mercado internacional de capitales y la normalización de los vínculos políticos con las principales economías, afectando también la relación con el gigante asiático.<sup>12</sup> En este nuevo contexto, China tuvo predisposición a generar flujos de capitales hacia Argentina. En palabras de Oviedo:

El gobierno chino decidió acordar un swap de monedas y otorgar préstamos para proyectos en infraestructura, realizar compras directas o por licitación del Gobierno Nacional (o provincias con aval del Estado Nacional) a cambio de beneficios políticos, particularmente la construcción, establecimiento y operación de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia del Neuquén.<sup>13</sup>

Esta reorientación de la política exterior argentina se manifestó durante la realización del G20 en Buenos Aires a finales de 2018. En esa oportunidad, Argentina y China suscribieron 30 nuevos acuerdos, convirtiéndose en uno de los mayores

<sup>11</sup> La oposición política, principalmente la coalición Cambiemos, cuestionó los acuerdos, esgrimiendo la inconstitucionalidad del artículo 5 del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, y criticó los acuerdos para la construcción de dos represas en la provincia de Santa Cruz y la Estación de Espacio Lejano en la provincia del Neuquén. Mauricio Macri, quien entonces era precandidato a presidente, envió una carta al embajador de China en Argentina, Yang Wanming, transmitiendo su preocupación por los acuerdos porque comprometían al Estado argentino por décadas, siendo que éstos requieren consenso político interno, véase Eduardo Daniel Oviedo, “Alternancia política y capitales...”, art. cit.

<sup>12</sup> *Loc cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 22.

inversores del país.<sup>14</sup> Durante los eventos que se desarrollaron en el encuentro, las provincias argentinas grandes fueron protagonistas, participando activamente de las negociaciones en busca de financiamiento chino para proyectos en sus territorios.

Posteriormente, en la presidencia de Alberto Fernández iniciada a fines de 2019, el vínculo se mantuvo sin mayores cambios, sumándose acciones de cooperación sanitaria en el marco de la pandemia de COVID-19 y, posteriormente, un acuerdo de compra de vacunas del laboratorio Sinopharm.<sup>15</sup>

Ahora bien, ¿qué sucede en el plano subestatal? El accionar de las provincias argentinas no es un hecho nuevo. Desde el plano teórico, a fines de la década de 1970, el incremento de las acciones de gestión internacional trajo consigo el replanteo de la existencia de una voz única en el sistema internacional, que históricamente fue la del Estado. La coexistencia de múltiples voces y representaciones sobre un mismo territorio dio lugar a nuevas formas de vinculación y cooperación entre distintos niveles de gobierno y actores.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Natasha Niebieskikwiat; “Tras la Cumbre del G20: con 30 nuevos acuerdos, China es uno de los mayores inversores en Argentina”; *Clarín*, 3 de diciembre de 2018, [https://www.clarin.com/politica/30-nuevos-acuerdos-china-mayores-inversores-argentina\\_0\\_vOMWyJ4KU.html](https://www.clarin.com/politica/30-nuevos-acuerdos-china-mayores-inversores-argentina_0_vOMWyJ4KU.html)

<sup>15</sup> “El gobierno acordó la compra de vacunas Sinopharm”, *El País digital*, 10 de febrero de 2021, <https://elpaisdigital.com.ar/contenido/el-gobierno-acord-la-compra-de-vacunas-de-sinopharm/29978>

<sup>16</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989; Celestino del Arenal, “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2009; Caterina García Segura, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, enero-marzo de 1996, <http://www.paradiplomacia.org/actividadextradelasentidades.pdf>

## EL ROL DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS A TRAVÉS DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL

La capacidad de las unidades subestatales para actuar en el plano internacional se encuentra definida por los textos constitucionales de cada Estado. En Argentina, el artículo primero de la Constitución Nacional afirmó que el país “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”.<sup>17</sup> Con base en esa premisa, el Estado se organizó en torno a la existencia de dos polos de poder: por un lado, el gobierno central y, por otro, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantuvieron intactas a excepción de aquellas facultades que expresamente se delegaron al gobierno federal.<sup>18</sup>

La reforma constitucional de 1994 receptó los cambios de la realidad internacional, otorgando a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales, reconociendo así su capacidad de actuación en la esfera internacional. El texto constitucional de 1994 registró la capacidad de las provincias argentinas para actuar internacionalmente en el artículo núm. 124, el cual establece que:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la políti-

<sup>17</sup> La Constitución del Estado argentino en su capítulo primero dedicado a declaraciones, derechos y garantías establece en su artículo primero que: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

<sup>18</sup> El mismo texto constitucional reza en sus artículos 121 y 122:

Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Artículo 122: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.

ca 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 [...].<sup>19</sup>

De este artículo se desprenden, además, las condiciones que deben reunir las acciones subestatales de carácter internacional: 1) no contradecir la política exterior; 2) no afectar las facultades que las provincias delegaron al Estado nacional; 3) no comprometer el crédito público nacional y 4) informar al poder legislativo nacional. No obstante, al carecer de una reglamentación, existen algunos grises como, por ejemplo, el proceso de informe de la gestión internacional provincial al Congreso Nacional.

Con ese marco precedente, la relación argentino-china a nivel subestatal se instrumentalizó a través de proyectos energéticos en los que las provincias desplegaron acciones de gestión transnacional. En ese sentido, los proyectos de interés de los actores chinos se centraron principalmente en tres provincias y cuatro proyectos:

CUADRO 1  
Provincias y proyectos de gestión transnacional  
con China

<i>Provincia</i>	<i>Proyecto</i>
Jujuy	Parque fotovoltaico “Cauchari”
Neuquén	Parque eólico “Los Meandros”
Santa Cruz	Represa hidroeléctrica “Cóndor Cliff” Represa hidroeléctrica “La Borrascosa”

*Fuente:* elaboración propia con base en los proyectos energéticos de gestión subestatal relevados.

<sup>19</sup> Constitución Nacional Argentina, art. 124.

De estos proyectos, los emprendidos por Jujuy y Neuquén han sido iniciados y promovidos por las mismas provincias, mientras que en Santa Cruz las iniciativas provinieron del Estado federal con participación de éstas.

En el campo teórico específico de las relaciones internacionales, el estudio del comportamiento de las unidades subestatales como actores internacionales es relativamente reciente, tras haberse empezado su investigación en la década de 1980 junto a las transformaciones que modificaron el carácter Estado-céntrico del sistema internacional.<sup>20</sup> Estos cambios propiciaron que las relaciones internacionales dejaran de ser una prerrogativa única del Estado, dando lugar a la aparición de nuevos actores (gubernamentales y no gubernamentales) que formaron un entramado de relaciones intergubernamentales y transnacionales.<sup>21</sup> Dentro de las teorías de las relaciones internacionales, este fenómeno fue explicado por el enfoque de la “interdependencia compleja”, surgido como crítica a la corriente realista y sustentado en el contexto global de transformación que propicia la aparición de actores de distinta naturaleza.<sup>22</sup> La emergencia de las unidades subestatales (provincias, regiones, departamentos, *landers*, etc.) en la escena internacional aportó complejidad al sistema internacional, irrumpiendo con acciones que responden a intereses propios de desarrollo.

Siguiendo a Boisier,<sup>23</sup> esta reconfiguración trajo consigo un escenario contextual, relacionado con los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna, como los que han encarado Argentina y China de diferentes for-

<sup>20</sup> Keohane y Nye, *op. cit.*; James Rosenau, “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales”, *Revista Nueva Sociedad*, 1997, núm. 148; Arenal, *op. cit.*

<sup>21</sup> Keohane y Nye, *ibid.*

<sup>22</sup> García Segura, art. cit.

<sup>23</sup> Sergio Boisier, “Un marco para la diplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario”, en Luis Maira (comp.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2014.

mas; un escenario estratégico, relacionado con la consolidación de una geografía con nuevas modalidades de gestión territorial que permiten a las provincias mayor protagonismo, y un escenario político vinculado a la modernización del Estado y a una reinención de las unidades subestatales como actores responsables de su propio desarrollo. En esta reconfiguración, el ámbito de actuación inmediata de las provincias es su propio territorio, el cual administran y sobre el que se producen procesos socioeconómicos y políticos de carácter sistémico que lo impactan.<sup>24</sup>

En este sentido, si se analiza la relación Estado-unidades subestatales, la producción del contenido y la ejecución de la política exterior continúan siendo funciones exclusivas del Estado, mientras que la gestión subestatal en el plano internacional proporciona un instrumento complementario que brinda un mayor margen de acción para la consecución de los intereses subestatales.<sup>25</sup> En Argentina, y tal como lo señalan las autoras argentinas Colacrai y Zubelzú,<sup>26</sup> las provincias carecen de facultades para fijar el contenido de la política exterior del Estado, puesto que esa es una materia reservada al gobierno nacional, pero tienen posibilidades de influir en cómo ésta se ejecuta. Por lo tanto, la gestión internacional subestatal se manifiesta como una política pública de gobiernos subestatales en el escenario internacional cuyo fin es perseguir el desarrollo local.<sup>27</sup> En ese sentido, no se trata de actuar en oposición a la política exterior, sino que,

<sup>24</sup> Mariana Calvento, “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina”, *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 1 (2016).

<sup>25</sup> Mariana Calvento, “La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”, *Revista Interações*, vol. 15, núm. 2 (2014).

<sup>26</sup> Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, “Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Serie Documentos de Trabajo núm. 6, 1994.

<sup>27</sup> Calvento, art. cit.

como sostiene Duchacek, existe una “coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la gestión transnacional”.<sup>28</sup>

Como actividad propia y voluntaria de las provincias, se entiende la gestión transnacional como una política pública de un gobierno local en el plano estatal e internacional. Esto implica que, al ser una política pública, la gestión transnacional comprende un núcleo temático en el que se visibilizan los intereses subestatales, un alcance que va desde los escenarios más cercanos hasta los más distantes, una intensidad según el tipo de contacto y una modalidad de ejercicio de la gestión.<sup>29</sup> Es en este sentido de complementariedad en el que se ensamblan los intereses de desarrollo local de las provincias argentinas en la relación bilateral argentina-china.

Por consiguiente, las provincias, al igual que cualquier otra unidad subestatal, tienen la capacidad de llevar a cabo acciones de gestión transnacional, entendiéndose ésta como una política pública desplegada en dos planos: en el sistema estatal (gestión estatal) y en el sistema internacional (gestión internacional), y que tienen como fin responder a los intereses de desarrollo subestatal.<sup>30</sup>

CUADRO 2  
Sistemas y planos de la gestión transnacional subestatal

	<i>Sistema</i>	<i>Plano de gestión</i>
Gestión transaccional	Estatal	Gestión estatal
	Internacional	Gestión internacional

*Fuente:* elaboración propia.

<sup>28</sup> Maira, *op. cit.*, p. 372.

<sup>29</sup> Graciela Zubelzú, “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados (CEA)*, núm. 18, 2006.

<sup>30</sup> Stella Juste, “La condición de doble periferia en unidades sub-estatales”, *Revista Interações*, vol.18, núm. 4 (2017), pp.169-184.

En este contexto, el presente análisis se concentró en los proyectos de producción energética de provincias argentinas respecto a actores chinos, estudiando la dimensión estatal y la dimensión internacional que componen la gestión transnacional.

### *El parque fotovoltaico “Cauchari” en Jujuy*

La Provincia de Jujuy se ubica en el extremo norte de Argentina, en el límite con Bolivia y Chile. Se extiende sobre una superficie de 53 219 km<sup>2</sup>, con una población de 753 891 habitantes, según el último censo poblacional de 2018.<sup>31</sup> Su economía es esencialmente primaria, de la que sobresale la explotación minera, la producción de cítricos, tabaco y azúcar; representa el 1.1 % del producto interno bruto (PIB) de Argentina, según los últimos datos oficiales de 2019.<sup>32</sup>

Por sus condiciones medioambientales, la región de la puna o desierto de altura en Jujuy presenta excelentes condiciones para la producción de energía solar, al ser una de las zonas con mayor radiación solar del planeta. Su construcción se realizó en la localidad de Cauchari, departamento de Susques, a más de 4000 metros sobre el nivel del mar, habitado por las comunidades de Puesto Sey, Pastos Chicos, Huáncar, Susques, Catua, entre otras.

En el plano de la gestión estatal, el proyecto contó con la acción coordinada y la sintonía de voluntades del Estado federal y la provincia. Cabe mencionar, que entre 2015 y 2019, la provincia y el país estaban gobernados por la coalición política Cambiemos; posteriormente, el Partido Justicialista retomó la conducción nacional y la provincia conservó igual signo político. En este contexto, Jujuy presentó el proyecto

<sup>31</sup> Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Jujuy*, mayo de 2019, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro\\_informes\\_productivos\\_provinciales\\_jujuy\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_informes_productivos_provinciales_jujuy_0.pdf)

<sup>32</sup> *Ibid.*



de producción de energía fotovoltaica Cauchari a la convocatoria del programa RENOVAR,<sup>33</sup> a través de la empresa Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE). El programa buscó subastar la producción de megavatios de energía, en un intento del Estado por promover las energías renovables y producir mejoras en el abastecimiento energético del país, que demostrara transparencia y un sentido “federal”, en el que todas las provincias pudiesen participar. El proyecto Cauchari ganó los 300 MW (megavatios) de potencia solar fotovoltaica que el gobierno llamó a licitación en la ronda 1 y, en abril de 2021, se anunció el acuerdo de ampliación de 200 a 500 MW.<sup>34</sup>

Respecto de la gestión internacional subestatal, la provincia se asoció a la empresa Power China, a través de JEMSE, bajo la modalidad “Turn Key” o “llave en mano” para la ejecución del proyecto. Se acordó que la firma china estuviera a cargo del desarrollo de la ingeniería, la adquisición de la totalidad del equipamiento y suministros, la construcción y puesta en marcha de las instalaciones.

<sup>33</sup> En ese punto, resulta necesario aclarar que los proyectos energéticos con China abordados en este estudio no son todos de carácter renovable. Mientras que la energía solar y eólica son consideradas renovables, la energía hidroeléctrica no lo es. Este criterio es al que se adhiere la comunidad internacional y, particularmente, el Estado argentino. Específicamente, el Ministerio de Economía reconoce como energías renovables a la energía 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. Véase: Ministerio de Economía de Argentina, “¿Qué son las energías renovables?”, 23 de julio de 2021, <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/energia-electrica/renovables/que-son-las-energias-renovables>

<sup>34</sup> En abril de 2021, JEMSE, Cauchari Solar, PowerChina y Shanghai Electric firmaron el acuerdo de ampliación del Parque Cauchari en 200 MW más, véase: Gobierno de la Provincia de Jujuy, “Rumbo a los 500 MW: se firmó el acuerdo para la ampliación de Cauchari”, Dirección de Prensa, 29 de abril de 2021, [https://prensa.jujuy.gob.ar/gerardo-morales/se-firmo-el-acuerdo-la-ampliacion-cauchari-n101646?fbclid=IwAR1WTDcB2NVcqWYWmV8u3d0Qo0O\\_WhaqmDPDBBvH3kI23G6jaE8bavbiRQ8](https://prensa.jujuy.gob.ar/gerardo-morales/se-firmo-el-acuerdo-la-ampliacion-cauchari-n101646?fbclid=IwAR1WTDcB2NVcqWYWmV8u3d0Qo0O_WhaqmDPDBBvH3kI23G6jaE8bavbiRQ8)

Un punto clave para entender la gestión transnacional de Jujuy para la concreción de Cauchari es el financiamiento. Este último es uno de los puntos más atractivos desde la perspectiva de la investigación, teniendo en cuenta que fue un caso testigo de intervención subestatal. El costo total del proyecto se estimó en 541 millones de USD, de los cuales 357 millones correspondieron a la construcción de la planta fotovoltaica.<sup>35</sup> Para ello, Argentina y China firmaron un contrato gobierno a gobierno con una tasa preferencial de 3% por el que Jujuy accedió a un crédito de 331 millones de USD del Export-Import Bank de China, destinado a la construcción de la planta de energía fotovoltaica.<sup>36</sup> Asimismo, para dar inicio a las obras y ofrecer certidumbre a sus socios extranjeros, Jujuy emitió un “bono verde”<sup>37</sup> por 210 millones de USD a una tasa del 8.625% anual.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> El presupuesto estimado para Cauchari fue de 541 millones de USD. Ese monto incluye la estación fotovoltaica (357 millones de USD); la subestación transformadora (33 millones de USD); impuestos y otros gastos asociados a la importación de equipos (92 millones de USD); gastos financieros e intereses durante el período de construcción (52 millones de USD) y los gastos de inicio de obra (7.5 millones de USD). Véase: Gastón Fenés, “Los detalles sobre el Cauchari: ¿Se aplicará el *take or pay*?”, *Energía Estratégica*, 15 de noviembre 2017, <http://www.energiaestrategica.com/costos-plazos-financiamiento-del-parque-solar-cauchari-se-aplica-take-or-pay>

<sup>36</sup> Los documentos que formalizaron la financiación de China fueron firmados por el presidente Mauricio Macri y su par, Xi Jinping, durante la visita del mandatario nacional a Beijing en mayo de 2018.

<sup>37</sup> En palabras del gobernador Morales, los Bonos Verdes son títulos de crédito emitidos por instituciones públicas o privadas bajo el compromiso de invertir en proyectos que reduzcan las emisiones de carbono, además se constituyen como una alternativa de financiación para proyectos ambientales sostenibles. Véase: Gobierno de la Provincia de Jujuy, “Bono para el desarrollo de Cauchari”, Dirección de Prensa, 18 de septiembre 2017, <http://prensa.jujuy.gob.ar/tag/bono-verde/>

<sup>38</sup> A principios de 2018, La Rioja colocó el primer “bono verde” del país por 200 millones de dólares. También fue la primera vez que esa provincia salió a los mercados internacionales a buscar financiamiento. La Rioja pagó una tasa mayor, de 9.75% anual. Véase: Rafael Mathus Ruiz, “Con el primer bono verde, Jujuy juntó 210 millones de USD”, *La Nación*,

El parque fue inaugurado en octubre de 2019, pero no entró en funcionamiento hasta septiembre de 2020, debido a que requería obras de conexión al Sistema Argentino de Interconexión (SADI). Dado que la puna jujeña no cuenta con líneas de transmisión, se debió construir una subestación transformadora que se denominó “Estación Transformadora del Altiplano” y líneas de transporte eléctrico para poder evacuar la energía generada por los paneles. Esta construcción la llevó a cabo el gobierno nacional con fondos del Tesoro estimados en 50 millones de USD, a solicitud de la provincia. Esto despertó varias críticas en el sector energético, que entendieron que esta obra debió haber sido parte de la oferta técnica de JEMSE en la licitación del programa Renovar.<sup>39</sup>

Pese a todo, el parque solar de Cauchari fue habilitado comercialmente en septiembre de 2020 y empezó a inyectar energía al SADI a un precio de 60 USD por megavatio, precio surgido de la licitación del RENOVAR en 2016.<sup>40</sup>

Teniendo en cuenta las acciones realizadas por Jujuy y el Estado para la obtención del financiamiento para el parque fotovoltaico, se observa que la gestión internacional de la provincia no hubiese podido concretarse sin el acuerdo previo del segundo. Como unidad subestatal y, según las atribuciones y limitaciones enmarcadas en el artículo 124 de la Constitución Nacional, las provincias no pueden comprometer al Estado federal por deudas que contraigan en su accionar internacional. Por tal motivo, Jujuy no hubiese podido emitir deuda o comprometerse con acreedores extranjeros sin haber tenido el consentimiento del Estado.

---

14 de septiembre de 2017, <https://www.lanacion.com.ar/economia/con-el-primer-bono-verde-jujuy-junto-us-210-millones-nid2062718>

<sup>39</sup> Roberto Bellato, “Pese a ser inaugurado, el parque solar Cauchari continúa sin generar energía”, *EcoJournal*, Buenos Aires, 25 de octubre de 2019, <https://econojournal.com.ar/2019/10/pese-a-ser-inaugurado-el-parque-solar-cauchari-continua-sin-generar-energia/>

<sup>40</sup> “El parque solar Cauchari comenzó a vender energía al Sistema Nacional”; *El Economista*; Buenos Aires, 2020, 15 de septiembre; <https://eleconomista.com.ar/2020-09-el-parque-solar-cauchari-comenzo-a-vender-energia-al-sistema-nacional/>

Por otro lado, el endeudamiento de la provincia para la consecución de las obras es un hecho a tener en cuenta por dos motivos. En primer lugar, Jujuy debió comenzar a afrontar los pagos de los préstamos internacionales antes de que Cauchari comenzara la venta de energía al SADI, dados los vencimientos estipulados. Segundo, porque el nivel de endeudamiento afecta económicamente el desarrollo a mediano plazo de la provincia, al haber ésta comprometido los fondos de coparticipación federal que recibe del Estado, en caso de no poder hacer frente a las obligaciones de pago internacional.

### *El proyecto de energía eólica “Los Meandros” de Neuquén*

La Provincia de Neuquén se ubica al noroeste de la Patagonia; limita al norte con Mendoza, al sureste con Río Negro y al oeste con Chile. Tiene una superficie de 94 078 km<sup>2</sup> y una población de 655 501 habitantes. Su economía se destaca por el peso del sector de hidrocarburos, aunque también sobresale la producción de peras, manzanas y la vitivinicultura, que representa 2,4% del PIB, según datos oficiales de 2020.<sup>41</sup>

Neuquén fue pionera en el desarrollo de la energía eólica en Argentina debido a sus características medioambientales que la hacen propicia para la obtención de energía a través del viento. A pesar de esto, los proyectos de esta naturaleza se frenaron durante la década del 2000 debido a los altos costos de inversión que requerían, sumado al desarrollo prioritario de los yacimientos petrolíferos de Vaca Muerta. A partir de 2015, con el cambio de gestión política a nivel nacional, se dio inicio a una etapa de promoción de la producción energética que posibilitó el resurgimiento de los

<sup>41</sup> Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Neuquén*, diciembre de 2020, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_neuquen\\_12-2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_neuquen_12-2020.pdf)

proyectos de esta índole en todo el país y, en especial, en la agenda provincial neuquina.

El análisis de las gestiones estatales entre la provincia y el Estado puso en evidencia el rol activo de Neuquén. En el año 2015, la Agencia de Inversiones de Neuquén (ADI-NQN) abrió la convocatoria para proyectos de energía solar y eólica dirigidos a empresas desarrolladoras y grupos de inversores. La firma Sowitec, una prestigiosa empresa en el desarrollo, financiamiento y construcción de proyectos energéticos en el mundo, ganó la licitación para la construcción del parque eólico Los Meandros.

El proyecto elaborado por Sowitec se vendió a la empresa china Envision Energy en 2016. Esta última participó con éxito del Programa RenovAR 1.0 promovido por el Estado, ganando así la producción de 75 mw de potencia.<sup>42</sup> La inversión total fue de 180 millones de dólares, para 125 megavatios, pero meses más tarde se añadieron 50 mw más que se relocalizaron del resto del país.<sup>43</sup>

Para la concreción del proyecto, la provincia y el Estado actuaron en forma conjunta. Mediante una resolución provincial, se identificó como un “proyecto crítico” para superar algunas restricciones. El gobierno nacional exceptuó de impuestos de importación a los aerogeneradores y otros equipamientos necesarios. De forma complementaria, la provincia sancionó la Ley 3108 de adhesión a la Ley 17 109 de Energías Renovables en la Argentina, que exceptuó al proyecto de gravámenes de sellos, ingresos brutos e impuesto inmobiliario a la actividad.

<sup>42</sup> “Envision inicia las obras del parque eólico Los Meandros en Neuquén”, Energía Estratégica, Buenos Aires, 2018, 19 de febrero, <http://www.energiaestrategica.com/envision-inicia-las-obras-del-parque-eolico-los-meandros-en-neuquen-se-inauguraria-en-febrero-de-2020/>

<sup>43</sup> “Adjudicación RenovAR Ronda 1”; Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico SA (CAMMESA), Bs As, 2019, <http://portalweb.cammesa.com/Documentos%20compartidos/Noticias/RenovAr/Mapa%20Renovar.pdf>

En el plano de la gestión internacional, Neuquén vendió el proyecto a la firma china Envision Energy, quien además de coordinar la ejecución aportó el financiamiento para su concreción. La elección de la firma fue uno de los puntos débiles del proyecto, puesto que ésta demostró inconvenientes para la obtención del financiamiento, lo que se tradujo en numerosos retrasos. Los problemas aumentaron cuando se modificó la producción de 75 a 125 mw; una de las consecuencias más graves fue el despido de 150 trabajadores dedicados a la obra civil del proyecto en junio de 2019.<sup>44</sup>

La firma Envision Energy inició negociaciones para el financiamiento del proyecto con la Corporación Interamericana de Inversión (CII), el Banco de Desarrollo de China, el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), y con Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC).<sup>45</sup> Las negociaciones de Envision Energy no sólo ocurrieron por la obra de Los Meandros sino que incluían asimismo tres parques eólicos más, dos en Buenos Aires y uno en Río Negro, que también se vieron afectados. Al empezar 2021, la Secretaría de Energía de Argentina, encargada del programa RENOVAR, comenzó a cancelar aquellos proyectos que, habiendo ganado las licitaciones entre 2019 y 2020, no presentaran avances como es el caso de “Los Meandros”, cuestión que provocó que el proyecto entrase en proceso de cancelación.<sup>46</sup>

Si bien no guarda relación directa, no puede dejar de mencionarse el hecho de Neuquén es el lugar donde se em-

<sup>44</sup> “Nueva demora en el parque eólico Los Meandros puso en alerta a los trabajadores” (sitio de internet), Río Negro, 3 de junio de 2019, <https://www.rionegro.com.ar/nueva-demora-en-el-parque-eolico-los-meandros-puso-en-alerta-a-los-trabajadores-998155/>

<sup>45</sup> “Envision negocia un crédito de USD 200 millones para construir parques eólicos en la Argentina”, *Desarrollo Energético*, 11 de julio de 2018, <http://desarrolloenergetico.hernandobry.com/envision-negocia-un-credito-de-usd-200-millones-para-construir-parques-eolicos-en-la-argentina/>

<sup>46</sup> “Argentina comienza a cancelar proyectos de energías renovables”, *BN Americas*, 12 de marzo de 2021, <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/argentina-comienza-a-cancelar-proyectos-de-energias-renovables>

plaza la estación para el espacio lejano de China, cuya construcción fue acordada en 2012 por los presidentes Cristina Fernández y Xi Jinping. Los medios difundieron que se trataba de la instalación de una “base militar”, aunque la provincia insistió no era una base sino una estación de comunicaciones con el espacio lejano.<sup>47</sup> Este fue uno de los puntos controvertidos, puesto que se especuló que el gobierno nacional cedió los terrenos provinciales al gobierno chino, lo cual se interpretó como una cesión de soberanía.<sup>48</sup> Este episodio da cuenta de que la vinculación de la provincia con actores chinos tiene una impronta negativa para la sociedad y los medios de comunicación, debido en parte a la escasa información oficial pública y a la especulación, que generaron más dudas que certezas.

En el análisis de la gestión transnacional neuquino se observa que, más allá de la acción coordinada entre el Estado y la provincia, aquellas que desplegó en el plano internacional fracasaron en la elección de un actor capaz de cumplir los compromisos contraídos. Este fracaso no es sólo provincial, si se considera que el Estado pudiese haber intervenido, asesorando a la provincia a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o la Secretaría de Energía.

La experiencia provincial y nacional de este proyecto dejó enseñanzas importantes respecto de la gestión con actores chinos. Por un lado, la necesidad de adquirir *expertise* que conozca a la contraparte, de forma tal que se asegure la ejecución del proyecto. Por otro lado, la relevancia para la provincia de verse a sí misma como un actor más en las negociaciones

<sup>47</sup> Para el gobierno chino la estación posibilita dar seguimiento a las misiones espaciales a la Luna con perfecta cobertura y monitoreo. De hecho, la primera actuación importante de la estación fue en el control de una misión, en mayo de 2018.

<sup>48</sup> Nicolás Wiñazki, “Convenio espacial con China. Los documentos secretos que revelan para qué se usará la base china en Neuquén que inquieta a EE.UU.”, *Clarín*, 11 de febrero de 2019, [https://www.clarin.com/politica/documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-inquieta-ee-uu\\_0\\_H1wu-K04Q.html](https://www.clarin.com/politica/documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-inquieta-ee-uu_0_H1wu-K04Q.html)

y evitar que toda la participación y responsabilidad sea de una firma.

### *Las represas de la controversia en Santa Cruz*

La provincia de Santa Cruz se ubica geográficamente en el extremo sur de Argentina, limitando al norte con Chubut, al este con el océano Atlántico y al sur y oeste con Chile. Su superficie es de 243 943 km<sup>2</sup>, con una población de 329 499 habitantes. Posee una economía basada en la producción de hidrocarburos y en la minería metalífera, aunque también se destaca la pesca, de modo que estas actividades representan el 1.7% del PIB, según los últimos datos oficiales de 2017.<sup>49</sup>

Desde el año 2000, la provincia de Santa Cruz se enfocó en trabajar dos proyectos de obtención de energía eléctrica por medio de represas. Recién en el año 2013, tras realizarse una licitación internacional, se adjudicó la construcción de las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic a la unión transitoria de empresas (UNE), integrada por la firma china Gezhouba, y las argentinas Electroingeniería e Hidrocuyo. La adjudicación fue controversial puesto que la oferta presentada por la UTE no fue precisamente la más baja y la prensa señaló un vínculo entre algunos de los ejecutivos de las empresas con funcionarios del gobierno nacional.<sup>50</sup>

A diferencia de Cauchari y Los Meandros, la gestión de las represas tuvo una fuerte participación del Estado nacional, no sólo en la licitación internacional sino, además, en la construcción. En el plano de la gestión estatal, la construc-

<sup>49</sup> Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Santa Cruz*, octubre de 2017, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_santa-cruz.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_santa-cruz.pdf)

<sup>50</sup> Carlos Pagni, "El escenario. La increíble licitación de dos represas en Santa Cruz, camino del escándalo", *La Nación*, 19 de agosto 2013, <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-increible-licitacion-de-dos-represas-en-santa-cruz-camino-del-escandalo-nid1612048/>



ción de las represas quedó casi dos años en suspenso hasta 2016, provocando una tensa relación entre la provincia y el Estado, sobre todo en el momento del cambio de administración política a nivel nacional. Al inicio de su mandato, el presidente Mauricio Macri empezó una revisión de los contratos y los acuerdos con las partes chinas, que molestaron al gobierno asiático y también a la provincia. A este panorama sombrío se sumó la causa de los cuadernos de la corrupción en la que estaban implicados el vicepresidente de la empresa Electroenergía, que debió renunciar y apartarse del proyecto.<sup>51</sup>

Al mismo tiempo que se revisaban las condiciones de contratación, un estudio de impacto ambiental pedido por la Corte Suprema, obligó a modificar el proyecto inicial para que la construcción comenzara a tomar impulso.<sup>52</sup> El Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA) presentó ante el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH) un informe evaluativo del cumplimiento de convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos de China en América Latina. Este informe reveló que la construcción de ambas represas sobre el Río Santa Cruz destruiría el patrimonio cultural y arqueológico de los pueblos mapuche tehuelche. El impacto ambiental, además, se cierne sobre el Campo de Hielo Patagónico Sur y sobre áreas protegidas que son hábitat de especies endémicas.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> “Gerardo Ferreyra, de Electroingeniería: “Los arrepentidos sostuvieron un relato falso”, *Perfil*, 2 de octubre de 2019, <https://www.perfil.com/noticias/politica/gerardo-ferreyra-electroingenieria-dijo-los-arrepentidos-causa-cuadernos-repitieron-un-relato-falso.phtml>

<sup>52</sup> La Corte Suprema ordenó no aumentar la altura del río porque podía tener implicancias en el Lago Argentino, y se redujo la cantidad de turbinas. Véase: Laura Borse; “Denuncian ante la ONU al proyecto de las represas de Santa Cruz por violar derechos humanos”, *La Izquierda Diario*, 20 de octubre 2018, <https://www.laizquierdadiario.com/Denuncian-ante-la-ONU-al-proyecto-de-represas-del-rio-Santa-Cruz-por-violar-derechos-humanos>.

<sup>53</sup> *Loc. cit.*

Sin embargo, en el plano de la gestión internacional, ninguno de los obstáculos mencionados anteriormente impidió que los proyectos avanzaran. La firma Gezhouba, que ya tenía 54% de las acciones, compró 16% de la participación de Electroingeniería, que pasó de tener 36% al 20%; Hidrocuyo mantuvo su 10%. La empresa china no pudo comprar más acciones porque el pliego establece que al menos un 30% de la participación societaria debía ser nacional.<sup>54</sup>

Al margen de la participación de la firma china, el crédito para financiar ambas obras también proviene del país asiático. Específicamente, el Banco de Desarrollo de China concedió un préstamo de 4714 millones de USD a la provincia para la construcción de las represas<sup>55</sup>. De ese presupuesto, la provincia y el Banco acordaron que el 23% quedara en China para el pago de las turbinas, maquinarias y compuertas que se importarán para las obras; mientras que el 77% restante deberá ser ejecutado en Argentina.

A diferencia del proyecto Cauchari, se observa que la gestión transnacional de la provincia de Santa Cruz, permitió la interacción de mayor cantidad de actores locales al acordar con las firmas Electroenergía e Hidrocuyo. Aunque del total, la participación argentina sólo llega al 30%. Por otro lado, es evidente un fuerte protagonismo del Estado a través de la administración de Cristina Kirchner y, luego, con Mauricio Macri en la gestión subsiguiente. En ese sentido, este proyecto nace por iniciativa del Estado Nacional y es tomado por la

<sup>54</sup> En el futuro próximo, se espera que alguna otra empresa argentina adquiera las acciones de la cuestionada Electroingeniería, aunque quedan pocas empresas de obra pública en la Argentina que no se hayan visto afectadas por los cuadernos. Véase: Gastón Fenés, “Electroingeniería y los detalles de la inversión para la construcción de las dos represas de Santa Cruz”, *Energía Estratégica*, 18 de mayo 20015, <http://www.energiaestrategica.com/electroingenieria-asegura-que-el-77-por-ciento-de-la-inversion-para-las-represas-de-santa-cruz-preve-compras-a-empresas-locales/>

<sup>55</sup> “Las represas Cóndor Cliff y La Barrancosa tienen un avance de obra del 13%”, Agencia Télam, 19 de enero de 2019, <https://www.telam.com.ar/notas/201901/324606-las-represas-condor-cliff-y-la-barrancosa-tienen-un-avance-de-obra-del-13.html>

provincia, de allí la gestión proactiva de la administración nacional durante todo el proceso.

Respecto del financiamiento, los proyectos obligaron a la provincia a buscar fondos internacionales a través de préstamos en el mercado asiático, al igual que Cauchari, con la diferencia de que el Estado nacional tuvo una participación proactiva.

## CONCLUSIONES

Se observa que las iniciativas subestatales argentinas con actores chinos se han sostenido, en mayor medida, pese al cambio de signo político a nivel nacional en Argentina. La vinculación entre ambos países ha evolucionado hacia una profundización que se manifiesta en el establecimiento de relaciones estratégicas integrales en 2014 y en la continuidad de las iniciativas que se han mantenido a lo largo de las diferentes administraciones en el gobierno federal.

Los proyectos energéticos son sólo una cara de la agenda entre China y Argentina, que incluye inversiones para proyectos de infraestructura de conectividad, comunicaciones, litio, entre otras. No obstante, cobran importancia por la participación provincial en la instrumentalización de la política exterior argentina hacia China.

De manera general, se observa que las acciones de gestión transnacional subestatal constituyen una herramienta de instrumentalización de la política exterior argentina respecto de China, mediante la cual las provincias intentan posicionar sus intereses de desarrollo local. Éste ha sido el sentido de los proyectos encaminados por Jujuy, Neuquén y Santa Cruz, aunque con algunas diferencias y mayor o menor éxito.

El hecho de que las provincias sean capaces de establecer vínculos y llegar a acuerdos con actores internacionales en el marco de los lineamientos del Estado demuestra que la gestión internacional subestatal es una actividad complementaria de la política exterior y hasta instrumentadora de ésta. No

obstante, en los proyectos analizados, se observa que la gestión internacional subestatal requiere un alto grado de sinergia y trabajo articulado con el Estado federal. Incluso en algunos casos, como el de las represas hidroeléctricas y la central nuclear, se demuestra que el Estado impulsa los proyectos, e incluso los gestiona activamente, con menor o mayor participación provincial.

La articulación multinivel Estado-provincia evidencian que el carácter de la gestión subestatal es “transnacional”, porque implica gestiones tanto en el plano estatal (provincia-Estado), como en el internacional (provincia-actores internacionales). Esto pone de manifiesto que, aunque las provincias tengan capacidad de actuar en el plano internacional, y esta tenga reconocimiento constitucional, determinadas acciones exigen de la conformidad del Estado federal; tal es el caso de contraer préstamos internacionales. Para esto último, se vieron en la obligación de acordar previamente con el Estado federal, comprometiendo los ingresos provenientes de la coparticipación federal y, en consecuencia, su propio desarrollo.

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 del parque eólico de Los Meandros y las represas en Santa Cruz son poco exitosas.

No obstante, los casos analizados corroboran que el patrón de relación de centro-periferia que caracteriza la relación de la misma índole entre Argentina y China se replica a nivel subestatal. En ese sentido, el modelo de los proyectos energéticos analizados se visibilizan como una oportunidad para la diversificación de las matrices productivas provinciales y la generación de desarrollo sostenible, pero implican la importación de bienes sin transferencia tecnológica y el endeudamiento local con el consecuente compromiso de las finanzas provinciales.

Respecto del vínculo subestatal con China, se generan algunas interrogantes futuras. Por un lado, los proyectos traen consigo un endeudamiento subestatal en lo que toca a la ob-

tención de financiamiento, comprometiendo las finanzas públicas locales a mediano y largo plazo. Por otro lado, el modelo de estos proyectos y sus inversiones implican —en la mayoría de los casos— cláusulas de obligatoriedad de la contratación de proveedores chinos. Esto último evita la transferencia tecnológica de China hacia Argentina y, en consecuencia, el desarrollo de pymes e industrias locales. Son todos estos puntos a tener en cuenta para el futuro de la vinculación subestatal y, aún más, en las acciones que puedan generarse si Argentina decide oficializar su ingreso a la BRI.

## BIBLIOGRAFÍA

- “Adjudicación Renovar Ronda 1”, Buenos Aires, Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), 2019, <http://portalweb.cammesa.com/Documentos%20compartidos/Noticias/RenovAr/Mapa%20Renovar.pdf>
- “Argentina comienza a cancelar proyectos de energías renovables”, BN Americas, 12 de marzo de 2021, <https://www.bnamericas.com/es/reportajes/argentina-comienza-a-cancelar-proyectos-de-energias-renovables>
- ARENAL, Celestino del, “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2009.
- BELLATO, Roberto, “Pese a ser inaugurado, el parque solar Cauchari continúa sin generar energía”, *EcoJournal*, 25 de octubre de 2019, <https://econojournal.com.ar/2019/10/pese-a-ser-inaugurado-el-parque-solar-cauchari-continua-sin-generar-energia/>
- BOISIER, Sergio, “Un marco para la diplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario”, en Luis Maira (comp.), *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2014.
- BORSE, Laura, “Denuncian ante la ONU al proyecto de las represas de Santa Cruz por violar derechos humanos”, *La Izquierda Diario*, 20 de octubre de 2018, <https://www.laizquierdadiario.com/>

- Denuncian-ante-la-ONU-al-proyecto-de-represas-del-rio-Santa-Cruz-por-violar-derechos-humanos
- CALVENTO, Mariana, “La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”, *Revista Interações*, vol. 15, núm. 2, 2014.
- CALVENTO, Mariana, “La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina”, *Revista Desafíos*, Bogotá, vol. 28, núm. 1, 2016.
- COLACRAI, Miryam y Graciela ZUBELZÚ, “Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, Cuadernos de Política Exterior Argentina del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, Serie Documentos de Trabajo núm. 6, 1994.
- Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.
- “El gobierno acordó la compra de vacunas Sinopharm”, *El País Digital*, 10 de febrero 2021, <https://elpaisdigital.com.ar/contenido/el-gobierno-acord-la-compra-de-vacunas-de-sinopharm/29978>
- “El parque solar Cauchari comenzó a vender energía al Sistema Nacional”, *El Economista*, 15 de septiembre de 2020, <https://eleconomista.com.ar/2020-09-el-parque-solar-cauchari-comenzo-a-vender-energia-al-sistema-nacional/>
- FENÉS, Gastón, “Electroingeniería y los detalles de la inversión para la construcción de las dos represas de Santa Cruz”, *Energía Estratégica*, 18 de mayo de 2015, <http://www.energiaestrategica.com/electroingenieria-asegura-que-el-77-por-ciento-de-la-inversion-para-las-represas-de-santa-cruz-preve-compras-a-empre-sas-locales/>
- FENÉS, Gastón, “Los detalles sobre el Cauchari: ¿se aplicará el *take or pay*?”, *Energía Estratégica*, 15 de noviembre de 2017, <http://www.energiaestrategica.com/costos-plazos-financiamiento-del-parque-solar-cauchari-se-aplicara-take-or-pay>
- FERRER, Aldo, “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, Santiago de Chile, Revista Cepal, núm. 101, 2010.
- GARCÍA SEGURA, Caterina, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, ene-

ro-marzo de 1996, <http://www.paradiplomacia.org/actividadextrdelasentidades.pdf>

GARRISON, Casandra y Matt SPETALNICK, “China, vying with U.S. in Latin America, eyes Argentina nuclear deal”, Reuters, 28 de noviembre de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-argentina-china-insight/china-vying-with-u-s-in-latin-america-eyes-argentina-nuclear-deal-idUSKCN1NX0FE>

“Gerardo Ferreyra, de Electroingeniería: ‘Los arrepentidos sostuvieron un relato falso’”, *Perfil*, 2 de octubre de 2019, <https://www.perfil.com/noticias/politica/gerardo-ferreyra-electroingenieria-dijo-los-arrepentidos-causa-cuadernos-repitieron-un-relato-falso.phtml>

Gobierno de la Provincia de Jujuy, “Bono para el desarrollo de Cauchari”, Dirección de Prensa, 18 de septiembre 2017, <http://prensa.jujuy.gob.ar/tag/bono-verde/>

Gobierno de la Provincia de Jujuy, “Rumbo a los 500 mw: se firmó el acuerdo para la ampliación de Cauchari”, Dirección de Prensa, 29 de abril de 2021, [https://prensa.jujuy.gob.ar/gerardo-morales/se-firmo-el-acuerdo-la-ampliacion-cauchari-n101646?fbclid=IwAR1WTDcB2NVcqWYWmV8u3d0Qo0O\\_WhaqmDPD BBvH3kI23G6jaE8bavbiRQ8](https://prensa.jujuy.gob.ar/gerardo-morales/se-firmo-el-acuerdo-la-ampliacion-cauchari-n101646?fbclid=IwAR1WTDcB2NVcqWYWmV8u3d0Qo0O_WhaqmDPD BBvH3kI23G6jaE8bavbiRQ8)

“Informe mensual de seguimiento de la relación entre Argentina y China”, Observatorio sino-argentino, Fundación Nuevas Generaciones, edición 12, marzo-abril de 2021, <http://observatorio.sinoargentino.com/content/uploads/2021/04/Informe-N%C2%B012-Marzo-Abril-2021.pdf>

JUSTE, Stella, “La condición de doble periferia en unidades subestatales”, *Revista Interações*, vol. 18, núm. 4, 2017, pp. 169-184.

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

“Las represas Cóndor Cliff y La Barrancosa tienen un avance de obra del 13%”, Agencia Télam, 19 de enero de 2019, <https://www.telam.com.ar/notas/201901/324606-las-represas-condor-cliff-y-la-barrancosa-tienen-un-avance-de-obra-del-13.html>

MAIRA, Luis, *La política internacional subnacional en América Latina*, Buenos Aires, El Zorzal, 2010.

- MATHUS RUIZ, Rafael, “Con el primer bono verde Jujuy juntó 210 millones de USD”, *La Nación*, 14 de septiembre de 2017, <https://www.lanacion.com.ar/economia/con-el-primer-bono-verde-jujuy-junto-us-210-millones-nid2062718>
- Ministerio de Economía de Argentina, “¿Qué son las energías renovables?”, 23 de julio de 2021, <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/energia-electrica/renovables/que-son-las-energias-renovables>
- Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Microeconómica, *Informe Productivo Provincial*, Buenos Aires, septiembre de 2020, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_buenos-aires-09-2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_buenos-aires-09-2020.pdf)
- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Jujuy*, mayo de 2019, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro\\_informes\\_productivos\\_provinciales\\_jujuy\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_informes_productivos_provinciales_jujuy_0.pdf)
- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Neuquén*, diciembre de 2020, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_neuquen\\_12-2020.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_neuquen_12-2020.pdf)
- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica, *Informe Productivo Provincial: Santa Cruz*, octubre de 2017, [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_productivo\\_santa-cruz.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_santa-cruz.pdf)
- NIEBIESKIKWIAT, Natasha, “Tras la Cumbre del G20: con 30 nuevos acuerdos, China es uno de los mayores inversores en Argentina”, *Clarín*, 3 de diciembre de 2018, [https://www.clarin.com/politica/30-nuevos-acuerdos-china-mayores-inversores-argentina\\_0\\_vOMWyJ4KU.html](https://www.clarin.com/politica/30-nuevos-acuerdos-china-mayores-inversores-argentina_0_vOMWyJ4KU.html)
- “Nueva demora en el parque eólico Los Meandros puso en alerta a los trabajadores”, Portal Río Negro, 3 de junio de 2019, <https://www.rionegro.com.ar/nueva-demora-en-el-parque-eolico-los-meandros-puso-en-alerta-a-los-trabajadores-998155/>



- OVIDO, Eduardo Daniel, “Alternancia política y capitales chinos en Argentina”, Eduardo Daniel Oviedo (comp.), *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudio de caso*, Rosario, UNR Editora, 2017, pp. 12-35.
- OVIDO, Eduardo Daniel, “Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política”, *Revista Voces en el Fénix*, 2018, pp. 94-101.
- OVIDO, Eduardo Daniel, “Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina na OBOR”, *Tempo Exterior*, IGADI, vol. XIX (1), núm. 37, 2018, pp. 115-129, <http://politica-china.org/areas/politica-exterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor>
- PAGNI, Carlos, “El escenario. La increíble licitación de dos represas en Santa Cruz, camino del escándalo”, *La Nación*, 19 de agosto de 2013, <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-increible-licitacion-de-dos-represas-en-santa-cruz-camino-del-escandalo-nid1612048/>
- PREBISCH, Raúl, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, Cepal, 1949.
- PREBISCH, Raúl, *Estructura socioeconómica y crisis del sistema*, Santiago de Chile, Cepal, 1978.
- RÉ, Favio, “Las seis apuestas de inversión de China en Argentina”, *La Voz*, 8 de marzo de 2019, <https://www.lavoz.com.ar/negocios/seis-apuestas-de-inversion-de-china-en-argentina>
- ROSENEAU, James, “Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y de los asuntos mundiales”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 148, 1997.
- SLIPAK, Ariel y Luciana GHIOTTO, “El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa inter-hegemónica”, *Cuadernos del CEL*, vol. IV, núm. 7, 2019, pp. 26-55, <http://www.celcuadernos.com.ar/upload/pdf/2.%20Slipak%20y%20Ghiotto.pdf>
- SUNKEL, Osvaldo y Pedro PAZ, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (1ª ed.), México D.F., Siglo XXI Editores, 1970.
- WIÑAZKI, Nicolás, “Convenio espacial con China. Los documentos secretos que revelan para qué se usará la base china en Neuquén que inquieta a EE.UU.”, *Clarín*, 11 de febrero de 2019,

[https://www.clarin.com/politica/documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-inquieta-ee-uu\\_0\\_H1wu-K04Q.html](https://www.clarin.com/politica/documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-inquieta-ee-uu_0_H1wu-K04Q.html)

ZUBELZÚ, Graciela, “La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión”, *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados (CEA)*, Córdoba, núm. 18, 2006.