

N.º 20 / Octubre 2026 ISSN 3008-9816

La inserción de la Argentina en el mundo



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Las relaciones de Argentina con China en un orden internacional en transición: Bases para una política de Estado

Jorge E. Malena

**Las relaciones de Argentina con China
en un orden internacional en transición:
Bases para una política de Estado**

Jorge E. Malena

**N.º 20
Octubre 2026**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

La inserción de la Argentina en el mundo

N.º 20

Octubre 2026

ISSN 3008-9816

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de los autores y no reflejan ni la visión de
las instituciones a las que pertenecen ni la del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey
Diseño: Juan José Gómez
Imagen de tapa: iStock.com/TexBr

CARI. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar

Las relaciones de Argentina con China en un orden internacional en transición: Bases para una política de Estado

Jorge E. Malena*

Introducción

La relación de la Argentina con la República Popular China ocupa un lugar singular en el debate sobre la inserción internacional del país. China es un mercado decisivo para productos agropecuarios, minerales y recursos energéticos; participa en proyectos de infraestructura y en sectores de alta sensibilidad tecnológica; constituye una fuente de financiamiento y mantiene con el Banco Central de la República Argentina un acuerdo de *swap* de monedas de importancia para la estabilidad externa. Al mismo tiempo, la creciente competencia entre China y Estados Unidos vuelve más complejas decisiones que antes podían evaluarse principalmente por sus efectos comerciales o financieros. Las telecomunicaciones, los datos, los puertos, la energía, el espacio, la defensa y los minerales críticos son considerados hoy asuntos de seguridad económica y estratégica.

* Doctor y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina (UCA), Magíster en Estudios sobre China por la Universidad de Londres. Miembro consejero del CARI. Director del Comité de Asuntos Asiáticos (CARI). Miembro del Grupo de Trabajo sobre China del Comité de Asuntos Asiáticos (CARI). Vicepresidente de la Asociación Hispánica de Estudios de China. Director y profesor de la carrera de posgrado Especialización en Estudios sobre China en la Era Global (UCA). Profesor titular de Historia de las Relaciones Internacionales en la licenciatura en Relaciones Internacionales de la UCA. Correo de contacto: jorge_malena@cari.org.ar

Esta combinación de densidad bilateral y rivalidad sistémica genera una pregunta central: ¿conviene que la Argentina institucionalice una política de Estado hacia China, aun cuando sus Gobiernos mantengan orientaciones ideológicas diferentes? La respuesta que se desarrolla en este trabajo es afirmativa: la conveniencia surge de la necesidad de administrar un vínculo que ya es estructural y de evitar que cada alternancia política debilite la capacidad argentina de negociar, acumular conocimiento y orientar la relación con China hacia objetivos nacionales.

El siguiente análisis aborda el lazo sino-argentino considerándolo un componente estratégico de la inserción internacional de nuestro país. En ese sentido, se explicará que —para la Argentina— mantener una relación fluida, estable y pragmática con China no constituye una opción ideológica ni una afectación del vínculo con Estados Unidos, sino que configura un componente indispensable de una inserción internacional diversificada.

Asimismo, se argumentará sobre la conveniencia de que nuestro país adopte una política de Estado hacia China, la cual debería caracterizarse por su continuidad, autonomía de decisión y aprovechamiento de oportunidades, junto con mecanismos para gestionar asimetrías y dependencias. A partir de lo fundamentado, dicha política de Estado no debería abrazar el alineamiento con Beijing ni el distanciamiento de Washington (y tampoco la adopción de una equidistancia automática), sino desarrollarse acorde a los intereses argentinos.

El siguiente artículo aplica una metodología cualitativa de análisis estratégico. Combina bibliografía académica, documentos oficiales, estadísticas de comercio exterior y conferencias y publicaciones previas del autor. Primero presenta un marco conceptual para examinar las opciones de un Estado de poder relativo intermedio en un orden en transición. Luego reconstruye los fundamentos de la relación bilateral. A continuación, analiza sus principales dimensiones y evalúa oportunidades, así-

metrías y riesgos. Finalmente, propone elementos para una política de Estado orientada por el interés nacional y brinda unas reflexiones como conclusión.

1. El orden internacional en transición y las opciones argentinas: entre el alineamiento, la equidistancia y la mitigación de riesgos

El sistema internacional atraviesa una transición en la distribución del poder y una fragmentación creciente de los circuitos económicos y tecnológicos. Estados Unidos conserva ventajas militares, financieras, institucionales y tecnológicas de primer orden. China, por su parte, se ha convertido en un actor central del comercio, la manufactura, el financiamiento para infraestructura, la transición energética y varias tecnologías de uso dual. La relación entre ambos combina interdependencia, competencia y negociación. No existe todavía una bipolaridad cerrada comparable con la Guerra Fría, pero tampoco subsiste el margen de indiferencia que caracterizó a la etapa de mayor primacía estadounidense.

Laporte (2026) describe este escenario mediante la noción de hegemonía compartida e interdependencia hegemónica. Desde esa perspectiva, los alineamientos tienden a ser más rígidos en defensa y seguridad, mientras que el comercio, las finanzas y otras áreas admiten mayor flexibilidad. Kim y Dong (2025) observan una dinámica triangular semejante en América Latina: la creciente vinculación económica con China convive con la gravitación histórica de Estados Unidos. A mi entender, esta pugna no obliga de manera automática a los países latinoamericanos a escoger un polo, aunque sí eleva los costos de la improvisación y vuelve estratégica la coordinación entre política exterior y desarrollo (Malena, 2026).

La literatura sobre “mitigación de riesgo” (más conocida por el término en inglés *hedging*) ofrece una herramienta útil para interpretar estas conductas. El concepto designa una estrategia en la cual un Estado evita un alineamiento exclusivo, preserva relaciones con actores en competencia y adopta medidas que le permitan mantener opciones ante escenarios inciertos (Ciorciari y Haacke, 2019; Kuik, 2008). No equivale a neutralidad, pasividad o equidistancia. Supone cooperar en áreas seleccionadas, reducir dependencias excesivas y conservar capacidad para modificar el curso si cambia el entorno.

La aplicación del concepto a América Latina requiere cautela. La región se encuentra dentro de una estructura hemisférica en la que Estados Unidos mantiene una influencia política, financiera y de seguridad que China no reemplaza. Además, las vulnerabilidades macroeconómicas limitan la posibilidad de sostener posiciones ambiguas. Estudios recientes muestran que el *hedging* resulta más viable cuando existen burocracias coordinadas, estabilidad política y fundamentos económicos capaces de absorber presiones externas (Sims y Lee, 2025). Quiliconi y Tzili Apango (2026) llegan a una conclusión convergente: el margen de maniobra (*agency* en inglés) latinoamericana persiste, pero depende de capacidades internas y de la posibilidad de diferenciar los sectores en los cuales cada potencia ejerce mayor influencia.

En un trabajo anterior fue destacado que la competencia sino-estadounidense no determina por sí sola la trayectoria latinoamericana, sino que amplifica restricciones existentes y abre opciones cuyo aprovechamiento depende de las coaliciones internas, de la capacidad estatal y de la coherencia de las estrategias de desarrollo (Malena, 2026). Esta premisa resulta especialmente pertinente para la Argentina. La rivalidad entre las grandes potencias condiciona, pero no elimina, nuestro margen de maniobra. Tampoco garantiza que la diversificación de so-

cios produzca autonomía: una relación nueva puede reproducir dependencias si se construye sobre urgencia financiera, débil regulación o ausencia de prioridades productivas.

La Argentina reúne atributos de poder relativo intermedio y gravitación regional, pero también presenta vulnerabilidades propias de una economía semiperiférica. Posee territorio, recursos naturales, capacidades científicas, producción agroindustrial y experiencia diplomática. Al mismo tiempo, su restricción externa, la volatilidad macroeconómica y la discontinuidad regulatoria reducen el margen de maniobra. Por ello, el *hedging* argentino no puede consistir en gestos simultáneos hacia Washington y Beijing. Debe entenderse como diversificación respaldada por capacidad estatal.

Este enfoque se diferencia de dos alternativas existentes. La primera es el alineamiento automático, que supone que la cercanía con una potencia producirá protección o beneficios en otras áreas. Schenoni (2026) sostiene, desde el neorrealismo periférico, que la creciente bipolaridad y la localización hemisférica de la Argentina vuelven más prudente un alineamiento activo con Estados Unidos. Ese argumento identifica restricciones reales, pero subestimaría los costos económicos de limitar vínculos con China y la incertidumbre respecto de las compensaciones que ofrecería Washington. La imposición de nuevos aranceles estadounidenses a productos argentinos en 2026, pese a la afinidad entre ambos Gobiernos, muestra que la convergencia política no elimina divergencias comerciales (Rodríguez, 2026).

Una segunda perspectiva propone la diplomacia de la equidistancia como respuesta a la competencia entre las grandes potencias (Tokatlian, 2023). Si bien este enfoque procura preservar márgenes de autonomía, para la Argentina resultaría más conveniente una estrategia de vinculación diferenciada, que reconozca la distinta naturaleza de sus relaciones con Estados Unidos, China, Brasil y otros actores. La autonomía no debería medirse

por la distancia respecto de cada potencia, sino por la capacidad efectiva de definir objetivos propios, construir alternativas y evitar dependencias excesivas. Una idea superadora es construir opciones externas, como propone Merke (2026), lo cual permite formular el problema de manera más precisa: el poder negociador depende de la calidad de las alternativas disponibles y de la credibilidad del Estado que las administra.

Para el caso argentino, la continuidad del vínculo con China durante el gobierno de Javier Milei ofrece un caso revelador. La orientación política favorable a Estados Unidos, la retórica crítica hacia China durante la campaña electoral y la ausencia de una visita presidencial a Beijing no interrumpieron los intercambios. En noviembre de 2024, Milei y Xi Jinping reafirmaron en la cumbre del Grupo de los Veinte (G20) los acuerdos comerciales y financieros vigentes y expresaron su voluntad de ampliar las exportaciones argentinas (Presidencia de la Nación Argentina, 2024). En febrero de 2026, los cancilleres de ambos países volvieron a reconocer la importancia de la relación y abordaron comercio, inversiones y proyectos de infraestructura (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRE-CIC], 2026). En agosto del mismo año, los bancos centrales renovaron por cinco años el *swap* por 130.000 millones de renminbi, manteniendo activado un tramo equivalente a 5000 millones de dólares (Banco Central de la República Argentina [BCRA], 2026). Esta secuencia respalda el diagnóstico de una convivencia entre alineamiento político con Washington y pragmatismo económico frente a Beijing.

En este contexto, cabe recordar el aporte del realismo neoclásico, el cual construye un puente entre las presiones sistémicas y la política exterior. La distribución internacional del poder restringe el menú de opciones, pero sus efectos son procesados por las percepciones de los decisores, la estructura estatal y la capacidad de movilizar recursos (Rose, 1998). Esta mediación ex-

plica por qué países expuestos a condiciones externas semejantes obtienen resultados diferentes.

La comparación entre las represas patagónicas argentinas y Belo Monte en Brasil ilustra esa relación. Haro Sly (2026) sostiene que el resultado de los proyectos financiados o ejecutados con participación china depende de la capacidad estatal del receptor, medida por sus instrumentos financieros, la continuidad institucional y las restricciones externas. Brasil pudo diversificar contratistas y utilizar financiamiento propio; la Argentina quedó más expuesta a la combinación de crédito externo, cambios gubernamentales y cláusulas contractuales. La nacionalidad del financiador no explica por sí sola el desenlace. Importan las condiciones con las que negocia el país receptor.

El interés nacional debe traducirse, por lo tanto, en criterios observables. Una iniciativa con China debería evaluarse por su contribución a la estabilidad externa, la productividad, el empleo calificado, el desarrollo de proveedores, la incorporación de conocimiento, la sostenibilidad ambiental y la autonomía futura (Malena, 2026). Esta mirada evita dos simplificaciones: asumir que toda inversión china es estratégica por su origen, o descartarla porque proviene de un competidor de Estados Unidos. China actúa según sus propios intereses, como lo hacen las demás potencias. La tarea argentina es establecer qué beneficios busca, qué riesgos no está dispuesta a aceptar y qué capacidades deben permanecer en el país.

2. La construcción de una relación estratégica: de las relaciones diplomáticas a la Asociación Estratégica Integral

La Argentina y la República Popular China establecieron relaciones diplomáticas en febrero del año 1972. Desde entonces, el

vínculo se amplió de manera gradual y atravesó Gobiernos argentinos de orientaciones diferentes. En 2004 se constituyó una Asociación Estratégica y, el 18 de julio de 2014, Cristina Fernández de Kirchner y Xi Jinping firmaron la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral. El instrumento incluyó comercio, finanzas, energía, ciencia, tecnología, cultura, desarrollo y la cuestión Malvinas, entre otras materias (MRECIC, 2014).

La categoría de Asociación Estratégica Integral posee relevancia política porque reconoce una agenda multidimensional y establece la expectativa de coordinación de largo plazo. Sin embargo, no garantiza por sí misma resultados. Su contenido depende de planes de acción, mecanismos binacionales, decisiones presupuestarias y proyectos ejecutados. Denominar estratégica a una relación solo tiene sentido si esta permite articular prioridades nacionales y conservar instrumentos de evaluación.

En 2022, ambos Gobiernos reafirmaron la Asociación Estratégica Integral, firmaron el memorando de incorporación argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y acordaron profundizar la cooperación en comercio, inversiones, agricultura, economía digital, ciencia, espacio, energía nuclear, educación, cultura y defensa. La declaración conjunta también mencionó la participación de proveedores locales y la necesidad de incrementar la oferta exportable argentina, objetivos que continúan siendo pertinentes, aunque sus resultados hayan sido desiguales (MRECIC, 2022).

El respaldo chino a la posición argentina en la cuestión Malvinas constituye un componente político de especial importancia. En declaraciones conjuntas, Beijing reiteró su apoyo a los reclamos de ejercicio pleno de soberanía de la Argentina y a la reanudación de negociaciones bilaterales con el Reino Unido, de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas. La Argentina, a su vez, reafirmó el principio de una sola China (MRECIC,

2022). Este apoyo no elimina diferencias en otros temas, pero otorga al vínculo una densidad diplomática que excede el intercambio económico.

La trayectoria bilateral muestra además que la continuidad no exige identidad política. La relación se expandió bajo administraciones *de facto*, peronistas, radicales, de coalición y centristas. Hubo variaciones en el tono, revisiones de proyectos y prioridades diferentes, pero no una ruptura. Esa persistencia responde a intereses estructurales: China necesita alimentos, energía y minerales, mientras la Argentina busca mercados, divisas, inversión, infraestructura, financiamiento y tecnología (Malena, 2014).

El período iniciado en diciembre de 2023 sometió esta continuidad a una prueba exigente. Javier Milei había cuestionado durante la campaña electoral la relación con Gobiernos comunistas y, ya en la presidencia, ubicó la alianza con Estados Unidos e Israel en el centro de su discurso exterior. Algunas iniciativas vinculadas con China sufrieron demoras o revisiones, sobre todo en ámbitos observados con atención por Washington, tales como las represas hidroeléctricas de Santa Cruz, el radiotelescopio argentino-chino CART en San Juan y la central nuclear Atucha III (Bañez, 2026). Aun así, las necesidades de la economía argentina y los intereses empresariales y provinciales favorecieron una gestión más pragmática que la retórica inicial.

El comercio ofrece evidencia concreta. En 2025 las exportaciones argentinas a China alcanzaron 9799 millones de dólares, 61,4 % más que en 2024, mientras las importaciones sumaron 17.954 millones y crecieron 53,9 %. China concentró 11,3 % de las exportaciones y 23,7 % de las importaciones argentinas. El saldo fue deficitario en 8155 millones de dólares, lo cual confirma simultáneamente la intensidad y la asimetría del vínculo (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2026).

La renovación del *swap* en agosto de 2026 es todavía más significativa. No se trató de una declaración diplomática, sino de una decisión financiera con efectos sobre las reservas y la previsibilidad externa (BCRA, 2026). La Argentina es un caso excepcional por el grado de utilización del mecanismo: lo empleó para fortalecer reservas, facilitar importaciones, convertir renminbi a dólares y atender pagos externos.

El vínculo subnacional y empresarial también contribuyó a la continuidad. Provincias, municipios, cámaras y compañías mantuvieron contactos con contrapartes chinas en minería, energía, infraestructura, comercio y cooperación educativa (Reporte Asia, 2025). Esta capilaridad reduce la dependencia de las cumbres presidenciales, aunque puede producir fragmentación si no existe coordinación nacional. Una política de Estado debería aprovechar esa diversidad sin permitir que cada jurisdicción negocie aisladamente asuntos con efectos estratégicos o fiscales de largo plazo.

También cabe señalar, sobre el período iniciado en diciembre de 2023, que la persistencia de los intercambios comerciales y financieros demuestra la existencia de intereses económicos estructurales, pero no necesariamente la vigencia de una estrategia bilateral compartida. Precisamente, la coexistencia de vínculos económicos dinámicos con proyectos de cooperación demorados o revisados revela la necesidad de dotar a la relación de mayor previsibilidad institucional.

La experiencia de estos años permite extraer una conclusión provisional: China atribuye valor a la Argentina aun cuando el Gobierno nacional no despliegue señales políticas especialmente favorables hacia Beijing. La continuidad no demuestra indiferencia china frente al alineamiento con Estados Unidos, sino que evidencia que existen intereses económicos, financieros y diplomáticos suficientemente densos para sostener la cooperación (Cichero, 2026). Y lo antedicho también refleja una carencia

argentina: hasta 2026 el pragmatismo no se convirtió en una política integral con prioridades, sectores sensibles y mecanismos estables de coordinación.

3. Dimensiones del vínculo sino-argentino

3.1. Política y diplomacia

La dimensión política comprende el diálogo presidencial y ministerial, la Comisión Binacional Permanente, los contactos parlamentarios, la cooperación en organismos multilaterales y los vínculos subnacionales, entre otros. Su valor reside en crear canales capaces de resolver controversias y sostener proyectos durante los cambios de gobierno. La Asociación Estratégica Integral, el apoyo a la cuestión Malvinas y la política de Una China son sus expresiones más visibles.

La relación política también cumple una función de diversificación. Para un país que no dispone de poder suficiente para definir las reglas globales, mantener interlocución con los principales centros de decisión amplía alternativas. Esta interlocución no exige acompañar todas las posiciones internacionales de China. La Argentina puede cooperar con Beijing en reforma de la gobernanza económica, desarrollo y multilateralismo, al tiempo que preserve sus propios principios en defensa de la democracia, derechos humanos, solución pacífica de controversias y no proliferación.

La estabilidad política del vínculo exige previsibilidad de ambos lados. Las críticas públicas basadas en afinidades ideológicas pueden afectar negociaciones posteriores; del mismo modo, una retórica de amistad no debe impedir la defensa de intereses argentinos. La política de Estado propuesta no busca eliminar las diferencias, sino establecer un piso: canales diplomáticos activos, aprovechamiento de la complementariedad económica,

cumplimiento de compromisos, revisión técnica de los proyectos y tratamiento reservado de las controversias.

3.2. Comercio y producción

China ofrece escala y continuidad para productos que la Argentina puede proveer de manera competitiva. Soja, carne bovina y otros alimentos ocupan un lugar consolidado. Litio, cobre y energía presentan un potencial creciente por su relación con baterías, redes eléctricas y seguridad de suministro. Sin embargo, debe distinguirse la existencia de recursos de la capacidad efectiva para producirlos, transportarlos y exportarlos. Para el comprador, importan el volumen, la regularidad y la viabilidad de los proyectos.

La principal debilidad es la composición asimétrica del intercambio. La Argentina exporta una canasta concentrada en bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras importa maquinaria, electrónica, insumos industriales y manufacturas diversificadas. Esta estructura puede reforzar la especialización primaria y limitar la creación de empleo calificado. No obstante, ese resultado no es una consecuencia inevitable de comerciar con China. Las exportaciones generan divisas y pueden financiar capacidades; la cuestión decisiva es si el país desarrolla procesamiento, ingeniería, servicios tecnológicos y proveedores alrededor de las actividades exportadoras.

La política comercial debe combinar expansión y diversificación. Ampliar protocolos sanitarios, mejorar la promoción en ciudades del interior chino e incorporar alimentos procesados y servicios basados en conocimiento son objetivos razonables. También es necesario reducir barreras internas argentinas: costos logísticos, inestabilidad tributaria, deficiencias de escala y baja continuidad de la promoción exportadora. La diplomacia no puede compensar por sí sola problemas de competitividad.

3.3. Finanzas, inversiones e infraestructura

La relación financiera se distingue de la comercial y de la inversión directa. Un préstamo genera obligaciones diferentes a una participación de capital; un contrato de ingeniería, provisión y construcción no equivale a una inversión china en sentido estricto. Esta distinción es necesaria para evaluar riesgos fiscales, cambiarios y contractuales.

El *swap* constituye el instrumento financiero más relevante. Ofrece liquidez, facilita operaciones en renminbi y amplía el margen frente a episodios de escasez de divisas. Su renovación por cinco años aporta previsibilidad (BCRA, 2026). A la vez, la elevada utilización argentina aconseja transparencia respecto de costos, condiciones de activación y efectos sobre las reservas netas. El instrumento debería integrarse a una estrategia de estabilidad y comercio, no reemplazar la acumulación genuina de reservas ni postergar correcciones macroeconómicas.

Las inversiones y obras con participación china abarcan energía, minería, transporte e infraestructura. Pueden resolver déficits que limitan la productividad y que otros financiadores no atienden. Sin embargo, el resultado depende de la selección del proyecto, la distribución de riesgos y la capacidad local de supervisión. El estudio comparado de las represas muestra que la continuidad administrativa y los instrumentos financieros nacionales son tan importantes como el crédito externo (Haro Sly, 2026).

El desarrollo minero plantea el mismo dilema. Una empresa extranjera puede aportar capital, equipos y acceso a mercados, pero un esquema en el que la ingeniería, la provisión, el mantenimiento y la logística quedan concentrados en un mismo proveedor crea dependencia funcional. El riesgo no deriva de que la empresa sea china; aparece cuando resulta difícil sustituirla y el país no adquiere capacidades propias. Las metas de empleo, capacitación y participación de proveedores argentinos deben

ser realistas y verificables. Exigir procesamiento local sin energía, escala o infraestructura puede volver inviable un proyecto; renunciar de antemano a los encadenamientos desperdicia una oportunidad histórica (Malena, 2026).

3.4. Ciencia, tecnología, educación y cultura

La cooperación científica y tecnológica es una de las áreas que mejor demuestra el carácter estratégico de la relación. Incluye actividades espaciales, observación de la Tierra, energía nuclear, biotecnología, salud, agricultura e intercambios universitarios. Haro Sly (2025) identifica 144 acuerdos de cooperación científica y tecnológica firmados por China con la Argentina y Brasil desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas, y analiza la estación de espacio profundo de Bajada del Agrio como un caso de diplomacia científica atravesado por asimetrías crecientes.

El acceso a equipamiento avanzado no equivale a transferencia tecnológica. Esta última requiere formación, conocimiento de los sistemas, participación en investigación y desarrollo, acceso al mantenimiento, posibilidades de adaptación local, protección de datos y capacidad de auditoría. Cuando esas condiciones no existen, la cooperación puede aumentar la dependencia aun si mejora las capacidades operativas en el corto plazo (Malena, 2026).

La experiencia sanitaria aporta otra lección. Durante la pandemia, la Argentina obtuvo vacunas y acuerdos de transferencia con empresas de distintos orígenes, incluida China. Haro Sly y Zubeldia (2026) muestran que la producción local permitió avances, pero no eliminó la brecha tecnológica: varias transferencias se limitaron a etapas parciales y no consolidaron autonomía en los segmentos más complejos. El caso confirma que la transferencia debe medirse por lo que el sistema científico y productivo puede hacer después del proyecto.

Educación y cultura cumplen una función menos visible, pero duradera. Los intercambios universitarios, las becas, la enseñanza del idioma y el conocimiento de la cultura de negocios reducen la asimetría de información. La Argentina necesita funcionarios, empresarios y científicos capaces de comprender quién decide en China, cómo interactúan el Partido, el Estado, los Gobiernos locales y las empresas, y qué tiempos requieren las negociaciones. La familiaridad cultural no sustituye la evaluación técnica, pero mejora la calidad de las propuestas y permite sostener el diálogo más allá de los cambios de autoridades (Malena, 2026).

3.5. Defensa y seguridad

La cooperación en defensa posee menor densidad que el vínculo económico, pero reviste alta sensibilidad. Ha incluido intercambios institucionales, capacitación, mantenimiento de la paz, asistencia sanitaria y conversaciones sobre la industria de defensa. En 2021, autoridades de ambos países analizaron la cooperación espacial, nuclear y productiva, con énfasis argentino en la transferencia de tecnología y capacidades (MRECIC, 2021). La declaración conjunta de 2022 también incluyó defensa y cooperación académica para operaciones de paz (MRECIC, 2022).

Esta dimensión debe administrarse con particular prudencia. La interoperabilidad de las Fuerzas Armadas argentinas, la cooperación hemisférica y las relaciones con Estados Unidos limitan el espacio para decisiones que puedan interpretarse como un cambio de alineamiento estratégico. Ello no impide intercambios profesionales, pero exige evaluar seguridad de la información, dependencia logística, mantenimiento y efectos diplomáticos. Una política de Estado debería determinar con anticipación qué ámbitos admiten cooperación diversificada y cuáles requieren criterios más restrictivos.

4. Cálculo estratégico de la relación con China

4.1. Conveniencia y límites

La conveniencia de mantener una relación fluida con China puede sintetizarse en cinco razones. Primero, su mercado afecta de manera directa las exportaciones, las economías provinciales y la disponibilidad de divisas. Segundo, las empresas y entidades financieras chinas pueden participar en infraestructura, energía y minería que requieren capital de largo plazo. Tercero, la cooperación científica y tecnológica abre acceso a conocimiento, equipos y redes de investigación. Cuarto, el diálogo con Beijing amplía las opciones diplomáticas y la capacidad de negociación argentina. Quinto, China sostiene en foros bilaterales su apoyo a la posición argentina en la cuestión Malvinas.

Estas razones no eliminan las asimetrías. El déficit comercial, la concentración de las exportaciones, la dependencia de componentes importados y el riesgo de que las obras utilicen pocos proveedores locales muestran límites concretos. En el terreno financiero, el *swap* brinda liquidez, pero su utilización refleja fragilidad externa. En tecnología, la adquisición de sistemas complejos puede generar dependencia respecto del proveedor. En infraestructura, los contratos de largo plazo mal diseñados pueden transferir riesgos al Estado argentino.

Una evaluación equilibrada debe evitar atribuir a China problemas originados en decisiones argentinas. La falta de agregación de valor, la discontinuidad de los proyectos y la débil articulación entre universidades y empresas preceden al ascenso chino. China puede aprovechar esas debilidades, pero también lo harían otros socios. Del mismo modo, no corresponde ignorar los rasgos específicos de las empresas estatales, los bancos públicos y la coordinación política china. La respuesta adecuada no es discriminar por nacionalidad, sino establecer estándares

aplicables a todo inversor y reforzar la capacidad de hacerlos cumplir.

La política hacia China tampoco debe concebirse como sustituto de la relación con Estados Unidos. Washington sigue siendo central para las finanzas internacionales, la tecnología, la defensa, las inversiones y numerosos vínculos sociales e institucionales. Brasil es el principal socio regional y la Unión Europea continúa siendo un mercado, inversor y referente regulatorio de primera importancia. Japón, India, Corea y el Sudeste Asiático ofrecen oportunidades adicionales. La autonomía argentina depende de esa cartera diversificada, no de reemplazar una dependencia por otra (Malena, 2026).

La competencia entre Washington y Beijing, sin embargo, introduce presiones reales. Estados Unidos considera sensibles las telecomunicaciones, los datos, los puertos, el espacio, la energía nuclear, la defensa y determinados minerales críticos. La Argentina debe escuchar esas preocupaciones sin aceptar vetos automáticos. También debe evaluar con el mismo rigor los riesgos asociados a proveedores de cualquier origen. Como se sostuvo en una entrevista en 2026, la regulación de infraestructura crítica debe basarse en evidencia técnica, auditorías, protección de datos y diversificación de proveedores, no en la nacionalidad de las empresas (Cichero, 2026).

La relación con China es, en suma, estratégica porque incide sobre varias capacidades esenciales del país y porque sus efectos se proyectan durante décadas. Ese carácter no implica que toda la agenda tenga igual prioridad. Exige identificar sectores, comparar alternativas y medir resultados. Una asociación estratégica integral debe dejar infraestructura útil, conocimiento, empleo calificado, proveedores competitivos y mayor capacidad de decisión. Si solo aumenta el volumen comercial o la deuda, la denominación perderá sustancia.

5. Bases para una política de Estado hacia China

5.1. Consenso, prioridades e instituciones

Una política de Estado no requiere unanimidad sobre China. Los partidos pueden discrepar acerca de proyectos, derechos humanos, seguridad o modelos de desarrollo. El consenso mínimo debería abarcar la continuidad del diálogo diplomático, la defensa de los intereses soberanos y de nuestro modelo político, el cumplimiento de los compromisos legítimamente asumidos, la búsqueda de acceso al mercado chino y la aplicación de criterios comunes para evaluar inversiones y tecnologías.

Asimismo, esta política de Estado debe ser parte de una estrategia nacional. La Argentina debe definir un número limitado de prioridades y relacionarlas con sus capacidades. Agroindustria, energía, cobre y litio, infraestructura logística y cooperación científico-tecnológica aparecen como áreas evidentes. La selección debe responder a diagnósticos productivos y no a la disponibilidad ocasional de financiamiento.

Otro componente es una arquitectura institucional estable. Presidencia debe conservar la conducción política, en coordinación con Cancillería, Economía, Producción, Ciencia y Tecnología, Defensa y las agencias regulatorias. Las provincias necesitan participación porque administran recursos naturales y reciben buena parte de las inversiones, si bien las obligaciones financieras, la infraestructura crítica y las relaciones exteriores requieren una visión nacional. Un mecanismo interministerial permanente, como oportunamente fue el Comité Nacional para Asia y el Pacífico (Poder Ejecutivo Nacional, 1992)¹ podría elaborar una agenda estratégica plurianual, establecer criterios, evaluar los

1. Fue creado durante la presidencia de Carlos Menem, mediante el Decreto 1378/1992, del 6 de agosto de 1992, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Su finalidad era fortalecer la inserción argentina en Asia-Pacífico

principales proyectos de cooperación, centralizar información y preservar la memoria institucional de las negociaciones.

La profesionalización es parte de esa arquitectura. La negociación con China exige equipos con formación cultural, lingüística, política, económica, tecnológica y jurídica. También requiere distinguir entre ministerios, Gobiernos provinciales, empresas del Estado, compañías privadas y bancos estatales chinos. No todos los actores responden a la misma lógica. La rotación frecuente de funcionarios debilita la memoria institucional y permite que la contraparte acumule una ventaja informativa.

5.2. Criterios para los acuerdos

Los proyectos deberían superar una evaluación común, independiente de su país de origen. Esa evaluación tendría que considerar viabilidad económica, sostenibilidad financiera, impacto ambiental y social, seguridad de datos e infraestructura, competencia, participación local y efectos sobre la autonomía futura.

En comercio, el objetivo debe ser diversificar la canasta exportadora sin desconocer las ventajas de los productos tradicionales. En minería y energía, corresponde promover proveedores, servicios técnicos y procesamiento cuando existan escala, infraestructura y competitividad. En obras públicas, es necesario comparar costos totales, garantías, riesgo cambiario, mantenimiento y mecanismos de solución de controversias. En tecnología, los acuerdos deben precisar capacitación, acceso al conocimiento, propiedad intelectual, auditoría, ciberseguridad y disponibilidad de repuestos.

Las exigencias de contenido local no deben convertirse en una consigna desvinculada de las capacidades existentes. Pueden adoptar la forma de metas graduales, programas de certifica-

mediante la coordinación de iniciativas gubernamentales, empresariales y académicas.

ción, asociaciones con universidades, formación de trabajadores y concursos para proveedores. El criterio relevante es cuánto aprendizaje y capacidad productiva permanecen en el país, no solamente cuántos componentes se ensamblan localmente.

La transparencia es igualmente necesaria. Los contratos, garantías y obligaciones fiscales deben ser públicos en la medida compatible con la protección comercial. Las evaluaciones ambientales y sociales requieren independencia. La competencia entre oferentes, cuando sea posible, mejora la comparación y reduce dependencias. Estas condiciones no expresan desconfianza hacia China: fortalecen la legitimidad de los proyectos y brindan previsibilidad a todas las partes (Malena, 2026).

5.3. Gestión de la competencia entre grandes potencias

La Argentina necesita segmentar la relación por áreas. En comercio, inversiones, ciencia, educación y cultura existe margen para una cooperación amplia con China. En infraestructura crítica, telecomunicaciones, espacio y defensa, el nivel de control debe ser mayor. La segmentación permite evitar dos errores: convertir toda relación económica en un alineamiento geopolítico o ignorar que algunas tecnologías producen dependencias estratégicas.

Esa política debe comunicarse con claridad a Washington y Beijing. La previsibilidad reduce interpretaciones erróneas y permite explicar por qué un proyecto se aprueba, se modifica o se rechaza. La Argentina puede reconocer sus vínculos históricos y estratégicos con Estados Unidos sin renunciar a una relación económica sustantiva con China. También puede cooperar con Beijing sin acompañar todas sus posiciones internacionales.

Asimismo, la coordinación regional ampliaría el margen de acción. El Mercosur puede facilitar estándares comunes en inversiones, compras públicas, ciberseguridad y cadenas de valor.

Incluso, la profundización de los vínculos económicos bilaterales no debería desvincularse de los compromisos comerciales regionales ni de las estrategias de inserción internacional de Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. La coordinación dentro del bloque podría fortalecer la capacidad negociadora frente a China y contribuir a evitar que la competencia por inversiones y acceso al mercado debilite los procesos de integración productiva regional.

A nivel subcontinental, la fragmentación trae aparejadas negociaciones aisladas, en las que cada país ofrece concesiones para competir por el mismo capital. Sin necesidad de establecer una política exterior única, mecanismos como la CELAC podrían facilitar la coordinación de criterios sobre infraestructura, minerales críticos, estándares digitales, financiamiento y protección ambiental, además de promover el intercambio de información y posiciones convergentes. Ello resultaría de particular utilidad para América Latina y el Caribe, en virtud del diálogo que se mantiene con la República Popular China desde el año 2016, a través del Foro China-CELAC.

Finalmente, la política de Estado debe incluir mecanismos de seguimiento. Cada proyecto estratégico debería contar con indicadores de ejecución, empleo, proveedores, transferencia tecnológica, impacto exportador y sostenibilidad financiera. La evaluación posterior permitiría aprender, corregir y evitar que los cambios de gobierno eliminen la información acumulada. La continuidad no significa mantener proyectos deficientes; significa conservar objetivos, criterios y memoria institucional.

Conclusiones

La diversificación de vínculos externos, por sí sola, no garantiza una mayor autonomía. Su contribución depende de las capacidades internas del Estado para formular prioridades, negociar

condiciones favorables, desarrollar capacidades productivas y tecnológicas, y evaluar los resultados de la cooperación. Sin una estrategia nacional de desarrollo, la ampliación de las relaciones internacionales puede terminar reproduciendo nuevas formas de dependencia.

La relación con China se ha convertido en un componente estructural de la inserción internacional argentina. Su densidad comercial, financiera, productiva, científica y diplomática impide tratarla como una preferencia transitoria de un Gobierno. La continuidad observada incluso durante la presidencia de Javier Milei (pese al alineamiento político con Estados Unidos y a la escasez de gestos favorables hacia Beijing) confirma que existen intereses mutuos capaces de atravesar las diferencias ideológicas.

La experiencia reciente también demuestra que la continuidad de los intercambios comerciales y financieros no equivale a la existencia de una política de Estado. La persistencia de intereses económicos estructurales puede coexistir con discontinuidades en proyectos estratégicos y con una insuficiente coordinación institucional. El desafío consiste, precisamente, en transformar esa continuidad de hecho en una estrategia deliberada y sostenida.

El *hedging* resulta útil si se entiende como gestión de riesgos respaldada por capacidad estatal. No exige equidistancia entre Estados Unidos y China ni permite ignorar la gravitación hemisférica de Washington. Propone preservar opciones, diferenciar sectores y evitar dependencias exclusivas. La autonomía no surge de declaraciones, sino de estabilidad macroeconómica, información, instituciones profesionales, regulación, conocimiento tecnológico y una cartera diversificada de socios.

La conveniencia de una relación fluida con China debe evaluarse desde el interés nacional. Su finalidad no es demostrar cercanía política con Beijing, sino contribuir al desarrollo argen-

tino y ampliar la capacidad de decisión. Una política de Estado debería sobrevivir a la alternancia partidaria porque sus fundamentos (mercados, financiamiento, infraestructura, ciencia, tecnología y respaldo diplomático) seguirán presentes. China ya posee una estrategia para vincularse con la Argentina. La tarea pendiente es que la Argentina sostenga una estrategia propia, capaz de aprovechar esa relación sin convertirla en una nueva fuente de dependencia.

Referencias

Banco Central de la República Argentina. (5 de agosto de 2026). *El Banco Central de la República Argentina y el Banco de la República Popular de China renuevan su acuerdo de swap y extienden el plazo de 3 a 5 años*. <https://www.bcra.gob.ar/noticias/el-banco-central-de-la-republica-argentina-y-el-banco-de-la-republica-popular-de-china-renuevan-su-acuerdo-de-swap-y-extienden-el-plazo-de-3-a-5-anos/>.

Bañez, G. (25 de mayo de 2026). *Mientras Trump se acerca a Xi Jinping, Milei se aleja de China pero sin poder cortar los vínculos económicos*. TN. <https://tn.com.ar/politica/2026/05/25/mientras-trump-se-acerca-a-xi-jinping-milei-se-aleja-de-china-pero-no-puede-cortar-los-vinculos-economicos/>.

Cichero, D. (27 de agosto de 2026). *Malena: Las declaraciones del embajador Lamelas confirman que EE. UU. busca condicionar las decisiones tecnológicas soberanas de Argentina*. El Economista. <https://eleconomista.com.ar/internacional/malena-las-declaraciones-embajador-lamelas-confirman-eeuu-busca-condicionar-decisiones-tecnologicas-soberanas-argentina-n97730>.

Ciorciari, J. D. y Haacke, J. (2019). Hedging in international relations: An introduction. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 367-374. <https://doi.org/10.1093/irap/lcz017>

Haro Sly, M. J. (2025). Chinese Science Diplomacy in Global South: The Aerospace case in Argentina and Brazil. *Science, Technology and Society*, 31(2), 211-231. <https://doi.org/10.1177/09717218251355700>

Haro Sly, M. J. (2026). When development fails or succeeds: Chinese energy finance and local developmental state capacity. *Sociology of Development*, 12(1), 65-100. <https://doi.org/10.1525/sod.2025.2670003>

Haro Sly, M. J. y Zubeldia, L. (2026). COVID-19 vaccine production and the technological gap in the Global South: The cases of Argentina and Brazil. *Vaccine*, 72, 128141. <https://doi.org/10.1016/j.vaccine.2025.128141>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2026). *Intercambio comercial argentino. Bienes. Cifras estimadas de diciembre de 2025* (Informes técnicos / Vol. 10, n° 13). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_01_26ABE4F7373E.pdf

Kim, W.-H. y Dong, Y. (2025). China-Latin America relations, 2000-2024: A triangular dynamic of opportunities and challenges. *México y la Cuenca del Pacífico*, 14(41), 9-37. <https://doi.org/10.32870/mycp.v14i41.937>

Kuik, C.-C. (2008). The essence of hedging: Malaysia and Singapore's response to a rising China. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159-185. <https://doi.org/10.1355/CS30-2A>

Laporte, J. P. (2026). *La cumbre Trump-Xi Jinping como expresión de la hegemonía compartida. Consecuencias estructurales para América Latina y la Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_884_ESP.pdf?r=3

Malena, J. E. (2014). Las Relaciones Sino-Argentinas: un análisis de su dimensión política. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*, 6(6), 69-73. https://drive.google.com/file/d/1oLUWfgTDKPIkVetpeZGVpOHauXdzTtdw/view?usp=drive_link

Malena, J. E. (2026). Las relaciones sino-estadounidenses y la búsqueda de autonomía estratégica y desarrollo en América Latina. *Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction*, 5(2), 209-228. <https://doi.org/10.1515/sai-2026-0005>

Merke, F. (2026). *Un mundo transaccional y la construcción de opciones para la Argentina* (Inserción de la Argentina en el Mundo). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=904

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (18 de julio de 2014). *Declaración conjunta sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China*. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp2onZw%3D

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (1 de diciembre de 2021). *Argentina y China profundizan la cooperación en materia espacial, energía nuclear e industria de la defensa* (Información para la Prensa N°: 506/21). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-y-china-profundizan-la-cooperacion-en-materia-espacial-energia-nuclear>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (6 de febrero de 2022). *Declaración conjunta entre la República Argentina y la República Popular China sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral Argentina-China* (Información para la Prensa N°: 057/22). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-entre-la-republica-argentina-y-la-republica-popular-china>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (13 de febrero de 2026). *El canciller se reunió con su par de China en la Conferencia de Seguridad de Múnich*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-canciller-se-reunio-con-su-par-de-china-en-la-conferencia-de-seguridad-de>

Poder Ejecutivo Nacional. (6 de agosto de 1992). *Decreto 1378/1992: Comité Nacional para Asia y el Pacífico*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1378-1992-9782/texto>

Presidencia de la Nación Argentina. (19 de noviembre de 2024). *El presidente Javier Milei se reunió con el presidente de la República Popular China, Xi Jinping*. <https://www.argentina.gob.ar/node/449936>

Quiliconi, C. y Tzili Apango, E. (2026). *Transición de poder y estrategias de cobertura: América Latina en la disputa entre China y Estados Unidos*. URVIO *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (44), 8-27. <https://doi.org/10.17141/urvio.44.2026.6693>

Reporte Asia. (11 de marzo de 2025). Jorge Malena: “La vinculación a nivel subnacional constituye el aspecto más dinámico de la relación bilateral Argentina-China”. <https://reporteasia.com/destacado/2025/03/11/jorge-malena-vinculacion-nivel-subnacional-constituye-aspecto-dinamico-relacion-bilateral-argentina-china/>

Rodríguez, M. L. (24 de julio de 2026). Cómo afectarán a la Argentina los nuevos aranceles que definió el gobierno de Trump: Alícuota y productos exceptuados. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/economia/como-afectaran-a-la-argentina-los-nuevos-aranceles-que-definio-trump-alicuota-y-productos-afectados-a40.phtml>

Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>

Schenoni, L. L. (2026). *Neorrealismo periférico. Repensando el lugar de Estados Unidos en la política exterior argentina* (Inserción de la Argentina en el Mundo). Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/views/releases/detail/index.php?article_id=883

Sims, J. P. y Lee, B. T. F. (2025). Hedging under hegemony: Domestic pathways to autonomy in Latin America. *Frontiers in Political Science*, 7, 1658413. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1658413>

Tokatlian, J. G. (2023). The state of US-Latin American relations: The case for a diplomacy of equidistance. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (Eds.), *Latin American foreign policies in the new world order: The active non-alignment option* (pp. 33-48). Anthem Press. <https://doi.org/10.2307/jj.766961.7>



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES