



Argentina y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII): una relación sujeta a la fuerza de la certidumbre

Argentina and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): a relationship subject to the force of certainty

M. Sc. Camila Abbondanzieri

Magíster en Integración y Cooperación Internacional, doctoranda en Relaciones Internacionales. Jefa de Trabajos Prácticos, CONICET, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario, Argentina. ✉ cabbondanzieri@hotmail.com

 [0000-0002-1192-9582](https://orcid.org/0000-0002-1192-9582)

Cómo citar (APA, séptima edición): Abbondanzieri, C. (2025). Argentina y el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII): una relación sujeta a la fuerza de la certidumbre. *Política internacional*, VII (Nro. 3), 24-36. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15756758>

 <https://doi.org/10.5281/zenodo.15756758>

RECIBIDO: 25 DE MARZO DE 2025

APROBADO: 27 DE ABRIL DE 2025

PUBLICADO: 7 DE JULIO DE 2025

RESUMEN El argumento principal que se sostiene en este artículo es que la certidumbre de la política internacional desplegada por China, a través de un instrumento muy particular como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), se comporta como un incentivo para que los distintos actores internacionales fortalezcan y profundicen sus vínculos con este jugador sistémico. Se explora cómo a pesar de la diversidad ideológica y de los diferentes proyectos de política exterior de las últimas tres administraciones de gobierno en Argentina, con Mauricio Macri, Alberto Fernández y Javier Milei, el país mantuvo y reforzó progresivamente su vinculación con el BAII. La breve pero incremental trayectoria de asociación entre estos actores se explica por la fuerza de la certidumbre que propone la proyección de China como un jugador sistémico en el campo del financiamiento para el desarrollo.

Palabras clave: Argentina, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura; Financiamiento para el desarrollo

ABSTRACT The main argument supported in this article is that the certainty of the international policy deployed by China, through a very particular instrument such as the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), acts as an incentive for the different actors international to strengthen and deepen their ties with this systemic player. It explores how despite the ideological diversity and the different foreign policy projects of the last three government administrations in Argentina with Mauricio Macri, Alberto Fernández and Javier Milei, the country maintained and progressively strengthened its relation with the AIIB. The brief but incremental trajectory of association between these actors is explained by the strength of the certainty proposed by China's projection as a systemic player in the field of development financing.

Keywords: Argentina, Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), development financing.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos 15 años, distintos análisis de las Relaciones Internacionales fueron coincidiendo en identificar a la incertidumbre como una de las características prevalecientes del orden internacional en curso. Esta fuerza es concebida como una dinámica compleja y multidimensional que afecta, debilitando y tensionando, a una amplia gama de interacciones y áreas de la agenda global, como las geopolíticas, económicas, militares, diplomáticas, entre otras (Rathbun, 2007; Bas & Schub, 2017; Tello, 2017; Scoones & Stirling, 2020; Kaplow & Gartzke, 2021; Muñoz Henríquez & Gálvez-Gamboa, 2022;). Sucintamente, la incertidumbre puede ser definida como una idea-fuerza que socava cuotas de racionalidad, entendida en términos realistas, al comportamiento de los distintos actores internacionales. A su vez, provoca que las expectativas y los relacionamientos en general se vuelvan erráticos, poco previsibles y difíciles de aprehender. Ahora bien, ¿es la incertidumbre la única fuerza que tracciona a las Relaciones Internacionales actuales o es simplemente un lente desde el que Occidente observa la decadencia del orden internacional liberal que contribuyó a cimentar desde Bretton Woods?

Aparentemente, no. No parece adecuado reducir y subsumir la totalidad de las tendencias globales en curso en el dominio de la falta de certidumbre y, como contrapartida, resulta imperioso ampliar las miradas a través de las que se analiza la realidad internacional para capturar la diversidad de comportamientos

y desempeños que expresan distintos actores. De hecho, en el hemisferio oriental, fue estableciéndose otro tipo de fuerza, o bien, de perspectiva centrada en la construcción de políticas planificadas en un horizonte amplio, a largo plazo, donde la certidumbre se va consolidando como una característica más o menos sólida. Desde finales de la década del setenta de manera progresiva y desde el siglo XXI de manera acelerada, China se ha convertido en un jugador sistémico que conduce una gestión particular de la tensión entre la incertidumbre y la certidumbre que deviene del orden global. De hecho, su cosmovisión enraizada en propósitos a mediano y largo plazo, aunque con razonables ajustes y cambios de dirección controlados, representan una manera específica y, aparentemente efectiva, de sortear los vaivenes de la incertidumbre (Jenkins, 2018). En cierto modo, China hace de la certidumbre de su política internacional y de su proyección global un activo externo que sin dudas incentiva la permanencia de las vinculaciones con un variado conjunto de actores de distintas latitudes.

La posibilidad de mantener políticas exteriores que constituyan verdaderas políticas de Estado que perduren a lo largo de los recambios de gobierno parece una tarea cada vez más ardua en el contexto de creciente polarización y sobre-ideologización de las relaciones internacionales. A modo ilustrativo, la sucesión de las administraciones de Trump en 2017, Biden en 2021 y nuevamente Trump en 2025 dan cuenta de la dificultad por sostener compromisos internacionales sin grandes variaciones. El eventual

retiro, o al menos su enérgica amenaza, por parte de Estados Unidos de organizaciones internacionales globales y de espacios de concertación política o los abruptos cambios de rumbo de lineamientos de política exterior de larga data, sin dudas aportan a sembrar la incertidumbre.

En contraposición a ello, sostener la certidumbre, anclar los proyectos de política exterior en el largo plazo y tomar al gradualismo y a las reformas parciales como fuerzas motoras de las relaciones internacionales, representa una dinámica más atractiva y propositiva que puede motivar a un heterogéneo conjunto de actores internacionales involucrados en la resolución de problemáticas de desarrollo. La fuerza de la certidumbre, por tanto, representa un marco de acción propicio para pensar en el desarrollo sostenible que como condición necesaria descanza en el horizonte del largo plazo.

Tomando como referencia una pequeña porción de la realidad internacional como es el campo del financiamiento para el desarrollo, en este artículo se demostrará cómo la certidumbre expresada por el comportamiento de China en su capacidad de jugador sistémico actúa como un incentivo para que los distintos actores internacionales fortalezcan y profundicen sus vínculos con este país. Específicamente, se toma como unidad de observación un instrumento muy particular de su política exterior como es el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). Para ilustrar estas dinámicas se acudirá al caso argentino. El argumento principal que se sostiene es que, a pesar de la diversidad ideológica y de los diferentes proyectos de política exterior de las últimas tres administraciones de gobierno en Argentina, este país mantuvo y reforzó progresivamente su vinculación con el BAII. La breve pero incremental trayectoria de asociación entre estos actores se explica por la fuerza de la certidumbre que propone la proyección china como un jugador sistémico en el campo del financiamiento para el desarrollo.

Para demostrar estas afirmaciones, en primer lugar, se realiza una sucinta referencia al proceso por el

cual se estableció el BAII, enfatizando los aspectos concernientes a su membresía y al alcance de sus operaciones. Posteriormente, por un lado, se repasan las diferentes propuestas de la política exterior de las gestiones de Mauricio Macri (2015-2019), Alberto Fernández (2019-2023) y Javier Milei (desde 2023) en relación con China y, por otro, se identifican las acciones concretas que se implementaron con respecto a la vinculación con el BAII. Finalmente, se exponen unas breves conclusiones.

DESARROLLO

El BAII: una institución global liderada por China

A pesar de que no puede indicarse de manera precisa un momento histórico que demarque el protagonismo de China en las dinámicas del financiamiento para el desarrollo, sí pueden detectarse una serie de hitos que comenzaron a ponerse en marcha a partir de las reformas de Deng Xiaoping hacia fines de la década del setenta y que se mantuvieron e inclusive reforzaron en los mandatos de Jiang Zemin, Hu Jintao y, fundamentalmente, de Xi Jinping (Kaplan, 2016). Estos hitos incluyen, entre otros, las distintas políticas de apertura controlada, el ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las reformas financieras que permitieron gradualmente la internacionalización de la economía china, la inversión de nacionales chinos en el extranjero, entre otras dinámicas. A su vez, este dinamismo se tradujo en una estrategia anclada en dos ejes complementarios: por un lado, en el incremento de su participación en organismos internacionales existentes como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros; y, por otro en la creación de nuevas instituciones capaces de reflejar de manera más fehaciente las nuevas relaciones de poder globales como el BAII o el Nuevo Banco de Desarrollo en el marco de los BRICS (Rudyak, 2024; Morris, Rockafellow & Rose, 2021; Tüter, 2019).

En todo el esquema mencionado, el BAII representa solo la punta del iceberg de toda la política internacional de financiamiento para el desarrollo de China,

la cual terminó de asumir sus características sobresalientes a partir del liderazgo de Xi Jinping. En efecto, este Banco refleja la interrelación entre política exterior, comercio y financiamiento del desarrollo promovida por parte de China y, en tal esquema, funciona como un verdadero instrumento de “institutional statecraft” (Yu, 2024; Haga, 2021; Ikenberry & Lim, 2017; Alves Costa de Oliveira, 2014).

El BAII es un organismo internacional de crédito liderado desde Beijing que posee un amplio alcance en términos de membresía y que logró una vasta proyección internacional en razón de la dispersión geográfica y temática de sus operaciones. El establecimiento y posterior evolución de esta institución suscitó un espectro variado de interpretaciones que oscilaron entre concebirla como un elemento de disrupción y tensión para el sistema internacional (Friedman, 2021; Åberg, 2016) hasta evaluarla como una unidad adicional que se solapa con otras semejantes dentro del complejo de regímenes del financiamiento para el desarrollo (Zaccaria, 2024; Yang, 2016; Heldt & Schmidtke, 2019).

Si bien a lo largo de 2013 el presidente Xi Jinping deslizó la posibilidad de que el BAII formase parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, la realidad es que la institución terminó desvinculada de esta idea primigenia (Xiao, 2016). Paulatinamente, desde Beijing se fue pergeñando una estrategia destinada a que este banco se inserte, más que tensione, en el complejo de regímenes de la cooperación y el financiamiento para el desarrollo (Heldt & Schmidtke, 2019). A tal efecto, hacia finales de 2014, en la ceremonia oficial de lanzamiento del BAII, se invitó a países de todas las latitudes del mundo a participar como miembros fundadores del banco, lo cual les brindaba la posibilidad de incidir en la conformación del entramado institucional (Mendez & Turzi, 2020). El principal propósito que subyace a tal decisión es de índole fundamentalmente política y estuvo dirigida a diluir las principales hipótesis de conflicto que suscitó en Estados Unidos y en la Unión Europea la conformación de esta institución y el temor de que genere más tensiones en un

orden internacional denso de potenciales conflictos en una amplia gama de dimensiones de la agenda global (Stephen & Skidmore, 2019).

Establecido formalmente a partir de marzo de 2015, el BAII logró contar con adhesiones de países de todo el mundo, logrando ser el segundo banco de esta especie más convocante y fue capaz de ejecutar una estructura diversificada de operaciones financieras y técnicas en distintas partes del mundo de manera muy acelerada en un breve tiempo (Borquez & Shoaib, 2019). Para 2025, se multiplicaron las adhesiones plenas al BAII alcanzando en la actualidad a 110 países de todos los continentes, además de los 13 que permanecen en calidad de miembros prospectivos hasta sustanciar sus respectivas subscripciones de capital. Particularmente, en Sudamérica seis países forman parte del directorio de esta institución (Ecuador, Uruguay, Brasil, Argentina, Chile y Perú) y dos todavía son miembros prospectivos (Venezuela y Bolivia). La participación de estos países como socios en el Banco les otorga, por un lado, la posibilidad de ser parte del proceso decisorio y, por otro, el derecho de ser receptores de nuevas fuentes de financiamiento para obras de desarrollo.

En términos de capacidad accionaria, el miembro principal de esta institución es China, ya que posee una cantidad significativa de acciones totales y de poder de votación que son ampliamente superiores a los del resto (Orozco Plascencia, 2022). Los miembros con mayor poder de voto son: China (30,79% de las acciones totales y 26,52% de poder de voto y también poder de veto), India (8,65% de las acciones y 7,6% del poder de voto) y Rusia (6,75% de las acciones y 5,98% del poder de voto). Otros socios relevantes por su capacidad accionaria son Alemania y Corea del Sur (Yu, 2024). En lo que respecta a la gobernanza corporativa del organismo, cabe señalar dos cuestiones interrelacionadas. Por un lado, se advierte un isomorfismo institucional del BAII con respecto a otros actores semejantes. En tal sentido, replica la estructura burocrática presente en la amplia mayoría de bancos multilaterales de desarrollo:

una junta de gobernadores, una junta de directores y un presidente (Feldman, 2022). Por otro, la gestión del banco se caracteriza por una primacía de socios asiáticos que alcanzan un 72,8% del total del poder decisorio y por la presidencia ejecutiva de Jin Liqun, nacional chino, desde los inicios del organismo (Yu, 2024).

Desde el comienzo de sus operaciones hasta principios de 2025, el BAII lleva aprobados un total de 304 proyectos por una suma de 58,9 billones de dólares. El portfolio de operaciones de esta institución es amplio y replica lo usualmente trabajado en otros bancos semejantes: energía, agua y saneamiento, transporte, salud, telecomunicaciones, finanzas, y otros programas multisectoriales. Desde 2017, las operaciones del BAII se inscriben en el lema de “Infrastructure for Tomorrow” (i4t) entendiendo por ello un abordaje de la infraestructura donde la innovación científica y la tecnología de alto valor agregado asumen un rol central para enfrentar los desafíos del futuro.

En suma, una década después, en 2025, el balance de la ampliación de la membresía y de la expansión de las operaciones del BAII es contundente en tanto refleja el éxito de la diplomacia china por atraer a cada vez más participantes de prácticamente todo el mundo en el organismo, incluyendo por supuesto a Sudamérica (Urdinez, 2020).

Tres administraciones argentinas frente al BAII

Desde la creación del BAII hasta la actualidad, en Argentina se sucedieron tres administraciones de distinto signo político que presentaron sustantivas divergencias en cuanto a la conducción de la política exterior del país. No obstante, a pesar de las grandes diferencias identificadas, en lo que concierne al BAII se detecta una tendencia de progresivo estrechamiento del vínculo con esta institución, una tracción brindada por la certidumbre. Como se precisará a continuación, esto se puso de manifiesto mediante un conjunto de acciones que tendieron hacia la efectivización de la membresía de Argentina en



el BAII; luego a la negociación para la aprobación del primer proyecto financiado por el organismo y, finalmente, a la aceleración de los primeros pasos para efectuar los desembolsos.

Gestión de Mauricio Macri (2015-2019)

Durante la campaña y los primeros años de su gobierno, la política exterior de Mauricio Macri, al frente de Cambiemos, se caracterizó, por un lado, por proponer una inserción internacional pro-occidental sustentada en el reforzamiento de los relacionamientos con Estados Unidos y la Unión Europea en base al lema de “reinsertarse en el mundo” (Barenengo & Kan, 2023). Por otro, se distinguió por la priorización de la agenda económica-financiera como área prioritaria de la política exterior (Listriani Blanco & Zaccato, 2018). Este segundo aspecto implicó no disputar abiertamente con China, un jugador sistémico en tal esfera, sino que llevó a “desjerarquizar” los vínculos preexistentes con Beijing y a revisar los acuerdos que habían sido signados durante los últimos años de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (Busso, 2019; Oviedo, 2018).

Sintéticamente, esta propuesta de política exterior se tradujo en la práctica en una apuesta por “la profundización del modelo agroexportador, con énfasis en los productos del agronegocio, el extractivismo minero y la vuelta a los mercados financieros” (Barrenengoa & Kan, 2023, 12).

La conjunción del agotamiento del eje político ocasionada por una lectura optimista pero errónea de la globalización, sumada a la elección de Donald Trump que arribó a la presidencia de Estados Unidos con un programa político nacionalista y económico proteccionista en 2017, obstaculizaron la llegada de inversiones que eran esperadas desde Argentina, generando las condiciones para el agravamiento de una crisis económica en ciernes (Zelicovich, 2018). En este escenario financiero restrictivo, la administración de Macri, pese a las reticencias ideológicas iniciales, comenzó a recalibrar las vinculaciones con China, un actor completamente dinámico y con amplia disponibilidad de recursos valiosos para suplir en alguna medida las necesidades de financiamiento que urgían en Argentina (Vega, Vallica & Treacy, 2023).

En tal contexto, y apremiado por sendas dificultades económicas, el gobierno de Macri comenzó a manifestar una serie de señales de flexibilización de su postura hacia China que se pusieron de manifiesto, por ejemplo, a partir de la firma de más de 30 acuerdos entre entidades bancarias chinas y argentinas en 2018 dentro de los cuales se incluyó uno específico para el swap de monedas (Barrenengoa & Kan, 2023). No solo se trató de una flexibilización de la paralización primigenia de las relaciones, sino que eventualmente los vínculos con china terminaron fortalecidos para la finalización de la gestión de Mauricio Macri (Barrenengoa & Kan, 2023).

En lo que concierne específicamente al BAII, también hubo declaraciones relevantes. De hecho, en el Primer Foro “Una Franja y una Ruta para la Cooperación Internacional” realizado en Beijing en marzo de 2017, y luego en junio del mismo año en la II Reunión Anual del BAII celebrada en Corea del Sur, Macri explicitó oficialmente el interés de que Argentina

se incorpore como miembro del nuevo organismo financiero liderado por China (Busso, 2019; Vega, Vallica & Treacy, 2023). Este gesto, en definitiva, evidencia que la certeza de China como jugador sistémico, con una amplia incidencia en el sistema del financiamiento para el desarrollo, opera como una fuerza capaz de torcer reticencias, o inclusive, divergencias políticas. En el caso argentino, bajo la administración de Macri, la demostración palpable de tal certidumbre quedó de manifiesto con el abandono progresivo de la postura distante hacia China y de la alianza irrestricta con Estados Unidos. La clave de tales transformaciones se gestó fundamentalmente en el terreno de política exterior priorizado por el propio presidente argentino, es decir, el económico-comercial. En conclusión, durante la administración de Macri quedó en evidencia que la inevitabilidad del vínculo entre Argentina y China, dada su creciente interdependencia comercial, operó como un pulso dinamizador de los relacionamientos en el campo financiero.

Gestión de Alberto Fernández (2019-2023)

Alberto Fernández, por el Frente de Todos, inauguró su mandato en diciembre de 2019 con una propuesta de política exterior que presentó algunos puntos de contacto con los últimos años del mandato de Macri, pero también profundas diferencias. Durante este periodo, la política exterior argentina se signó, por un lado, por el mantenimiento de relaciones pragmáticas y equidistantes con los principales polos de poder internacionales (Estados Unidos, China y la Unión Europea); y, por otro, por la priorización de la resolución de la deuda externa contraída con el Fondo Monetario Internacional heredada de la gestión anterior (Vega, Vallica & Treacy, 2023).

En lo concerniente específicamente a China, desde los comienzos de este mandato se reconoció su importancia como un socio estratégico, consideración que fue sin dudas reforzada en el contexto de la pandemia de COVID-19. De hecho, el mes de asunción del presidente argentino coincidió con el del comienzo de la expansión acelerada del virus

a escala global. Sin dudas, esto representó un condicionante y una urgencia que obligó a recalibrar prioridades en la agenda de gobierno. En dicho escenario, y animada por una visión de política exterior de tintes autonómicos, las relaciones sino-argentinas se fortalecieron a partir de la realización de tareas conjuntas y cooperativas de investigación, producción y distribución de vacunas (Oliva, 2021; Huerta, 2022; Ruan & Zhang, 2022).

Por fuera de la agenda sanitaria, también se efectuaron una serie de acciones concretas que manifestaron la voluntad política del país por estrechar los vínculos con Beijing. A tal efecto, se sucedieron una serie de acciones de acercamiento como, por ejemplo, el ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta en 2022 y la ampliación del swap de monedas en 2020 y 2022.

En lo que respecta específicamente al vínculo con el BAII, Fernández profundizó el camino iniciado por Macri durante la gestión anterior. Así, el 30 de marzo de 2021 Argentina efectivizó su membresía en el banco tras la correspondiente aprobación en el Senado (Schulz, 2020). El ingreso se sustanció con una suscripción total de 5,0 millones de dólares traducido en un modesto poder de votación que alcanza el 0,1295%, casi en igualdad de condiciones con la mayor parte de los países sudamericanos, con algunas excepciones como Perú (0,2619%).

Además, durante esta administración se obtuvo la primera aprobación de un proyecto de financiamiento brindado por el BAII. Este fue anunciado en la octava asamblea del banco en Sharm El Sheikh en septiembre de 2023, y consistió en un préstamo de 65 millones de dólares para la construcción de un parque eólico en la provincia austral de Tierra del Fuego. Esta facilidad está destinada, por un lado, para la compra, el transporte y la instalación de ocho turbinas eólicas en Río Grande. Además, el préstamo financia la interconexión eléctrica y su distribución mediante una red de fibra óptica y los diversos estudios de factibilidad que permiten el desarrollo de todas las obras mencionadas. El propósito del

proyecto consiste específicamente en la promoción de la diversificación y mejoramiento de las fuentes de suministro energético en la provincia en el marco de su programa provincial de transición energética (Más Energía, 2022). De acuerdo con dicho Programa, la provincia apuesta fuertemente por políticas de energías renovables que permitan diversificar la matriz productiva atendiendo las demandas presentes y futuras del consumo energético y, al mismo tiempo, generar condiciones para impulsar el crecimiento tecnológico e industrial del área, así como el desarrollo local de su población (Más Energía, 2022). Es precisamente en este escenario en el que se ubica la voluntad política conjunta entre la provincia y la nación, mediante su Ministro del Interior Eduardo de Pedro, para recibir fondos y manejo técnico de una organización global como el BAII (Cabral, 2025).

Para el BAII, este proyecto adquiere importantes potencialidades en tanto inaugura el desembarco de sus operaciones en una región estratégica, no solamente para la provincia y Argentina, sino para toda la región austral del continente (Cabral, 2025).

La implementación de este proyecto, que aún no comenzó porque requiere como requisito previo el otorgamiento de la garantía soberana de Nación, se llevará a cabo en asociación con un jugador de primer nivel en la región tal como es CAF, que aporta 70 millones al proyecto (Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego, 2023).

En suma, en el transcurso de la administración de Fernández, los vínculos con China ciertamente fueron mantenidos y reforzados. Todo esto es resultado, por un lado, de la ponderación de Beijing como un socio estratégico por parte de la diagramación de la política exterior argentina y, por otro lado, de las urgencias impuestas por la coyuntura crítica de la pandemia de COVID-19 donde China cobró un protagonismo inusitado en el sistema internacional. A lo largo de estos años, el reforzamiento de las relaciones sino-argentinas fluyeron sin mayores contratiempos, posibilitado por la incidencia del factor

político-ideológico como vector y motor de estos vínculos. Aún más, todo ello redundó en acciones específicas que sellaron un avance en los vínculos bilaterales, plasmado, entre distintas acciones en pasos certeros y concretos en la efectivización de las relaciones con el BAII.

Gestión de Javier Milei (desde 2023)

Desde su candidatura como principal referente de La Libertad Avanza, Javier Milei propuso una política exterior ideologizada centrada en la conformación de una alianza política irrestricta con Estados Unidos e Israel (Villasenin, 2024). De acuerdo con ello, durante la campaña y primeros meses de gobierno se enfatizó la pertenencia de Argentina al eje occidental, lo cual fue acompañado de numerosas declaraciones críticas y ataques hacia China (tanto a nivel de gobierno como a sus ciudadanos), poniendo en jaque la pervivencia de los acuerdos pre-existentes. A su vez, en el transcurso del primer año de gobierno, se produjeron una serie de tensiones e incidentes relacionados con ciertos acercamientos a Taiwán por parte de la excanciller Diana Mondino; con el rechazo a la incorporación al BRICS, que había sido obtenida durante los últimos meses de la administración de Fernández; y con expresiones desafortunadas que fueron propiciándose reiteradamente en ámbitos oficiales (Mendoza, 2024).

No obstante, si para 2024 en Argentina todavía persiste alguna certidumbre, esta tiene que ver con el peso ineludible y con la existencia de una significativa interdependencia asimétrica en múltiples áreas de la agenda con China que ya no se puede obviar, independientemente del signo político gobernante. Por tanto, a pesar de conducir una política exterior errática, sobreideologizada y polarizada, el gobierno de Milei comenzó a atemperar su hostilidad hacia Beijing (Merke, 2024). A fin de dar muestras de ello, en noviembre de 2024, en el marco de la cumbre del G-20 en Brasil, Milei sostuvo una reunión bilateral con Xi Jinping donde se abordaron temáticas relacionadas con infraestructura, financiamiento y comercio (Lejtman, 2024).

El enfriamiento de la hostilidad con China también tuvo su correlato en el ámbito de las relaciones con el BAII. No obstante, a diferencia de lo que ocurrió en las dos gestiones anteriores, en esta administración cobró mayor dimensión la puja de intereses y expectativas políticas y de inversión sostenidas por el nivel subnacional. Como se mencionó previamente, para que comiencen los desembolsos del proyecto aprobado para Tierra del Fuego, era condición indispensable el otorgamiento de la garantía soberana por parte de la Nación. Esta acción tardó en efectuarse, pero se produjo finalmente en agosto de 2024 luego del anuncio oficial del Jefe de Gabinete Guillermo Francos (Agenda Malvinas, 2024). Este avance se produjo en el marco de las negociaciones sostenidas con la provincia gobernada por Gustavo Melella, que se vio severamente afectada por algunas medidas de gobierno relacionadas con la paralización de la obra pública, los potenciales efectos negativos que acarrea del nuevo Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) y las dilaciones con respecto al desembolso de los fondos del BAII. Con la presentación de la garantía soberana, es cuestión de tiempo para que se comiencen a gestionar los primeros desembolsos de fondos para la ejecución del proyecto en Río Grande.

Para abril de 2025, es decir, ocho meses después de la presentación de la garantía soberana por parte de Francos, no se presentaron nuevas novedades ni avances concretos con respecto al cronograma o a los plazos de los desembolsos del proyecto (Cabral, 2025). Durante este mes, como agravante, la relación entre la provincia de Tierra del Fuego y la Nación se vio tensada a raíz de una serie de declaraciones del Javier Milei acerca del reclamo soberano de las Islas Malvinas. En efecto, el presidente recurrió al principio de autodeterminación de los habitantes de las islas, yendo en contra de una tradición diplomática centenaria centrada en una política de Estado de defensa del principio de integridad territorial. Como respuesta ante tales expresiones, Ushuaia, la capital provincial de Tierra del Fuego, declaró a Milei persona no grata (Ámbito Financiero, 2025).

En definitiva, tras una revisión de la evolución del vínculo entre Argentina y el BAII, se extrae como conclusión que las relaciones con China de ninguna manera se limitan al plano bilateral nacional. Por el contrario, en el entramado de vinculaciones con el gigante asiático se incorporan como agentes con demandas, expectativas e intereses pujantes también las provincias y municipios (Juste, 2024). Todos estos actores, involucrados en las dinámicas multinivel que caracterizan usualmente las relaciones con los bancos multilaterales de desarrollo, son fundamentales y, tarde o temprano, terminan incidiendo en la cadencia, plazos y ritmos de las negociaciones.

Por tanto, se evidencia que, inclusive en el marco de administraciones que discursivamente se presentan distantes y hasta contrapuestas a las relaciones con China, como expresó Milei al menos durante su candidatura y primeros meses de gobierno, se encuentran incentivos de distinta índole que operan como facilitadores para el reforzamiento de los vínculos con Beijing. En este caso, el factor que logró torcer las negociaciones y la reponderación de las relaciones sino-argentinas sin dudas tiene que ver con la capacidad de los actores subnacionales, defendiendo sus agendas políticas y económicas locales, para incidir en el armado de la política exterior. Todo ello conduce, no solo a la complejización de los vínculos entre Estados, sino que ofrece nuevos espacios de vinculación, como los subnacionales, que potencialmente pueden contribuir al sostenimiento de negociaciones preexistentes en contextos de polarización ideológica.

CONCLUSIONES

Aunque la incertidumbre parece posicionarse como la gran tendencia global de la actualidad, resulta importante detectar dónde se encuentran algunos resquicios de certidumbre. Por ejemplo, en el campo del financiamiento para el desarrollo, sin dudas el rol de China como jugador sistémico se postula como una gran certidumbre. El actual protagonismo de Beijing, que se traduce en el ofrecimiento de incentivos hacia un gran conjunto de actores internacionales,

es el resultado de una vasta y compleja trayectoria de políticas y estrategias de largo plazo y de la orquestación coordinada de múltiples participaciones y membresías en un conglomerado heterogéneo de instituciones internacionales.

La observación de la trayectoria de relaciones de profundización entre tres administraciones de disímil signo político e ideología en Argentina con el BAII solamente puede explicarse por la fuerza de la certeza. Y esta es que los incentivos brindados por China, mediante sus instrumentos financieros, es ineludible para actores con demandas de financiamiento para la ejecución de programas y obras de desarrollo. A pesar de las diferencias y matices, los gobiernos de Macri, Fernández y Milei dieron pasos concretos para avanzar con esta vinculación. En tal sentido, a pesar de las divergencias político-ideológicas, en relación con China se puede encontrar una línea de continuidad, que a pesar de que por momentos parece intermitente, en el largo plazo solamente parece reforzarse.

No obstante, es importante señalar que en cada caso pareció prevalecer un componente o un conjunto de elementos específicos que traccionaron el acercamiento hacia China y, como se observó puntualmente en este artículo, hacia el BAII. En la administración de Macri este pulso se corporizó primordialmente a partir de las urgencias derivadas de la agenda económica; en el de Fernández, el vector provino eminentemente del factor político-estratégico, entendiendo también que el programa de gobierno se centró en la resolución del problema de la deuda externa; y en el de Milei, la motorización provino de parte de la política doméstica a partir de la incidencia de los intereses subnacionales. Ahora bien, la incorporación de los actores subnacionales como protagonistas de las gestiones del proyecto demostró que este factor puede operar como facilitador o bien como limitante en función del tipo de sintonía política que se encuentre con el gobierno nacional. Todo ello, ulteriormente, añade nuevas cuotas de complejidad a una relación que de por sí, presenta ya múltiples aristas.

Como apreciación final, cabe remarcar que la administración Milei es muy reciente como para extraer lecciones concluyentes, sobre todo habida cuenta de lo errática que se demostró en términos de política exterior a un año de su asunción. Además de los elementos señalados, será importante para evaluar los próximos pasos de su administración la reciente asunción de Donald Trump en 2025 para su segundo mandato al frente de la presidencia de Estados Unidos. A partir de los enunciados y declaraciones públicas del mandatario en relación con una concepción de política exterior más ofensiva y expansionista, es dable avizorar un incremento y recurrencia de tensiones globales enfocadas en la conflictividad con China, en donde los distintos países quedarán entrapados. Así lo demuestra la escalada de tensión provocada a raíz de las subidas recíprocas de aranceles que afectaron no solamente a China y a Estados Unidos, sino a prácticamente todo el comercio internacional (Posen, 2025). Sin dudas estos nuevos ingredientes presentan importantes interrogantes para analizar el porvenir de las relaciones sino-argentinas y abordar las posteriores operaciones del BAII, una de sus instituciones de proyección global fundamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Åberg, J. H. (2016). A struggle for leadership recognition: The AIIB, reactive Chinese assertiveness, and regional order. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 2(3), 1125-1171.
- Agenda Malvinas (2024). Nación habilitará créditos por U\$S 135 millones para que Tierra del Fuego mejore su parque energético. 10 de agosto de 2024. Recuperado de <https://www.agendamalvinas.com.ar/noticia/nacion-habilitara-creditos-por-us-135-millones-para-que-tierra-del-fuego-mejore-su-parque-energico>
- Alves Costa de Oliveira, O. H. (2024). China e as mutações da Ordem Internacional Liberal: evidências do AIIB e NDB. *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 11(2), 24-37
- Ámbito Financiero (2025). Ushuaia declaró persona no grata a Javier Milei por sus dichos sobre Malvinas. *Ámbito Financiero*, 4 de abril. Recuperado de <https://www.ambito.com/ambito-nacional/ushuaia-declaro-persona-no-grata-javier-milei-sus-dichos-malvinas-n6131038>
- Barrenengoa, A., & Kan, J. (2023). La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo? *Perfiles latinoamericanos*, 31(61), 1-29.
- Bas, M. A., & Schub, R. (2017). The theoretical and empirical approaches to uncertainty and conflict in international relations. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 177-194.
- Borquez, D. A. y D.F. Shoab (2019). El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura apuntando al camino del medio: uniéndose a las filas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, pero con características chinas. *Estudios Internacionais*, 7(3), 103-120.
- Busso, A. E. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En Iglesias, E. & Lucca, J. B. (Comps.). *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, 331-350.
- Cabral, A. (2025). Energía eólica en Tierra del Fuego. Qué paso con el proyecto aprobado por el BAII. *La Licuadora TDF*. 9 de abril. Recuperado de <https://www.lalicuadoratdf.com.ar/2025/04/energia-eolica-en-tierra-del-fuego-que-paso-con-el-proyecto-aprobado-por-el-baii/>
- Feldman, M. (2022). The AIIB as a Site of Governance. *Peking University School of Transnational Law Research Paper*, 1-24
- Friedman, T. (2021). The Rivalry between the United States and China. In Klement, J. *Geo-Economics: The Interplay between Geopolitics, Economics, and Investments by CFA Institute Research Foundation*, 137-174.
- Haga, K. Y. A. (2021). The Asian Infrastructure Investment Bank: a qualified success for Beijing's economic statecraft. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(3), 391-421.

- Heldt, E. C., & Schmidtke, H. (2019). Explaining coherence in international regime complexes: How the World Bank shapes the field of multilateral development finance. *Review of International Political Economy*, 26(6), 1160-1186.
- Huerta, P. M. (2022). El poder suave de la cooperación internacional de China. *Anuario Asia Pacífico El Colegio de México*, 1-25.
- Ikenberry, G. J., & Lim, D. J. (2017). China's emerging institutional statecraft. The Asian Infrastructure Investment Bank and the prospects for counter-hegemony. Ed. Brookings.
- Jenkins, R. (2018). How China is Reshaping the Global Economy. *Development Impacts in Africa and Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Juste, S. (2024). La estrategia multinivel de China y las agendas paradiplomáticas en Argentina en torno a la transición energética (2014-2023). *CONfines*, (38), 43-64.
- Kaplan, Stephen B. (2016). Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 1-34.
- Kaplow, J. M., & Gartzke, E. (2021). The determinants of uncertainty in international relations. *International Studies Quarterly*, 65(2), 306-319.
- Lejtman, R. (2024). En un giro ideológico, Javier Milei se reunió con Xi Jinping para profundizar las relaciones comerciales con China. 19 de noviembre. Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2024/11/19/en-un-giro-ideologico-javier-milei-se-reune-con-xi-jinping-para-profundizar-las-relaciones-politicas-con-china/>
- Listrani Blanco, T., & Zaccato, C. (2018). Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018), *Perspectivas*. *Revista de Ciencias Sociales*, 3(6), 167-188
- Más Energía (2022). El plan de transición energética de Tierra del Fuego. Más Energía. 30 de noviembre de 2022. Recuperado de <https://mase.lmneuquen.com/plan/el-plan-transicion-energetica-tierra-del-fuego-n972150>
- Mendez, A., & Turzi, M. (2020). The political economy of China-Latin America relations: the AIIB membership. Springer Nature.
- Mendoza, M. N. (2024). ¿La política exterior del Wishful thinking?: descifrando a Milei. *Análisis de Coyuntura*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), 1-6.
- Merke, F. (2024). Entre el dogma y el interés. *Le Monde Diplomatique*, 298.
- Morris, S., Rockafellow, R., & Rose, S. (2021). Mapping China's Multilateralism: A Data Survey of China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds. Center for Global Development (CGD) Policy Paper, (241), 36.
- Muñoz Henríquez, E., & Gálvez-Gamboa, F. (2022). Efecto de la incertidumbre de la política económica internacional sobre los mercados financieros latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, 38(165), 519-528.
- Oliva, C. (2021). La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología de China. El caso de las vacunas contra el COVID-19 en la relación con Argentina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (33), 7-15.
- Orozco Plascencia, J. M. (2022). Presencia de China y Latinoamérica en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII). *Revista Internacional de Estudios Asiáticos*, 234-269.
- Oviedo, E. D. (2018). Macri y el sutil equilibrio entre China y Estados Unidos. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 6-14.
- Poder Legislativo de la Provincia de Tierra del Fuego (2023). Comunicaciones Oficiales. Tribunal de Cuentas Cédula de Notificación N° 109/21 adjuntando resolución plenaria n° 07/23.

- Posen, A. (2025). Trade Wars Are Easy to Lose. *Foreign Affairs*, 9 de abril. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trade-wars-are-easy-lose>
- Rathbun, B. C. (2007). Uncertain about uncertainty: understanding the multiple meanings of a crucial concept in international relations theory. *International Studies Quarterly*, 51(3), 533-557.
- Ruan, X., & Zhang, J. (2021). Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. *Relaciones internacionales*, 30(61), 185-201
- Rudyak, M. (2024). China's relations with the World Bank: between great power and developing country. In *The Elgar Companion to the World Bank*. Edward Elgar Publishing, 154-165.
- Schulz, S. (2020). Argentina mira al BAII. *Revista Dang Dai*, Nota del 21 de septiembre. Recuperado de <https://dangdai.com.ar/2020/09/21/por-que-argentina-en-el-baii/>
- Scoones, I., & Stirling, A. (2020). *The politics of uncertainty: Challenges of transformation*. London: Routledge.
- Stephen, M. D., & Skidmore, D. (2019). The AIIB in the liberal international order. *The Chinese Journal of International Politics*, 12(1), 61-91.
- Tello, Á. (2017). Pensar la incertidumbre. *Relaciones Internacionales*, 26(53), 239-245.
- Tüter, M. (2019). China's Strategies Towards Institutional Reform: Creation of the AIIB and Its Development Success. *Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 151-171.
- Urdinez, F. (2020). The accession of Latin American countries to the Asian Infrastructure Investment Bank: lessons from Brazil and Chile. *Asian Education and Development Studies*, 1-12.
- Vega, B., Vallica, T., & Treacy, M. (2023). Argentina, China y la adhesión a la iniciativa de la Franja y la Ruta: un análisis de la relación bilateral en las últimas dos décadas. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 3(5), 94-114.
- Villasenin, L. (2023). 50 años de la relación bilateral sino-argentina: historia y desafíos. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 3(1), 62-83.
- Villasenin, L. (2024). El nuevo gobierno de Milei y China. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 1-22.
- Xiao, R. (2016). China as an institution-builder: the case of the AIIB. *The Pacific Review*, 29(3), 435-442.
- Yu, H. (2024). *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Springer Nature.
- Zaccaria, G. (2024). Let's be friends not foes: an assessment of the strategic co-evolution of the World Bank and the AIIB in the face of institutional overlap. In *The Elgar Companion to the World Bank*. Edward Elgar Publishing, 166-177
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una "inserción inteligente al mundo (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, (2), 49-66

CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo pu-

blicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.