

PROYECTOS CHINOS EN INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA Y
MECANISMOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS: UN ANÁLISIS DESDE LA
GOBERNANZA DE LA TIERRA¹

*CHINESE INFRASTRUCTURE PROJECTS IN ARGENTINA AND LAND
GRABBING MECHANISMS: AN ANALYSIS FROM LAND GOVERNANCE*

Sol Yamila Mora²
ORCID: [0000-0002-8237-6938](https://orcid.org/0000-0002-8237-6938)

RESUMEN

Este artículo analiza por la influencia de la gobernanza de la tierra en los mecanismos de control de la tierra presentes en proyectos chinos e infraestructura en Argentina. A partir de un diálogo del enfoque neogramsciano de la Economía Política Internacional con la Ecología Política y los estudios agrarios críticos se argumenta que los mecanismos de acaparamiento de tierras están condicionados por las relaciones de poder a múltiples escalas que constituyen la gobernanza de la tierra. Como resultado, esas modalidades no dependen sólo del inversor, sino que son configuradas por acciones y discursos de diversos actores implicados en la gobernanza de la tierra en el Estado receptor. Los múltiples mecanismos

¹ El presente artículo profundiza los resultados de la investigación realizada para la tesis doctoral de la autora, titulada "Acaparamiento de tierras en Argentina: proyectos de cooperación e inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales y conflictos por la gobernanza de la tierra (2010-2017)".

² Universidad de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, (Argentina) (IPP-EPyG/UNSAM). Becaria posdoctoral. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina).

Correo electrónico: smora@unsam.edu.ar

Fecha de recepción: 18 de junio del 2023

Fecha de aceptación: 18 de julio del 2023

Fecha de publicación: 21 de julio del 2023

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



involucrados en dos proyectos chinos son organizados en una tipología que demuestra que la gobernanza de la tierra facilitó el predominio de los mecanismos consensuales de control de la tierra, aunque la coerción fue central para respaldar esas modalidades.

Palabras clave: Argentina; acaparamiento de tierras; China; gobernanza de la tierra; mecanismos; proyectos de infraestructura.

ABSTRACT

This article analyzes the influence of land governance on land control mechanisms involved in Chinese infrastructure projects in Argentina. Based on a dialogue between the neo-Gramscian approach to International Political Economy and Political Ecology and critical agrarian studies, it is argued that land-grabbing mechanisms are conditioned by the power relations at multiple scales that configure land governance. Therefore, these modalities do not only depend on the investor but are shaped by the actions and discourses of various actors involved in land governance in the host state. The multiple mechanisms involved in two Chinese projects are organized into a typology that shows that land governance facilitated the predominance of consensual land control mechanisms, although coercion was central to supporting these modalities.

Keywords: Argentina; China; infrastructure projects; land governance; land grabbing; mechanisms.

Introducción

Una de las facetas más controvertidas de la creciente presencia inversora de China en el Sur Global estuvo vinculada a su participación en el acaparamiento de tierras. Este consiste en un proceso global de toma de control de tierras agrícolas en otros Estados (Borras *et al.*, 2012), precipitado tras la convergencia de crisis

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

internacionales — alimentaria, energética, financiera y ecológica— del año 2008. Si bien las primeras publicaciones sobre el fenómeno colocaron su foco en China, representado como el arquetipo de Estado acaparador de tierras por su escasez de tierra cultivable y su abundancia de capitales (Lu, 2021), esa imagen fue matizada por investigaciones posteriores que demostraron no sólo las similitudes entre las inversiones en tierras chinas y occidentales, sino también que una significativa proporción de esas transacciones ha sido suspendida (Cunha Leite & Lima, 2017; Brautigam & Zhang, 2013; Hofman & Ho, 2012).

No obstante, la relevancia de China en estas dinámicas persiste, ya que actualmente se posiciona en tercer lugar en términos del número de acuerdos por tierras concluidos, detrás de Estados Unidos y Gran Bretaña (Lay et al., 2021). El interés de China por las inversiones en tierras reside en que estas son una vía para garantizar el suministro directo de alimentos, necesario para afrontar la creciente demanda de alimentos de su población en un contexto de escasez de tierras agrícolas, mediante un *outsourcing* de la producción agrícola apoyado por la estrategia de *Going Out* (Hofman & Ho, 2012; Mc Michael, 2020).

En América Latina, la intensificación del comercio de commodities con China y la relevancia adquirida por los sectores primario-extractivos como destino de inversión (Pérez Ludueña, 2017), fue complementado con intentos de inversores chinos de

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

controlar tierras en diversos países de la región. La literatura señaló que diversos obstáculos alrededor de esos proyectos dificultaron su ejecución, lo que evidenció el reducido alcance del acaparamiento de tierras de China en la región (Jie & Myers, 2016; Oliveira, 2017; Søndergaard, 2020). Asimismo, estudios destacaron que China reemplazó su interés por la tierra hacia nuevos sectores que le permitan incrementar su control sobre los flujos de recursos naturales latinoamericanos, tales como la cadena de valor agrícola (Mc Kay et al., 2016).

De todos modos, en esas investigaciones ha predominado una lectura lineal del accionar de China en la que se dirigió escasa atención a la comprensión de cómo se producía el acaparamiento de tierras en los proyectos suspendidos y su interacción con el conjunto de relaciones de poder que configuran las decisiones sobre el acceso, uso y control de la tierra en el Estado receptor.

En Argentina, la construcción de infraestructura ha sido un destino privilegiado de los capitales chinos. Los estudios han demostrado que ese patrón de financiamiento replica los esquemas de dependencia propios del intercambio comercial, dominado por la soja, que conducen a la reprimarización productiva y la ampliación de las asimetrías económicas y políticas (Giraudó 2020; Laufer 2019; Oviedo 2015). No obstante, se ha dirigido limitada atención a las implicancias de las inversiones en infraestructura en el control de la tierra.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Este artículo se pregunta por la influencia de la gobernanza de la tierra en Argentina en los mecanismos de control de la tierra presentes en los proyectos de inversión chinos en infraestructura. Este interrogante es abordado mediante el estudio de dos proyectos de empresas chinas que estuvieron envueltos en polémicas y disputas asociadas a sus implicancias en el control de la tierra: el proyecto agroalimentario de Beidahuang Group en la provincia de Río Negro y el acueducto La Paz-Estacas en la provincia de Entre Ríos.

Aunque ambos fueron suspendidos tras un fuerte rechazo social, ello no impide investigar cómo habían sido formulados. De ahí que el foco en los proyectos, entendidos como un conjunto de actividades planificadas que utilizan recursos para generar resultados concretos (Valencia et al., 2020), posibilita comprender los procesos por los que se configuran relaciones de poder alrededor de esas iniciativas antes de su ejecución, e incluso independientemente de ella.

Mediante un diálogo entre el enfoque neogramsciano de la Economía Política Internacional y categorías de Estudios Agrarios Críticos y Ecología Política, se argumenta que los mecanismos por los que los proyectos de infraestructura chinos pueden conducir al control de la tierra están condicionados por las relaciones de poder que constituyen la gobernanza de la tierra. Este trabajo demuestra que esos mecanismos no dependen sólo del inversor, sino que son resultado de las acciones

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

y discursos de diversos actores a múltiples escalas implicados en la gobernanza de la tierra en el Estado receptor. El desarrollo de una tipología de mecanismos de acaparamiento de tierras expone que la gobernanza de la tierra facilitó que los mecanismos consensuales hayan sido privilegiados en los proyectos, si bien estos fueron respaldados por modalidades basadas en la fuerza.

Para el estudio de los proyectos se emplean datos obtenidos mediante el análisis de los acuerdos de inversión; documentos gubernamentales; legislación nacional y provincial en recursos naturales y tierra; comunicados de asambleas de autoconvocados³ y ONG e información de prensa. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes de asambleas de autoconvocados, ONG's, funcionarios políticos, académicos y productores agropecuarios. El estudio se extiende desde 2010, con la suscripción del proyecto agroalimentario, hasta 2016, con la suspensión del acueducto La Paz-Estacas.

De esta forma, el primer apartado desarrolla una interpretación crítica de la gobernanza de la tierra. A continuación, se presentan los proyectos de infraestructura seleccionados y se analizan sus nexos con las relaciones de poder

³ Las asambleas de autoconvocados constituyen una forma de movilización social que surge en respuesta al avance de las actividades primario-extractivas en América Latina. Las asambleas articulan diversos sectores urbanos y rurales en estructuras flexibles, ligadas a la democracia directa, que facilitan la emergencia de acciones y marcos de interpretación alternativos sobre las problemáticas socioambientales (Svampa, 2008).

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



material, discursivo e institucional que configuran la gobernanza de la tierra. Por último, se desarrolla una tipología para explicar los mecanismos implicados en cada caso.

Gobernanza de la tierra y mecanismos de acaparamiento de tierras: hacia una visión crítica

El acaparamiento de tierras se define como la captura del control de vastas extensiones de tierras y otros recursos naturales por capitales a gran escala mediante diferentes mecanismos (Borras *et al.*, 2012). Por lo tanto, este proceso involucra relaciones de poder por las que diversos actores obtienen el dominio del acceso, uso y posesión de la tierra, para modificar su uso hacia un carácter extractivo. Una de las formas que pueden tomar esos cambios es el reemplazo de tierras dedicadas a la producción de alimentos doméstica o tierras no destinadas a la producción alimentaria hacia la producción de alimentos o biocombustibles para los mercados domésticos o la exportación (Borras & Franco, 2012). Otro rasgo distintivo del acaparamiento de tierras es que es impulsado por las dinámicas de acumulación de capital desatadas por la convergencia de crisis de 2008 y la necesidad de recursos de los nuevos polos de crecimiento regional y global (Borras *et al.*, 2012).

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Este trabajo asume que para comprender cómo se produce el acaparamiento de tierras es indispensable atender a la gobernanza de la tierra, definida como un proceso inherentemente conflictivo de decisión sobre el acceso, uso y control de la tierra como resultado de relaciones de poder. Esa conceptualización es resultado de una interpretación crítica de la definición de gobernanza de la tierra de Palmer, Friccka & Wehrmann (2009)⁴ desde el enfoque de las estructuras históricas de Cox. Desde esta óptica, la gobernanza de la tierra es entendida como una estructura histórica, consistente en “una imagen de una configuración particular de fuerzas” que enmarca las acciones (Cox, 2013:141). Las fuerzas que componen la estructura histórica consisten en capacidades materiales, ideas e instituciones, que interactúan a los niveles de fuerzas sociales, formas de Estado y el orden mundial.

Complementariamente, se adopta el supuesto fundamental de la Ecología Política Latinoamericana que sostiene que los problemas ecológicos son resultado del establecimiento de relaciones de poder que permiten a algunos actores acceder y decidir sobre los recursos naturales, así como excluir a otros (Alimonda, 2011:44). Sobre esta base, se considera que la gobernanza de la tierra es configurada por relaciones de poder multiescalares en la esfera material, discursiva e institucional, en las que interactúan el Estado, la sociedad y los capitales de China (Mora, 2019).

⁴ Esos autores definen a la gobernanza de la tierra como las reglas, procesos y estructuras a través de las que se toman decisiones respecto al uso y control sobre la tierra.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Inspirado en el enfoque de Cox (2013), la esfera material del poder incluye los recursos naturales y tierras acumulados y la disponibilidad de tecnologías y recursos financieros. El poder discursivo comprende los procesos de significación e ideas por los que se construye la relación sociedad-naturaleza (Escobar, 1999). Por último, el poder institucional refiere a la participación en las decisiones sobre la tierra. Esta puede ocurrir por medios formales, establecidos en el marco legal y las políticas estatales, o bien informales, a través de decisiones y prácticas que ocurren fuera de la esfera estatal o efectuadas por actores no gubernamentales (Harsh, 2005).

Esta interpretación de la gobernanza de la tierra no sólo exige atender a las relaciones de poder intervinientes, sino además develar quiénes son los actores con poder para decidir sobre la tierra. En el caso de Argentina, para responder esas cuestiones es imprescindible subrayar su condición de régimen extractivista. Esta categoría designa a las formaciones socio-geo-económicas en las que la explotación intensiva de la naturaleza y la exportación de materias primas es el principal patrón organizador de sus estructuras económicas, socioterritoriales y de poder (Machado Araóz, 2013:130). De esa forma, la gobernanza de la tierra debe ser estudiada en influencia recíproca con el régimen extractivista en que se desarrolla, lo que convierte no sólo al Estado a nivel nacional y subnacional, sino también a los actores

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

privados ligados a la explotación y extracción de la naturaleza en actores clave en las relaciones de poder que configuran la gobernanza (Mora, 2022).

Por otra parte, siguiendo el pensamiento de Cox (2013), el acople de las relaciones de poder en la gobernanza de la tierra conduce a la emergencia de la hegemonía, consistente en un conjunto de significados, altamente aceptados por la mayoría de los actores, que aseguran la aquiescencia a las prácticas e ideas de las fuerzas dominantes (Cox, 1993). Esos significados expresan y fortalecen la visión neoliberal que reduce la naturaleza a una fuente de lucro en términos de su uso y reparación (Fairhead, Leach & Scoones, 2012), lo que asentó la primacía de los intereses empresariales en la organización del sistema alimentario mundial (McMichael, 2009). Esas ideas permiten que la gobernanza de la tierra sea presentada como universal, ocultando que responde a intereses específicos.

Esas relaciones de poder consustanciales a la gobernanza de la tierra inciden en los mecanismos de acaparamiento de tierras. Para organizar esos mecanismos, este trabajo construye una tipología inspirada en el trabajo de Adnan (2016). Este autor, apoyado en las nociones de acumulación primitiva (Marx, 2014) y acumulación por desposesión (Harvey, 2005), elabora una tipología de modalidades de alienación de la tierra que combina, por un lado, mecanismos directos e indirectos; y, por el otro, mecanismos basados en la fuerza y no basados en la

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

fuerza. En su propuesta, los mecanismos directos, en línea con los procesos de acumulación primitiva, son aquellos que transfieren el control de la tierra directamente desde unidades no capitalistas hacia unidades capitalistas. También incluyen la transferencia de tierras entre unidades capitalistas. En cambio, en los mecanismos indirectos, la alienación es una consecuencia inesperada de procesos que están orientados a otros objetivos o no relacionados con la acumulación capitalista.

A pesar de la utilidad analítica de esa propuesta, las relaciones de poder que rodean a la gobernanza de la tierra en Argentina tornan problemático considerar *a priori* al acaparamiento de tierras como una consecuencia imprevista. Como resultado, este artículo propone una versión modificada de la tipología de Adnan (2016) que considera que el objetivo de acaparar tierras juega un papel clave tanto en los mecanismos directos como en los indirectos. La diferencia es que los primeros transfieren explícitamente el control de la tierra, mientras que los mecanismos indirectos confieren ese control de modo solapado, como resultado colateral de otro proceso o actividad.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tabla 1: Tipología de mecanismos de acaparamiento de tierras

Mecanismos	Directos	Indirectos
Consensuales	Directo-consensual	Indirecto-consensual
Coercitivos	Directo-coercitivo	Indirecto-coercitivo

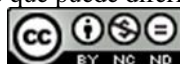
Fuente: Elaboración propia en base a Adnan (2016).

Por otra parte, en línea con la centralidad que la dialéctica coerción-consenso en el pensamiento neo-gramsciano, se realiza una segunda distinción entre mecanismos consensuales y coercitivos. Los primeros involucran negociaciones, persuasión o compromisos que generan aceptación. Los segundos implican una imposición mediante violencia física; o bien mediante leyes y/o regulaciones informales.

Los proyectos chinos en infraestructura y la gobernanza de la tierra

El proyecto agroalimentario de Beidahuang Group en Río Negro y el Acueducto La Paz-Estacas en Entre Ríos se enmarcan en una dinamización de las inversiones y los préstamos de China para la construcción de obras de infraestructura en Argentina que tuvo lugar desde la segunda década de los 2000. No obstante, la intensidad que adquirió el rechazo de diversos sectores de la sociedad por sus implicancias en el control de la tierra los torna relevantes para explorar los

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

mecanismos de acaparamiento de tierras y la incidencia de la gobernanza de la tierra sobre ellos.

El proyecto en Río Negro es resultado de dos acuerdos suscritos entre el gobernador provincial con las autoridades de Beidahuang Group, una empresa estatal de la provincia china de Heilongjiang (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro 2010a, 2010b). El objetivo de esos convenios fue el financiamiento y la construcción, por parte de Beidahuang Group, de sistemas de irrigación a partir del río Negro para incrementar la producción de granos. Además, se contemplaba la construcción de una terminal portuaria. La obra se emplazaría sobre las tierras privadas ubicadas en dos valles a lo largo de ese río: el Valle Medio y el Valle Inferior (Mora, 2019).

Por su parte, el acueducto en Entre Ríos, una de las provincias con los suelos más fértiles y próxima a importantes cursos de agua, fue uno de los proyectos suscritos durante la visita del presidente Xi Jinping a Argentina en 2014.⁵ Su meta fue la construcción, por parte de la Corporación Estatal China de Construcción e Ingeniería (CSCEC), de un acueducto a cielo abierto con el aporte de aguas del río

⁵ El acuerdo por la ejecución del Acueducto La Paz-Estacas también incluyó la ejecución de una obra de riego en Mandisoví Chico, que consistía en el sistema colectivo de riego, a partir del río Uruguay, en el departamento Federación y fracciones de los departamentos Feliciano y Federal. En este proyecto la conflictividad en torno a la tierra tuvo menor intensidad, razón por la que no es abordado por este artículo.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Paraná para dotar de riego al departamento La Paz. El acueducto funcionaría a partir de un canal principal de 26 km desde donde sería tomada el agua, estaciones de bombeo y 240 km de canales secundarios de distribución (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015). Esta obra contó con el financiamiento del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). Los próximos apartados exponen las relaciones de poder de la estructura de gobernanza de la tierra en que se desarrollaron y que a su vez facilitaron estos proyectos.

Relaciones de poder material

Un rasgo distintivo de la esfera material de la gobernanza de la tierra en Río Negro y Entre Ríos ha sido la capacidad de decisión sobre las tierras de mayor productividad que detentan los actores estatales y privados ligados a las actividades primario-extractivas que definían el perfil productivo en cada territorio. En Río Negro, la base material de esa situación fue el dominio ejercido por empresas nacionales y transnacionales sobre la producción y comercialización frutícola del Alto Valle, la principal región productora y exportadora de manzanas y peras del país (Bendini y Steimbregger, 2007). Con apoyo estatal mediante políticas de estímulo al sector, se configuró una cadena productiva altamente concentrada (Alvaréz Mullaly y Alvaro, 2017), en la que la mayor proporción de las exportaciones recae en un número reducido de empresas. Esto fue acompañado por la concentración de la tierra. Datos

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

del año 2005, antes de la formulación del proyecto de Beidahuang, indican que en el Alto Valle se localizaban el 56% de las Unidades Económicas (UE) de la provincia⁶, mayormente de tipo empresarial. A su vez, el 6% de esas UE controlaban el 32% de la tierra (Bolsthauser y Villareal, 2007). Esto contrasta significativamente con otras dos áreas agrícolas de la provincia, el Valle Medio y Valle Inferior, que no sólo cuentan con actividades más diversificadas, dedicadas al mercado local, sino también con una significativa presencia de medianos y pequeños productores dedicados a la agricultura familiar. Mientras que el 78% de los establecimientos del primero poseía menos de 50 hectáreas (Agencia de Extensión Rural Valle Medio, 2010), más del 70% de las parcelas del segundo poseía entre 20 a 25 hectáreas (Municipalidad de Viedma, 2005).

Respecto a Entre Ríos, la posición de esa provincia como cuarta productora de soja de Argentina (Ministerio de Agroindustria, 2016), asentó la capacidad de decisión sobre la tierra de los grandes productores y comercializadores de la oleaginosa. Desde 2002, el crecimiento sostenido de la producción de soja en la provincia (Nussbaumer, 2014), convertida en la principal actividad en términos de valor de la producción (Provincia de Entre Ríos, 2015), estimuló una expansión de la frontera

⁶ Las Unidades Económicas consisten en unidades de organización de la producción en las que un mismo productor asume las principales decisiones, utilidades y riesgos (Bolsthauser y Villareal, 2007).

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



agropecuaria que promovió la concentración de la tierra. En La Paz, donde la soja se tornó el principal cultivo, desplazando a la ganadería, los datos de una encuesta realizada en 2009 muestran que el 55% de los productores participantes disponía menos de 100 hectáreas, mientras que el 32% poseía entre 100 y 500 hectáreas (PROSAP, 2010).

En ambos casos, el financiamiento de China para proyectos de infraestructura generaba un alto interés entre los sectores dominantes. En Río Negro esto se vinculada a la ausencia en la provincia de la actividad más dinámica de la economía argentina, la producción de soja, que, junto al aceite de soja, representó en 2010 el 89,6% de las ventas argentinas a China (Odarda y Santa Cruz, 2011). Más aún, China poseía baja relevancia en el comercio exterior provincial debido a las restricciones sanitarias al ingreso de manzanas y peras argentinas. Por ende, la aproximación a Beidahuang Group, uno de los mayores grupos del agronegocio de China (Schneider, 2017), alentaba las expectativas gubernamentales en la posibilidad de incorporar a la provincia al intercambio de soja con la potencia mediante un avance de la producción de la oleaginosa sobre las tierras no dedicadas a la fruticultura. Ello contaba con el consenso de las empresas frutícolas, interesadas en la potencialidad del mercado chino.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

De modo similar, la posición de China como el primer destino de las exportaciones de Entre Ríos, dominadas por la soja (Cámara Argentina de Comercio, 2014) y el dinamismo del comercio sino-argentino, estimuló la aspiración del gobierno provincial y de los productores sojeros por elevar las exportaciones hacia ese mercado. Para estos actores, la disponibilidad de suelos de La Paz lo convertía en territorio propicio para incrementar la producción mediante una expansión de la producción sobre nuevas tierras, aunque para ello demandaban la construcción del acueducto.

En consecuencia, los proyectos de China profundizaban la concentración de las decisiones sobre las tierras en actores políticos y económicos interesados en los beneficios que podían obtener de esas obras. Dos factores adicionales que favorecieron las iniciativas fueron la superioridad tecnológica y financiera de las constructoras chinas, percibidos a nivel local como una garantía de la ejecución efectiva de las obras. Con relación al primer aspecto, mientras que Beidahuang Group se especializa en la apertura de áreas para el cultivo intensivo a gran escala (Brautigam, 2015), CSCEC es el mayor conglomerado de la construcción y bienes raíces de China, con una amplia experiencia en infraestructuras de manejo y suministro de agua (CSCEC, s.f.). Además, la dificultad de acceso a capitales de las provincias en un contexto de *default* de país contrastaba con la capacidad

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

financiera de las partes chinas, evidente en el acueducto La Paz, financiado en un 85% del total por el ICBC (M'Biguá y otros, 2015), el mayor banco comercial de propiedad estatal china y el mayor banco del mundo.

Relaciones de poder discursivo

Las relaciones de poder en la gobernanza de la tierra en Río Negro y Entre Ríos fueron respaldadas por un discurso sustentado en una visión economicista y productivista que reduce a la naturaleza a un mero recurso a ser explotado y cuyo valor depende de su transformación en bienes en productivos y eficientes (Svampa y Viale, 2014). En esta línea, la narrativa respecto a las oportunidades económicas que representaban los desafíos alimentarios mundiales fue clave para generar consensos en torno papel de las provincias como exportadoras de bienes primarios. En Río Negro, según expresó el gobernador en su discurso frente al Legislativo en 2011, ello era facilitado por la disponibilidad de “extensas superficies de valles irrigables, sólo en forma incipiente destinados a la producción intensiva con aptitud de suelos, en climas templados, y suficiente disponibilidad de agua y energía para impulsar su transformación hacia la producción de alimentos” (Legislatura de Río Negro, 2011:3/1). En similitud, el gobernador de Entre Ríos resaltaba que la provincia disponía el mayor potencial del país para desarrollar la producción de agroalimentos de alta eficiencia (Cámara de Senadores de Entre Ríos, 2007). Esas

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

ideas eran plenamente compatibles con los discursos del gobierno nacional respecto al imperativo de reposicionar a Argentina como un gran productor de alimentos en el mundo mediante la expansión de la producción (Casa Rosada, 2016).

Esos argumentos justificaban el avance de la producción agropecuaria sobre nuevos espacios, representados como territorios vacíos que debían ser aprovechados, mientras que invisibilizaban a los productores que se asientan y desarrollan las actividades en ellos. Por esa razón, estos discursos permitieron que los proyectos de China fueran presentados como un escenario histórico para el desarrollo de los últimos valles de clima templado en Latinoamérica sin producción, ubicados en Río Negro (Roca Digital, 2010) y la ampliación de las hectáreas productivas en Entre Ríos (Gobierno de Entre Ríos, 2014).

Esa percepción se vio fortalecida por el discurso de China hacia América Latina que, a partir de su autodefinición como país en desarrollo, tiene como pilar la noción de Cooperación Sur-Sur y los principios de equidad, beneficio mutuo y desarrollo conjunto (Government of the People's Republic of China, 2008). Esas nociones han logrado una alta aceptación entre las autoridades y sectores económicos locales e incluso apuntalan el Consenso de Beijing, esto es, la idea de que el único camino al desarrollo de Argentina es la profundización de los vínculos con China (Slipak,

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

2014). Como resultado, estas narrativas minimizaron tanto los intereses que orientan los proyectos como los cuestionamientos asociados a las implicancias ambientales y en el control de la tierra (FUNAM, 2010; M'Bigua, 2015). Por el contrario, para robustecer legitimidad de las obras, los gobernadores se esforzaron por subrayar su relevancia dentro de las relaciones sino-argentinas y como una oportunidad única para las provincias (La nota digital, 2014).

Relaciones de poder institucional

En consonancia con las relaciones de poder material y discursivo, la dimensión institucional de la gobernanza de la tierra en las provincias se particularizó por el peso de los intereses ligados a los sectores económicos dominantes en las decisiones sobre el uso y control de la tierra. Esta característica fue facilitada desde que la Constitución Nacional reformada en 1994 atribuyó a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales presentes en su territorio. Esto implica que recayó en los gobiernos provinciales la competencia para regular el uso y transferencia de sus tierras fiscales (Sili & Soumoulou, 2011). No obstante, la posibilidad de las provincias de asociarse con otros actores para explotar los recursos naturales y gestionar los conflictos por la tierra a través de sus fuerzas judiciales y represivas (GER-GEMSAL, 2013) las tornó altamente susceptibles a los intereses del capital (Brent, 2015).

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Reflejo de ello es que Río Negro posee un marco jurídico para la toma de decisiones sobre la tierra fundamentado en la Constitución provincial (1988), en el que se reconoce la función social de la tierra (art. 90), que es un instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja (art. 75) y debe ser ocupada de acuerdo con estrategias de planificación democrática (art. 74) que atiendan la dimensión ambiental (art. 84). Esos principios se repiten en la Ley provincial 279 (1961), que regula la gestión y transferencia de las tierras fiscales a fin de evitar su concentración y uso especulativo. Con todo, en consonancia con las dimensiones materiales y discursivas de la gobernanza, ese marco legal se vio limitado por la ausencia de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, tenencia de la tierra y apoyo a la actividad de pequeños y medianos productores (Giancola *et al.*, 2016; Miguel y Wallace, 2015).

La primacía de los intereses económicos en la gobernanza de la tierra ha sido evidente asimismo en el desconocimiento, por parte de los funcionarios provinciales, de normas relativas a la transferencia de tierras y los derechos de las poblaciones a fin de promover la venta de tierras a empresas, organizaciones y particulares a precios irrisorios (Miguel, 2015).

En similitud, la Constitución de Entre Ríos (2008) contiene disposiciones que establecen el deber de Estado en garantizar el acceso a la tierra para la población

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

rural (art. 68), la sustentabilidad (art. 83) y desalentar “la especulación y la existencia de latifundios (art. 83). Ahora bien, ese marco ha sido desconocido por las autoridades para favorecer a los sectores económicos provinciales. Una forma en que esto tuvo lugar fue mediante la aprobación de leyes que promovían el avance del agronegocio. Ejemplo emblemático de esto es la Ley provincial N° 10.092, denominada *Ley del Arroz*, sancionada en 2011. Con el objetivo de transformar las tierras fiscales improductivas de la provincia hacia la producción de arroz, esa ley creó una sociedad anónima que sería integrada en un 80% por el sector privado, a la que se le transfirió el manejo y la explotación de 200.000 hectáreas de humedales por 99 años. El rechazo que encontró esa norma por parte de organizaciones sociales y ambientales y partidos políticos provocó que finalmente fuera derogada (Viale, 2012). Esta dinámica contrasta con la ausencia de políticas frente a la concentración de la tierra, las condiciones de trabajo rural y el acceso de productores rurales a créditos (Nussbaumer, 2014)

Vale destacar que la gravitación de las lógicas vinculadas al agronegocio en las decisiones institucionales sobre la tierra también se proyectaba a nivel nacional. Ilustrativo de esto es que en 2011, el gobierno nacional sancionó la Ley N°26.737, (2011) que restringió la propiedad de tierras por parte de extranjeros a un 15% del total del territorio argentino. Sin embargo, al mismo tiempo el gobierno favorecía la

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

presencia del capital extranjero en el agro mediante la entrega de permisos de desmonte y el apoyo a las empresas en sus conflictos con las comunidades (Costantino, 2017).

Estas relaciones de poder institucional en torno a la gobernanza de la tierra fueron moldeadas por la centralidad que adquirió China en la política exterior argentina orientada a diversificar las relaciones exteriores para desarrollar la producción primaria y disminuir el endeudamiento (Laufer, 2019). El aumento de los vínculos comerciales y diplomáticos facilitó la aproximación de los gobiernos provinciales a las empresas de ese país y la resultante firma de los convenios por los proyectos, cuya ejecución se tornó una prioridad en las instituciones de gobernanza de la tierra. Para facilitar ese objetivo, en los acuerdos, Río Negro concedió una serie de facilidades a Beidahuang. Estos consistían en que la provincia asumía los costos de los estudios de factibilidad, otorgaba exenciones fiscales y se comprometió a brindar sin cargo espacios para oficina y vivienda en el edificio del gobierno provincial, medios de transporte y equipamientos para la oficina (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art. 2). En contraste, esos acuerdos guardaban un silencio absoluto sobre los aspectos técnicos y las actividades que comprendería el proyecto.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Conviene destacar que los compromisos de las provincias con Beidahuang Group y CSCEC no fueron publicados tras su firma. Aunque el primero fue difundido por la prensa luego de que los vecinos accedieran a una copia, la única fuente pública disponible sobre el segundo es la Ley Provincial N°10.352 (2015). Esa norma, aprobada por el Legislativo provincial en una sesión extraordinaria durante el receso legislativo sin análisis ni dictámenes previos (M'Biguá, 2015), se refiere exclusivamente al financiamiento de la obra, en particular las obligaciones de la provincia para el repago, mientras que no proporciona información sobre los componentes técnicos del proyecto.

Cabe añadir que ambas iniciativas fueron acordadas omitiendo las consultas con la población y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) previos, lo que motivó que la presentación de recursos de amparo por parte de vecinos y ONG para detener los proyectos.⁷ Finalmente, en año 2011, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ordenó suspender el proyecto. Por su parte, en 2016, asumió un nuevo gobierno en Entre Ríos que decidió suspender el acueducto La Paz a causa de los cuestionamientos sociales.

⁷ En respuesta al proyecto agroalimentario, una legisladora provincial y un grupo de vecinos presentaron dos recursos de amparo frente al Superior Tribunal de Justicia de Río Negro que solicitaban la suspensión de los convenios. Las ONG de Entre Ríos también solicitaron a la Justicia provincial que declare la inconstitucionalidad de la Ley 10.352 (M'Biguá, 2015).

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Los mecanismos de acaparamiento de tierras

Las relaciones de poder material, discursivo e institucional que componen la gobernanza de la tierra no sólo facilitaron los proyectos chinos en infraestructura, sino que incidieron en los mecanismos de acaparamiento de tierras a través de ellos. La tipología que se presenta a continuación, basada en la distinción entre modalidades directas-indirectas y consensuales-coercitivas, ilustra la multiplicidad de mecanismos presentes en cada iniciativa.

Los **mecanismos directos-consensuales** son visibles en el proyecto agroalimentario en Río Negro. En este caso, el acaparamiento de tierras hubiera tenido lugar mediante una transferencia explícita de tierras estipulada en los convenios. En estos documentos, la provincia ofrecía a Beidahuang 20.000 hectáreas en el Valle Inferior en arrendamiento por 20 años. Además, ponía a su disposición la información para una inversión futura en la explotación de 234.500 hectáreas en el Valle Medio. Asimismo, brindaría sin cargo 3000 hectáreas para que la empresa realizara un campo experimental de cultivos de alto rendimiento (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art. 4). Sumado a ello, la provincia cedía 5 hectáreas por un período de 50 años con renovación automática para la construcción de una terminal portuaria (Beidahuang Group y Gobierno de Río Negro, 2010c, art.5).

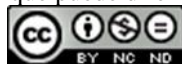
El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



En cambio, la construcción de infraestructura fue la modalidad **indirecta-consensual** de control de la tierra predominante el acueducto La Paz-Estacas. Si bien los documentos públicos de este proyecto no transfieren explícitamente el control de la tierra, este hubiera sido un resultado colateral del dominio de 24.000 hectáreas en la Paz reservado a CSCEC para la construcción del acueducto (Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 2015).

Otro **mecanismo indirecto-consensual** que intervino en los dos casos fue la reparación o construcción de puertos. Aunque la infraestructura portuaria no supone una alteración del control de tierra a gran escala por sí sola, es clave para concretar el acaparamiento de las tierras, ya que posibilita la exportación de lo producido en esas tierras. De hecho, durante la negociación del proyecto en Río Negro, las partes acordaron la construcción de la anteriormente mencionada terminal en el puerto de ultramar de San Antonio Este y una fábrica de aceite. Esas instalaciones podrían permitir el procesamiento y exportación de la soja producida en las tierras bajo dominio de Beidahuang. En similitud, Entre Ríos acordó con CSCEC en 2015 la reactivación y transformación en multipropósito y multimodal de Puerto Ibicuy, el puerto provincial de mayor calado natural, inactivo desde su derrumbe en 2011. Además, acordó inversiones para consolidar un polo agroindustrial en 200

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

hectáreas (Asseff, 2015). Estas obras podrían facilitar la exportación de soja producida en La Paz.

Respecto a los mecanismos **directos coercitivos**, su forma predominante fue la sanción de leyes de expropiación, que modificaron explícitamente el control de la tierra. En el acueducto La Paz-Estacas esta modalidad surge del compromiso del gobernador, en la Ley 10.352, a declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación las tierras afectadas por las obras. Esta medida, por lo tanto, servía como un respaldo al control de la tierra adquirido indirectamente mediante la construcción de la infraestructura.

Finalmente, en las inversiones estudiadas operaron asimismo mecanismos **indirecto-coercitivos** por los que, sin recurrir a la violencia física, se imponían condiciones que en última instancia obligarían a los productores a transferir el control de sus tierras. Al respecto, el proyecto de Beidahuang Group incluyó dos condiciones, no contempladas en los acuerdos, que conducirían a ese resultado. Una de ellas, de acuerdo con el consultor externo del proyecto (comunicación personal, 18 junio 2018), consistía en que los productores debían poner las tierras en producción tras la instalación del riego, pero en caso de que ello no fuera posible, deberían arrendar sus tierras. La otra condición estuvo presente en declaraciones del gobernador a la prensa, en las que señaló que los productores debían devolver

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



entre el 20% y el 30% de la inversión en un período de 20 años, lo que podría ser pagado en efectivo o por la venta de las tierras (Premici, 2011). La debilidad material de los pequeños productores los exponía a la venta de las tierras dada su dificultad para afrontar el costo del proyecto. Esa probabilidad era acentuada por la imposibilidad de rechazar el riego debido a que el gobernador declaró su utilidad pública (Mora, 2019).

Análogamente, el acaparamiento de tierras era indirectamente promovido mediante el pago del canon por el riego en el proyecto La Paz-Estacas. Ese monto era imposible de afrontar por los pequeños y medianos productores debido a la caída de la rentabilidad de la actividad agrícola, lo que podría conducir a un quiebre de los productores y, seguidamente, la venta de las tierras (M'Biguá, 2015). Ese resultado se torna más factible al considerar que sólo 28 grandes productores fueron identificados como beneficiarios del acueducto, mientras que no se contempló ningún financiamiento para facilitar el acceso al riego de los 230 medianos y pequeños productores en la zona de influencia del proyecto (Concordia7, 2014).

Por último, un mecanismo indirecto y coercitivo adicional que respaldó el control de la tierra mediante el proyecto agroalimentario fue la monopolización del comercio de granos. El objetivo detrás de la estrategia de Beidahuang era transformar las tierras hacia la producción a gran escala de los cultivos de su interés (Beidahuang

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Group & Gobierno de Río Negro 2010a, art. 9). Para ello, el gobernador declaró que cada productor firmaría un contrato con la empresa por las obras de riego y la comercialización de la producción agrícola a China por 20 años (Premici, 2011), lo que es una forma encubierta de control de la tierra y la producción.

Conclusiones

El proyecto agroalimentario en Río Negro y el acueducto La Paz-Estacas exponen que las relaciones de poder que configuran la gobernanza de la tierra en Argentina moldearon los mecanismos de control de la tierra presentes en esas iniciativas. La relevancia comercial, así como la capacidad tecnológica y financiera de las partes chinas bastó por sí sola para que la alianza de actores estatales y privados que sostienen la actividad agrícola en cada provincia alentase la ejecución y financiamiento de proyectos que profundizaban la concentración de las decisiones sobre vastas extensiones de tierras. No obstante, ello fue invisibilizado por la conjunción del discurso de China focalizado en la Cooperación Sur-Sur con el énfasis de las provincias en el avance de la producción agrícola sobre nuevos espacios, lo que fortaleció el consenso en torno a la oportunidad para el desarrollo que representaban esas iniciativas, al tiempo que se desestimaron los argumentos de los grupos movilizados. Esas relaciones de poder quedaron cristalizadas formalmente en los convenios por los proyectos.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Mientras que existen patrones comunes en la gobernanza de la tierra en las provincias que facilitaron las inversiones en infraestructura, las relaciones de poder que emergieron alrededor de cada una de ellas determinaron diferentes mecanismos de acaparamiento de tierras. La tipología construida evidencia la complejidad de las prácticas ligadas al acaparamiento de tierras en proyectos de infraestructura, puesto que dentro de cada proyecto intervinieron una pluralidad de mecanismos simultáneamente. A través de la coerción o el consenso, estos privilegiaron ciertas formas de obtener el control de la tierra directa o indirectamente, aunque contaron con el respaldo complementario de otros mecanismos.

Un primer elemento que arroja la tipología es que los mecanismos directos-consensuales sólo estuvieron presentes en el proyecto agroalimentario en Río Negro, en donde la provincia se comprometió a transferir tierras a Baidahuang Group. En Entre Ríos, un mecanismo consensual pero indirecto, la construcción de la infraestructura era crucial para el acaparamiento de tierras. Es posible que el empleo de un mecanismo explícito, anunciado en los convenios, haya contribuido a la suspensión del proyecto agroalimentario debido a que dejó en evidencia la inconsistencia entre los discursos en torno a la obra y las acciones y los intereses que la guiaban. Esto podría explicar también el esfuerzo por mantener los acuerdos en secreto. Al contrario, los proyectos de infraestructura generan una mayor

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

aceptación social y aunque alteran el control de la tierra a gran escala, puede ocurrir de modo menos perceptible.

En segundo lugar, al demostrar la centralidad de la infraestructura como mecanismo de acaparamiento de tierras, la tipología pone de relieve el rol clave que para ese fin posee el consenso entre los diversos actores. Pero las negociaciones y el consentimiento entre las partes no sólo fueron fundamentales para iniciar el proceso de toma de control de tierra, sino también su broche de oro, como lo ilustran los acuerdos por la construcción o la rehabilitación de infraestructura portuaria presentes en los dos casos.

Pese a esa fachada consensual, los mecanismos coercitivos fueron un respaldo crucial al control de la tierra. Estos se caracterizaron por su originalidad y variedad, puesto que abarcaron formas indirectas para concretar el acaparamiento, como la imposición de arrendamientos a largo plazo a los productores, la monopolización del comercio de commodities y la venta de la tierra ante la imposibilidad de afrontar los costos de la obra. En otras oportunidades, la coerción operó directamente mediante la expropiación de las tierras.

En consecuencia, la tipología expone la interacción de los mecanismos de acaparamiento de tierras con la gobernanza de la tierra. Ello se debe a que los diversos mecanismos actuaron como cartas que cada actor podría emplear en cada

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

jugada en función en las relaciones de poder que configuran las estructuras de gobernanza. Asimismo, esos mecanismos no fueron una mera decisión de las empresas de China, sino que dependieron del apoyo y la intervención activa de los gobiernos locales, dispuestos a defender discursivamente los proyectos, suscribir los contratos, ceder o arrendar las tierras y aprobar las leyes que directa o indirectamente colocaron las tierras a disposición de las empresas. Esto ocurre ignorando a los productores agrícolas, las organizaciones sociales y ambientales y las asambleas de vecinos que se movilizaron contra los proyectos. Más aún, es notorio el alto grado de institucionalización de los mecanismos, que requieren de leyes para funcionar, aunque para ello los gobiernos deban recurrir a procedimientos irregulares y poco transparentes. Justamente, son esas características de la gobernanza de la tierra las que explican que, aunque la coerción fue un mecanismo fundamental, la violencia física no haya sido necesaria en los proyectos chinos vinculados al acaparamiento de tierras.

Referencias bibliográficas

Adnan, S. (2016). Alienation in Neoliberal India and Bangladesh: Diversity of Mechanisms and Theoretical Implications. *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* 13. doi:10.4000/samaj.4130

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Agencia de Extensión Rural Valle Medio (2010). *Planificación Estratégica 2010*.

Documentos de trabajo. Publicaciones regionales.

Alimonda, H. (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En Héctor Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología Política y minería en América Latina* (pp. 21-58). Buenos Aires: CLACSO

Alvaréz Mullally, M., & Alvaro, M. B. (2017). La fruticultura en la Norpatagonia: concentración, sujetos sociales y transformaciones capitalistas. *La Izquierda Diario*. 26 de octubre. Recuperado de <https://www.izquierdadiario.es/La-fruticultura-en-la-Norpatagonia-concentracion-sujetos-sociales-y-transformaciones-capitalistas>

Asseff, E. (2015). *Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones asociadas al Puerto multipropósito de Ibicuy-Entre Ríos-y diversas cuestiones conexas*. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro. (2010a). *Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agro Alimenticio entre Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group CO., LTD y el Gobierno de la Provincia de Río Negro*. Harbin, Heilongjiang, 15 de octubre.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Beidahuang Group & Gobierno de Río Negro. (2010b). *Anexo del convenio N° 101016*. Harbin, Heilongjiang, 16 de octubre.

Bendini, M. & N. Steimbregger. (2007). Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola. *Pampa* 3:145–164.
doi:<https://doi.org/10.14409/pampa.v1i3.3145>

Boltshauser, V. & Villareal, P. (2007). Área irrigada de la provincia de Río Negro. Caracterización socio- económica y técnico productiva. INTA Alto Valle. Secretaría de Fruticultura Provincia de Río Negro.

Borras, S.M. Jr. & Franco, J. (2012). Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. *Journal of Agrarian Change* 12 (1), 34-59.

Borras, S.M. Jr., Franco, J., Gomez, S., Kay, C. & Spoor, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies* 39(3-4), 845-872. doi: 10.1080/03066150.2012.679931

Brautigam, D., & Zhang, H. (2013). Green Dreams: Myth and Reality in China's Agricultural Investment in Africa. *Third World Quarterly*, 34 (9), 1676-1696.

Brautigam, D. (2015). *Will Africa feed China?* New York: Oxford University Press

Brent, Z. (2015). Territorial restructuring and resistance in Argentina. *The Journal of Peasant Studies* 42(3-4): 671-694. doi: 10.1080/03066150.2015.1013100

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Cámara Argentina de Comercio. (2014). *Perfiles exportadores provinciales*. Buenos Aires.

Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos. (2015). *Versión taquigráfica*. 2º sesión de prórroga. 20 de enero.

Cámara de Senadores de Entre Ríos (2007). *Diario de sesiones*. Tomo II. 128º período legislativo.

Casa Rosada (2016). La Presidenta encabezó el lanzamiento del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2016. 14 de mayo. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/22188-blank-9674169>

Concordia 7 (2014). Acueductos, de 92 a 300 millones. 24 de julio. Recuperado de <http://concordia7.com/acueductos-de-92-a-300-millones/>

Costantino, A. (2017). La extranjerización de la tierra en Argentina. Continuidades y cambios entre el Macrismo y el Kirchnerismo. *Estudios Internacionales* 5(2), 103-120. doi:<http://dx.doi.org/10.5752/P.2317-773X.2017v5.n2.p103>

Cox, R. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. En Stephen Gill (ed.), *Gramsci Historical Materialism and International Relations* (pp. 49-66). New York: Cambridge University Press

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Cox, R. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales* (24), 129-162.

CSCEC (s.f).Company profile. <https://inco.cscec.com/en/AboutUs/Companyprofile/>

Escobar, A. (1999). *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: ICAN-CEREC.

Fairhead, J., Leach, M. & Scoones, I. (2012) Green Grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 237-261.

FUNAM. (2010). *Soja. China y Rio Negro hacen acuerdo ilegal*. Gacetilla de Prensa.

GER-GEMSAL. (2013). Bienes Comunes en la hegemonía extractivista. Disputas y resistencias. En N. Giarraca & M. Teubal (ed). *Actividades extractivas en expansión: ¿Reprimarización de la economía argentina?* (pp.173-190). Buenos Aires: Antropofagia.

Giancola, S., & et al. (2016). Problemáticas que dificultan innovaciones en riego en la pequeña y mediana producción de pera y manzana en el alto valle de Río Negro y Neuquén. *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural Y X Del MERCOSUR*.

Recuperado

de:https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_aader_2016_problematicas_innovacion_riego_pera_manzana_alto_valle.pdf

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Giraudó, M.E. (2020). Dependent development in South America: China and the soybean nexus. *Journal of Agrarian Change* 20(1):60-78. doi: <https://doi.org/10.1111/joac.12333>

Gobierno de Entre Ríos. (2014). Chinos vuelven a la Argentina por la obra del acueducto entrerriano. Secretaría de Prensa y Comunicación. 10 de Junio.

Government of the People's Republic of China. (2008). *China's Policy Paper on Latin América and the Caribbean*. Beijing.

Harsh, M. (2005). Formal and informal governance of agricultural biotechnology in Kenya: participation and accountability in controversy surrounding the draft biosafety bill. *Journal of International Development* 17, 661–677.

Harvey, D. (2005), *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Hofman, I., & Ho, P. (2012). China's "Developmental Outsourcing": A critical examination of Chinese global "land grabs" discourse. *Journal of Peasant Studies*, 39(1), 1–48.

Jie & Myers (2016). Chinese Agricultural Investment in Latin America ¿Less than meet the eye? In Myers, M. & Wise, C. (Eds.), "The political economy of China-Latin American relations in the new millennium: brave new world" (pp. 143-196). New York: Routledge.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



La nota digital (2014). Acuerdan construir dos acueductos en Entre Ríos. 19 de Junio. Recuperado de <https://lanotadigital.com.ar/2014/07/19/acuerdan-construir-dos-acueductos-en-entre-rios/>

Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL* 4(7): 74-108.

Lay, J.; Anseeuw, W.; Eckert, S.; Flachsbarth, I.; Kubitz, C.; Nolte, K.; Giger, M. (2021). Taking stock of the global land rush: Few development benefits, many human and environmental risks. Analytical Report III. Bern, Montpellier, Hamburg, Pretoria: Centre for Development and Environment, University of Bern; Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement; German Institute for Global and Area Studies; University of Pretoria; Bern Open Publishing.

Legislatura de Río Negro (2011). *Versión taquigráfica*. Reunión II. 1º sesión ordinaria. 40 período legislativo. 1 de marzo.

Lu, J. (2021). Grounding Chinese investment: encounters between Chinese capital and local land politics in Laos. *Globalizations*, 18(3), 422-440.

M'Biguá. (2015). *Demanda presentada ante el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Promueven acción de inconstitucionalidad de la Ley 10.352 y su Anexo I*. Paraná.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Machado Aráoz, H. (2013). Crisis ecológica, conflictos socio-ambientales y orden neocolonial: las paradojas de nuestra América en las fronteras del extractivismo. *Revista Brasileira de Estudos Latino-americanos*, 3(1),118-155.

Marx, K. (2014). El capital. En Marx, K. *Antología* (pp. 219-336). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

McKay, B., Alonso-Fradejas, A., Brent, Z., Sauer, S., & Xu, Y. (2016). “China and Latin America: towards a new consensus of resource control?” *Third World Thematics* 5: 592-611. doi:10.1080/23802014.2016.1344564

McMichael P. (2009). A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1):139-169. doi: <https://doi.org/10.1080/03066150902820354>

McMichael, P. (2020). Does China's ‘going out’ strategy prefigure a new food regime? *The Journal of Peasant Studies* 47 (1), 116-154. doi: 10.1080/03066150.2019.1693368

Miguel, C. (2015). Prefacio. En Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015*. Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.

Miguel, C., & Wallace, J. (2015). Diagnóstico y propuesta para el ordenamiento territorial en la Provincia de Río Negro. En Comisión Investigadora para el

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744) (Ed.), *Informe Final 2012-2015* (pp. 15–29). Universidad Nacional de Río Negro-Legislatura de Río Negro.

Ministerio de Agroindustria. (2016). *Informe de coyuntura. Cadena del arroz* (No. 1)

Mora, S. (2022). Land Grabbing and International Political Economy: Towards a Critical Neo-Gramscian Theoretical Model of Land Governance in Latin America. *Contexto Internacional*, 44(1), 1-21

Mora, S. (2019). *Acaparamiento de tierras en Argentina: proyectos de cooperación e inversiones de China en infraestructura asociada a recursos naturales y conflictos por la gobernanza de la tierra (2010-2017)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO-Argentina.

Municipalidad de Viedma. (2005). *Guía de Inversores*. Viedma. Recuperado de <http://viedma.gov.ar/wp-content/uploads/2012/11/guia-informacion-basica.pdf>

Nussbaumer, B. (2014). Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos. En M. Manzanal, M. Arzeno, & B. Nussbaumer (Eds.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflictos*. (pp. 105–134). Buenos Aires: CICCUS.

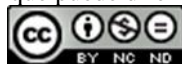
Odarda, O. y Santa Cruz, G. (2011). *Análisis del comercio agrícola chino en 2010*. Consejería Agrícola. Embajada Argentina en la República Popular China

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



- Oliveira, G. (2017). Chinese land grabs in Brazil? Sinophobia and foreign investments in Brazilian soybean agribusiness. *Globalizations*, 15(1), 114-133.
- Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales* 180, 67-90. doi:<http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>
- Pagliettini, L., S. Filippini y J. Domínguez. (2014). El rol del Estado en la gestión de los recursos hídricos, en el área de influencia del proyecto Mandisoví, Entre Ríos. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (41), 35–57.
URL:http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/?a=d&c=riea&d=riea_v41_n1_02
- Palmer, D., Friccka, S. & Wehrmann, B. (2009). Towards improved land governance. *FAO Land Tenure Working Paper* 11.
URL:<http://www.fao.org/3/ak999e/ak999e.pdf>
- Premici, S. (2011). China desembarca en Río Negro. *Página 12*, 25 de agosto.
- PROSAP (2010). *Acueducto La Paz – Estacas, Provincia de Entre Ríos*.
Componente Ambiental. Informe de Avance.
- Provincia de Entre Ríos (2015). *Informe Ejecutivo 2015 Institucional, Económico y Fiscal*. Paraná.
- Roca Digital. (2010). *Saiz anunció el proyecto de inversiones chinas*. 3 de noviembre.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Svampa, M. (2008). *Cambio de época: movimientos sociales y poder político*. CLACSO-Siglo XXI.

Schneider, M. (2017). Dragon Head Enterprises and the State of Agribusiness in China. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 3–21. doi: <https://doi.org/10.1111/joac.12151>

Sili, M. & Soumoulou, L (2011). *La problemática de la tierra en Argentina*. Roma: IFAD.

Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad* 250, 102-113. URL:<https://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/>

Søndergaard, N. (2020). Repercussions of Chinese land deals in South America: vectors of mobilization and domestic institutions', *Revista de Sociología e Política*, 28(74).

Sousa, M.E e Leite, A.C (2017). O dinamismo das aquisições transnacionais de terra: aproximando o fenômeno das relações internacionais e da economia política internacional. *Estudos Internacionais*. Belo Horizonte, 5(2),13-33.

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz Editores.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Valencia, W., Marín Chávez, O., & Lara Carhuancho, M. (2020). Investment projects: definition from the process perspective. *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)*, 36(66), 161-171.

Viale, L. (2012). Expediente 18906. Derogación de ley del arroz S.A. Proyecto de Ley. Cámara de Diputados de Entre Ríos.

El manuscrito post-publicación es una versión aceptada del artículo previo al proceso final de edición, diagramación y revisión, por lo que puede diferir de la versión final publicada.



Revista Relaciones Internacionales por Universidad Nacional, Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)