



N.º 17 / Julio 2026 ISSN 3008-9816

La inserción de la Argentina en el mundo

CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Un mundo transaccional y la construcción de opciones para la Argentina

Federico Merke

**Un mundo transaccional y la
construcción de opciones
para la Argentina**

Federico Merke

**N.º 17
Julio 2026**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

La inserción de la Argentina en el mundo

N.º 17

Julio 2026

ISSN 3008-9816

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

Corrección: Roxana Carbone

Diseño: Mario Modugno

Imagen de tapa: iStock.com/DKosig

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

Un mundo transaccional y la construcción de opciones para la Argentina

Federico Merke*

Introducción

La política exterior argentina suele discutirse como un problema de alineamiento. ¿Conviene acercarse a Estados Unidos o preservar mayores márgenes de autonomía? ¿Es mejor profundizar los vínculos con China o evitar una dependencia excesiva? Desde la tradición intelectual de la autonomía hasta el realismo periférico y sus reformulaciones más recientes, el debate ha girado alrededor de cuánto margen concede la estructura internacional y cuál es la mejor posición que un país intermedio como la Argentina puede ocupar dentro de ella.¹ El supuesto compartido es que la pregunta estratégica consiste, fundamentalmente, en elegir un lugar entre los polos.

En este trabajo, argumento que esa formulación pertenece a una configuración internacional que está desapareciendo. La erosión del orden liberal, el ascenso de China, el retorno del nacionalismo económico y la creciente utilización de la interdependencia como instrumento de coerción modifican la natura-

* Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de San Andrés, Argentina, e investigador independiente del CONICET. Correo de contacto: fmerke@udesa.edu.ar

1 Para la tradición autonómica, véase Puig (1980, 1984) y Míguez (2017). Véase también la reconceptualización de Russell y Tokatlian (2002). Para el realismo periférico, véase Escudé (1992, 1995), Schenoni y Escudé (2016) y Schenoni (2026).

leza del problema. En un mundo crecientemente transaccional, donde las grandes potencias negocian desde la lógica del regateo coercitivo más que desde la provisión de bienes públicos, la cuestión deja de ser únicamente con quién alinearse (o de quién distanciarse) y pasa a ser cómo llegar a cada negociación con alternativas creíbles. En otras palabras, la variable estratégica relevante ya no es el alineamiento, sino la calidad de las “opciones de afuera” que un Estado logra construir. Es una tarea externa, pero también interna al país porque supone pensar cuáles son las capacidades y los instrumentos que tiene para incrementar sus opciones.

Mi argumento dialoga con el neorrealismo periférico, elaborado recientemente por Luis Schenoni, probablemente la formulación más sofisticada disponible hoy para pensar la gran estrategia argentina. Comparto con esa perspectiva el reconocimiento de las restricciones estructurales que enfrentan los países periféricos y el rechazo del balanceo duro como estrategia viable. La diferencia radica en otro punto. Mientras el neorrealismo periférico concibe la autonomía principalmente como el margen de acción que las grandes potencias están dispuestas a tolerar, aquí propongo entenderla también como una capacidad que los Estados pueden ampliar, siempre dentro de límites estructurales, mediante la construcción paciente de opciones de afuera. La autonomía no es solamente un espacio que la estructura concede; es también un activo que el Estado produce.

Esta distinción adquiere una importancia creciente precisamente porque el lugar donde se genera la previsibilidad internacional está cambiando. Durante el orden liberal, buena parte de la sombra del futuro era provista por las instituciones internacionales, que estabilizaban expectativas y hacían racional invertir en relaciones de largo plazo. A medida que ese soporte se debilita, la continuidad pasa a depender crecientemente de la calidad de los propios Estados. Las opciones de afuera no se im-

provisan durante una negociación; se construyen durante años mediante estabilidad macroeconómica, continuidad regulatoria, desarrollo de capacidades, reputación internacional y una diplomacia consistente. La tesis de este trabajo es, en última instancia, que, en un mundo donde el orden ofrece menos futuro, la gran estrategia de un país intermedio como la Argentina consiste en construir, desde adentro, las condiciones que le permitan reducir la capacidad de cualquier actor externo de imponer condiciones unilaterales.

Para desarrollar este argumento, procedo en dos pasos. En primer lugar, reconstruyo la lógica del orden liberal internacional no como un sistema que eliminaba el poder, sino como un arreglo que lo institucionalizaba y volvía racional la cooperación mediante reglas relativamente estables. Muestro, además, cómo el debilitamiento de ese orden desplaza las relaciones internacionales hacia formas crecientemente transaccionales, donde las opciones de afuera, las dependencias estratégicas y la capacidad de coerción recuperan centralidad. En segundo lugar, traslado ese diagnóstico al caso argentino y propongo reinterpretar su inserción internacional como un problema de construcción de opciones de afuera antes que de alineamiento.

1. Del orden liberal al regateo coercitivo

Hay un patrón curioso en cómo las Ciencias Sociales nombran su objeto. Rara vez lo hacen cuando ese objeto aparece, casi siempre cuando empieza a desaparecer. Hegel lo dijo mejor que nadie al recordarnos que el búho de Minerva, la diosa romana de la sabiduría, solo levanta vuelo al anochecer.² La paradoja

2 La cita completa dice: “Cuando la filosofía pinta el claroscuro sobre el claroscuro, una figura de la vida ha envejecido y no puede rejuvenecer con ese claroscuro, sino sólo ser comprendida; el búho de Minerva sólo emprende su vuelo al caer el crepúsculo” (Hegel, 1993).

es que un orden se vuelve visible justo cuando deja de funcionar. Nadie en el siglo XVIII creía vivir en el Antiguo Régimen; el nombre llegó después, cuando el régimen ya había caído. Y pocos en los años noventa pensaban que habitaban un orden liberal internacional; era simplemente el modo en que el mundo funcionaba, tan evidente que no necesitaba nombre. Por eso no sorprende que hoy hablemos del orden liberal más que nunca, precisamente cuando se está deshaciendo. Lo nombramos con insistencia porque dejó de ser obvio. Pero esa misma crisis tiene una ventaja analítica. Solo ahora, viéndolo mermado, podemos preguntar en serio qué hacía ese orden que ya no hace, y qué está ocupando su lugar.

En retrospectiva, el orden liberal internacional no fue ni la utopía cooperativa que señalan sus nostálgicos ni el mero disfraz de la dominación que denuncian sus críticos. Fue algo más interesante y más duradero. En esencia, se trató de un arreglo mediante el cual Estados Unidos proveía bienes que el resto del sistema valoraba (el dólar como activo de reserva y medio de pago global, la libertad de navegación que aseguraba las rutas del comercio, un sistema de alianzas que extendía protección, sociedades y economías abiertas) y a cambio extraía una renta que adoptaba formas distintas según el bien. Del dólar obtenía el privilegio de señoreaje, financiamiento barato de sus déficits, la capacidad de endeudarse en su propia moneda sin la restricción externa que disciplina a los demás. De la seguridad de las rutas, obtenía la facultad de fijar las reglas del intercambio que por ellas circulaba. De las alianzas, una renta de subordinación, protección a cambio de alineamiento y de la cesión, por parte de los protegidos, de grados de autonomía.

El orden liberal no eliminó el poder ni pretendió hacerlo; lo organizó y lo disciplinó. Lo hizo, siguiendo a John Ikenberry, mediante la autolimitación del propio hegemon. Estados Unidos aceptó atarse las manos a reglas, instituciones y procedimientos

que restringían su discrecionalidad no por benevolencia, sino porque la autorrestricción volvía su primacía más predecible, más aceptable y, por ello, más barata de sostener (Ikenberry, 2020; Ikenberry y Wang Jisi, 2024). Las instituciones no negaban la asimetría; más bien la transformaban en autoridad, convertían la jerarquía en algo que los subordinados podían consentir. Al sustituir la coerción permanente por el derecho, la regla, la reciprocidad y el regateo, el orden hacía que la renta hegemónica se pagara por consentimiento y no por amenaza. El poder seguía allí, nadie en el sistema lo ignoraba, pero se ejercía en su forma más eficiente, porque la institución cuesta menos que la coacción y la legitimidad rinde más que el miedo. La renta no era el propósito del orden, sino su condición de sostenibilidad o lo que volvía racional, para Estados Unidos, asumir el costo de proveerlo. Entender el orden liberal de este modo, como jerarquía institucionalizada y de bajo costo, no como ausencia de jerarquía, es lo que permite captar con precisión qué se pierde cuando ese arreglo se deshace.

En su funcionamiento diario, el éxito del orden liberal residió en su eficacia para moldear el horizonte temporal de los actores y alargar lo que Robert Axelrod (1984) llamó la “sombra del futuro”: los actores cooperan hoy porque esperan volver a interactuar mañana. En esta lógica, las instituciones reducían los costos de transacción, proveían información y estabilizaban expectativas, de modo que cada Estado podía suponer con razonable confianza que la contraparte, el régimen y el orden mismo seguirían en pie en la ronda siguiente; y es esa expectativa de continuidad, y no una vocación cooperativa de los actores, la que vuelve racional la cooperación en un juego repetido.

Sobre ese piso temporal descansaba la reciprocidad difusa. Como el futuro estaba institucionalmente garantizado, un Estado podía contribuir hoy sin exigir equivalencia inmediata ni contraparte identificada, confiando en que el sistema retribui-

ría, como una suerte de crédito contra el porvenir que solo se extiende cuando el porvenir no está descontado. La interdependencia operaba en el mismo sentido: no como un freno moral, sino como una estructura de incentivos. El enredo recíproco de economías y seguridades elevaba el costo de la desertión, y multiplicaba las ocasiones de intercambio, de manera que convenía más cosechar los rendimientos repetidos de la cooperación que apropiarse de la ganancia única de traicionar. La lógica del orden liberal se presentaba como autorreforzante: la reciprocidad positiva del *tit-for-tat* que premia la cooperación, el encuadre de las ganancias en términos absolutos antes que relativos, la confianza acumulativa que abarata la vigilancia permanente, y la ampliación del círculo de pertenencia (a través de la extensión de la democracia y el capitalismo) que convierte a extraños en socios bajo reglas compartidas.

El orden liberal, sin embargo, no era una historia idílica. Los Estados seguían negociando duro por la distribución de beneficios. Pero la encuadraban dentro de un marco que volvía las promesas creíbles y los compromisos autoejecutables. Se regateaba sobre el reparto, no sobre la existencia misma de la cooperación. En síntesis, el orden liberal era la condición estructural que mantenía bajas las tasas de descuento del futuro y, con ello, sintonizado el dial conductual hacia la cooperación; su eficacia no residía en transformar la naturaleza de los Estados, aunque la democratización haya hecho su trabajo, sino en configurar el entorno de pagos de tal modo que cooperar fuera, repetidamente, la respuesta más rentable.

1.1 La erosión del equilibrio

El equilibrio comenzó a erosionarse a través de uno de los mecanismos más fundamentales del cambio internacional identificado por Robert Gilpin (1981, pp. 9-15): el crecimiento diferencial entre las grandes potencias. La redistribución de riqueza

y poder, dentro y entre Estados, alteró en la Casa Blanca la relación entre costos y beneficios. En el plano internacional, China creció dentro del orden, y en parte gracias a él, a una tasa que ningún miembro del sistema occidental podía igualar, de modo que la brecha de poder que las reglas daban por supuesta se fue cerrando sin que las reglas se ajustaran. La apuesta implícita del orden liberal, que la integración socializaría a China en sus normas, no se cumplió en la percepción del garante, que pasó a ver que su principal rival era el principal beneficiario. Esto reactiva el encuadre de ganancias relativas. Cuando el rival crece más rápido, cada intercambio mutuamente beneficioso en términos absolutos se relee como una pérdida relativa, y la lógica de las ganancias absolutas que volvía aceptable la cooperación cede ante la contabilidad comparativa.

En el plano interno, el problema no es que la renta agregada del orden se haya desvanecido, es muy dudoso que lo haya hecho, sino que dejó de distribuirse de un modo que sostuviera el consentimiento interno. Los rendimientos de la apertura se concentraron en el capital y en los segmentos más conectados a la economía global, mientras los costos de ajuste recayeron sobre regiones y sectores específicos, el patrón que Autor, Dorn y Hanson (2016) documentaron como *China shock* y que la curva de Milanovic (2016) capturó a escala mundial al mostrar a la clase media de las democracias avanzadas como la gran perdedora relativa de la globalización.

El resultado es una disociación entre quién paga los costos de proveer el orden y quién percibe su renta. Este desplazamiento erosiona a la coalición interna en las principales capitales del norte global, que antes consentía sostenerlo. Y aquí ambos planos convergen sobre la bisagra temporal del argumento: la percepción, fundada o no, pero materialmente anclada en el crecimiento diferencial, de que los costos del orden han pasado a exceder la renta que altera el cálculo del propio garante, Es-

tados Unidos, sobre la conveniencia de seguir autolimitándose. Cuando el autor de la regla empieza a dudar de que la regla sea el modo más barato de extraer renta, comienza a descontar el futuro del orden que él mismo sostiene; y ese acortamiento de la sombra del futuro en el vértice del sistema es el primer giro del dial, el que vuelve racional sustituir la renta consentida por la renta arrancada, sea en el campo de la seguridad (exigiendo mayor inversión a los socios de la OTAN), del comercio (tirando por la borda las reglas de la OMC, incluyendo la cláusula de nación más favorecida) o la tecnología (limitando el acceso de terceros países a la producción más avanzada). El resultado, ya conocido, es que Estados Unidos representa, al mismo tiempo, el país más poderoso del planeta y la mayor fuente de riesgo global. La movida, sin embargo, no consiste simplemente en retirarse del orden que ayudó a construir. Como muestran Gustavo Romero y Stewart Patrick (2026), Washington combina retirada, disrupción, sustitución y reforma condicional. El objetivo no es abandonar las instituciones, sino convertirlas en instrumentos de regateo.

1.2 Lo que emerge

Es difícil anticipar qué características tendrá el nuevo orden que se construya en este contexto de transformaciones. Por ahora, en lugar de una transición de un líder global (Estados Unidos) a otro (China), lo que estamos viendo es un sistema sin líderes claros en donde las grandes potencias están menos interesadas en sostener el orden que en preservar su libertad de acción (Kim, 2026). En el corto plazo, sin embargo, me interesa señalar cuatro aspectos que probablemente den forma a las interacciones entre grandes, medianos y pequeños. En primer lugar, cabe esperar una tasa de descuento mayor del futuro y la reducción de la expectativa de un futuro institucionalizado. Cuando los actores dudan de la estabilidad de las reglas y de la durabilidad de

los compromisos, el valor del futuro disminuye. La cooperación deja de apoyarse en la sombra del futuro y se vuelve más difícil sostener intercambios basados en beneficios diferidos.

En segundo lugar, en consecuencia, los juegos de reciprocidad difusa, que funcionan como un crédito extendido contra el futuro, cederán a juegos de reciprocidad específica. Puesto de otro modo, en lugar de confiar en que las contribuciones presentes sean recompensadas en algún momento dentro de una relación más amplia, los actores exigirán contrapartidas inmediatas y observables. Las obligaciones se volverán más explícitas, más contingentes y menos generalizadas.

En tercer lugar, por lo tanto, los arreglos específicos desplazarán a las normas generales. Las reglas universales y relativamente impersonales probablemente pierdan terreno frente a acuerdos *ad hoc* diseñados para circunstancias particulares. La gobernanza, de este modo, se volverá más contractual y menos constitucional, más dependiente de negociaciones puntuales que de principios compartidos. El imaginario de la gobernanza global era uno de cumbres globales, cartas de principios y compromisos de largo plazo. El imaginario actual es uno de encuentros bilaterales, contratos imperfectos y de corta duración.

Finalmente, la reducción de la sombra del futuro no solo modifica los incentivos para cooperar; también altera la forma en que los actores interpretan el comportamiento ajeno. Cuando las expectativas de continuidad se debilitan, las señales pierden credibilidad y la incertidumbre sobre las intenciones futuras aumenta. En este contexto, los dilemas de seguridad se multiplican y los Gobiernos preferirán sobrerreaccionar a una amenaza inexistente (errores tipo 1) que correr el riesgo de ignorar una amenaza real (errores tipo 2). Dicho de otro modo, será mejor confundir un palo con una serpiente que una serpiente con un palo, aun a riesgo de sobrerreaccionar.

Estos cuatro comportamientos emergentes del actual momento de transición producen, a su vez, cuatro impactos en cómo los Gobiernos practican el regateo, el cual será cada vez menos cooperativo y cada vez más coercitivo. En primer lugar, en un mundo más transaccional, el derecho internacional pierde valor como recurso de regateo. El saber convencional asume que el derecho internacional sirve para restringir el comportamiento de los Estados. Es correcto. Pero desde un punto de vista del regateo, el derecho internacional proporciona argumentos legítimos que los actores pueden invocar durante una negociación, incluso para no cumplir con los compromisos. Como señala Ian Hurd (2017), el derecho internacional puede entenderse como un recurso político que los actores utilizan para legitimar acciones, disputar autoridad y fortalecer su posición en la negociación. El derecho no reemplaza al poder: es una forma de ejercerlo y de estructurar la competencia política internacional. Si esto no funciona, entonces la distribución de resultados en un regateo dependerá más directamente del poder relativo y menos de las reglas.

En segundo lugar, en un contexto de interdependencia global, el poder relativo pasará a depender cada vez más de las opciones externas de los Estados. El regateo, en su forma más básica, es una interacción estratégica de motivos mixtos: las partes tienen un interés común en alcanzar algún acuerdo, porque el *statu quo* o la ruptura son costosos para ambas, pero exhiben intereses opuestos en cómo repartir las ganancias de ese acuerdo. Regatear consiste entonces en negociar la distribución de beneficios o costos cuando los actores poseen intereses parcialmente compatibles y parcialmente conflictivos. El resultado de esa negociación depende menos de las preferencias declaradas que de las alternativas que cada parte conserva fuera del acuerdo. En la literatura, esas alternativas reciben el nombre de *outside options* u opciones de afuera: aquello que un actor obtiene si abandona la negociación y no hay acuerdo, ya sea otro provee-

dor, otro comprador, otra fuente de financiamiento, otro aliado o, en el extremo, la capacidad de sostener el desacuerdo. Cuanto mejores sean esas alternativas, menor será el costo de romper la negociación y mayor la capacidad de exigir concesiones. En términos sencillos, las opciones de afuera determinan el poder de negociación porque vuelven creíble la amenaza de levantarse de la mesa (Schelling, 1960; Fearon, 1995; Powell, 1999).

Cuando las reglas disciplinaban el regateo, esas opciones importaban menos: el derecho acotaba lo que se podía exigir y ofrecía a la parte más débil un argumento legítimo al que aferrarse. Removido ese marco, la distribución de los resultados se desplaza hacia el poder relativo desnudo, y el poder relativo se vuelve, en lo esencial, una función de cuántas y cuán buenas opciones externas tenga cada actor. Incrementar ventajas comparativas, diversificar proveedores, socios, mercados y alianzas deja de ser prudencia y pasa a ser la fuente misma del poder de negociación. La dependencia concentrada (un solo comprador, una sola moneda, un solo garante) se convierte en la vulnerabilidad que el regateo está diseñado para explotar.³

En tercer lugar, la estabilidad de los alineamientos tenderá a disminuir. Cuando la cooperación descansa sobre una sombra del futuro extensa, las alianzas funcionan como compromisos de largo plazo sostenidos por expectativas duraderas de protección, reciprocidad y beneficios compartidos. Pero cuando au-

3 El mercado de minerales críticos ilustra con claridad este cambio. Según UNCTAD, desde 2020 se adoptaron cerca de cien nuevas restricciones a las exportaciones, incluidas licencias, impuestos y prohibiciones de exportar, mientras los principales países productores utilizan crecientemente estos instrumentos para capturar mayor valor agregado, promover el procesamiento interno y fortalecer sus objetivos estratégicos. En respuesta, los grandes importadores, como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, ya no se limitan a comprar minerales en mercados abiertos: construyen asociaciones estratégicas, ofrecen financiamiento, subsidios, acuerdos de suministro, compromisos de inversión e incluso mecanismos de coordinación de precios para asegurar el acceso a insumos considerados críticos (UN Trade and Development, 2026).

menta la tasa de descuento y la reciprocidad difusa es reemplazada por intercambios específicos, los alineamientos se vuelven más contingentes y transaccionales. Los socios pasan a evaluar cada vez más la relación en función de los beneficios inmediatos que reciben y menos por la expectativa de ganancias futuras dentro de una comunidad política o estratégica más amplia. El resultado no es necesariamente un mundo sin alianzas, sino uno en el que estas son más flexibles, reversibles y sujetas a renegociación permanente. La lealtad pierde valor relativo frente a la capacidad de conservar opciones externas, y la autonomía estratégica pasa a depender menos de la pertenencia a un bloque que de la posibilidad de navegar entre varios.

En cuarto lugar, el regateo coercitivo tendrá lugar cada vez más sobre la infraestructura de cooperación, ahora convertida en instrumento de coerción. Las redes financieras, tecnológicas, logísticas e institucionales que durante la globalización fueron concebidas para facilitar intercambios son crecientemente utilizadas para imponer costos, condicionar comportamientos y extraer concesiones. En este terreno, Estados Unidos, China y, en menor medida, la Unión Europea convergen funcionalmente por presión competitiva. Washington ha convertido al dólar, el acceso a semiconductores avanzados y, entre otros, al sistema financiero internacional en instrumentos explícitos de competencia estratégica mediante sanciones financieras, controles de exportación, restricciones a la inversión saliente y una política industrial orientada a relocalizar capacidades críticas. En 2000, las listas de sanciones de Estados Unidos incluían 912 personas, empresas y otras entidades. A finales de 2025, esa cifra superaba las 17.000. En el mismo periodo, Washington más que duplicó los marcos legales bajo los cuales puede imponer sanciones. Hoy mantiene casi el doble de programas de sanciones (37) que de acuerdos de libre comercio en vigor (20). La expansión también alcanzó a la *Entity List*, la herramienta del Departamento de Comercio que restringe exportaciones a empresas y perso-

nas específicas: incorporó unas 200 entidades entre 1997 y 2007, 832 entre 2010 y 2020, y otras 1364 desde 2021 (Harrell, 2026). El arancel promedio ponderado de Estados Unidos pasó del 2,6 % en enero de 2025 a un pico del 13,4 % en enero de 2026. Tras ajustes legales y sectoriales, se estabilizó en torno al 11 %. A comienzos de 2026, Donald Trump retiró a Estados Unidos de 66 organismos, agencias, foros y programas internacionales de cooperación que forman parte del sistema de Naciones Unidas, calificando esos espacios como costosos, ineficaces y perjudiciales.

China, por su parte, combina subsidios masivos, restricciones a la exportación de minerales críticos como galio, germanio y tierras raras, controles sobre cadenas de suministro e instrumentos financieros vinculados a la Iniciativa de la Franja y la Ruta para fortalecer dependencias favorables y aumentar su capacidad de presión. La Unión Europea, tradicionalmente reacia a este tipo de políticas, también se desplaza en esa dirección a través de su Estrategia de Seguridad Económica, el *Critical Raw Materials Act*, el *Net-Zero Industry Act*, los mecanismos de control de inversiones extranjeras, el instrumento anticoerción (*Anti-Coercion Instrument*) y el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), que extiende su capacidad regulatoria más allá de sus fronteras. La convergencia es llamativa: las tres potencias recurren, con instrumentos diferentes, a subsidios, controles tecnológicos, restricciones comerciales, políticas industriales y mecanismos regulatorios para reorganizar las redes de la interdependencia en función de objetivos estratégicos. La interdependencia deja así de ser concebida exclusivamente como una fuente de beneficios mutuos para pasar a ser también un conjunto de vulnerabilidades explotables y de activos sobre los cuales ejercer poder.

Como resultado, el regateo internacional se está pareciendo cada vez menos a una negociación sobre cómo distribuir bene-

ficios compartidos y más a una negociación sobre cómo gestionar dependencias, vulnerabilidades y relaciones jerárquicas en un ambiente global marcado por el ascenso del nacionalismo económico, el capitalismo estratégico y la interdependencia armada. Las instituciones siguen siendo importantes para el funcionamiento cotidiano de la economía y la política internacional, pero ofrecen menos protección frente al ejercicio directo del poder. En este nuevo contexto, comprender el regateo exige prestar más atención a las asimetrías, las opciones externas, la credibilidad de los compromisos y el control de recursos estratégicos que a las reglas formales que durante décadas moldearon la cooperación internacional.

Una vez que entendemos que el comportamiento medio global entre las grandes potencias se desplazó hacia el regateo coercitivo, incluido el uso indiscriminado de la fuerza militar, es más fácil comprender por qué la geopolítica y la geoeconomía organizan la gramática de nuestro tiempo. Son dos disciplinas expertas en el regateo coercitivo. Difieren en el objeto en disputa y en el instrumento con que se lo dirime. La geopolítica regatea activos estratégicos, como el territorio, la seguridad, la influencia externa y el orden, y su instrumento último es la coerción militar o la amenaza creíble de emplearla, lo que imprime al juego tres rasgos. La opción de afuera puede ser la guerra, y por ello la estrategia dominante no es combatir, sino disuadir, esto es, convencer al adversario de que el costo de atacar supera cualquier beneficio. El objeto suele ser indivisible, porque un territorio o una soberanía rara vez admiten el punto medio que un arancel sí tolera, lo que estrecha el espacio de acuerdos posibles. La geoeconomía, en cambio, regatea acceso a mercados, tecnologías, finanzas e infraestructura; su instrumento es económico, su opción de afuera resulta costosa pero calculable, su objeto es más divisible y sus medidas más reversibles, ya que una sanción se levanta y un arancel se reduce con una facilidad que la restitución de un territorio rara vez admite (Luttwak, 1990;

Blackwill y Harris, 2016; Farrell y Newman, 2019; Alami y Dixon, 2024; Fishman, 2025).

El resultado de todo lo anterior puede enunciarse con sencillez. Estados Unidos está abandonando progresivamente la historia legitimadora de su hegemonía: ya no la de proveedor de bienes públicos cuyo mantenimiento genera retornos sistémicos, sino la de extractor de rentas según múltiples registros, desde la manipulación de las reglas hasta la coerción, animado por una convicción de las élites de que los costos del mantenimiento del orden han superado los retornos de la inversión. Del *orden como inversión* al *orden como extracción*. La historia de China, por su parte, está dejando de ser la de beneficiaria de la apertura liberal y pasando a ser la de competidora tecnológica cuya sofisticación reclama ahora paridad en las reglas que gobiernan la competencia misma. Los subsidios chinos ya no son percibidos como extracción de ventaja comparativa, sino como construcción de capacidad estratégica en la frontera tecnológica.

En este nuevo equilibrio, cada potencia lee ahora a la otra bajo el lente de la depredación: Washington ve a China como un disruptor de reglas que explotó la apertura del sistema para construir capacidad estratégica; Beijing ve a Washington como potencia revisionista que desplaza las reglas a mitad del juego para sostener su hegemonía. Estas interpretaciones se refuerzan mutuamente en la práctica, generando precisamente el futuro que predicen. En consecuencia, estamos abandonando el juego cooperativo del orden liberal, en el que el regateo se desarrolló dentro de un marco orientado a producir bienes públicos globales, e ingresando a un juego de regateo coercitivo propio de un orden más transaccional, que reflota el nacionalismo económico y el capitalismo estratégico como marcos de acción, y que libra la competencia entre los polos por el control de las redes que la

interdependencia volvió indispensables.⁴ La pregunta que organiza la segunda parte de este texto se sigue de aquí. En un ambiente semejante, ¿qué opciones de política exterior conserva un país que, como la Argentina, no puede escribir las reglas del juego, pero tampoco puede sustraerse a él?

2. Argentina y sus opciones externas

Hasta aquí el argumento se ha mantenido en el plano del sistema, describiendo la transición de un orden cooperativo a uno transaccional y la superposición de los dos juegos coercitivos que lo caracterizan. Trasladar ese diagnóstico al plano de la unidad, esto es, a las opciones efectivas de un país determinado, exige una mediación teórica que el realismo neoclásico formuló con precisión (Rose, 1998; Zakaria, 1998; Lobell *et al.*, 2009; Ripsman *et al.*, 2016). La estructura no determina la conducta, sino que define un menú, un conjunto acotado de respuestas viables cuyo costo relativo depende de la posición que cada Estado ocupa en el sistema, y la elección dentro de ese menú está mediada por atributos de la unidad, su dotación de recursos, su identidad política, su capacidad estatal. La estructura reparte las cartas y fija las reglas de la mesa, pero no juega la mano.

Aquí aparece la primera conversación necesaria con el neorealismo periférico que Luis Schenoni (2026) ha propuesto recientemente como doctrina de gran estrategia para la Argentina, construyendo sobre el realismo periférico de Carlos Escudé. Es el planteo más riguroso del momento y comparte con el nuestro una porción considerable del andamiaje. Ambos parten de que la

4 Como sostienen Alami y Riofrancos (2026), la estrategia estadounidense persigue simultáneamente tres objetivos: expandir la oferta nacional de minerales críticos, controlar nodos estratégicos de las cadenas globales de suministro y excluir a China mediante financiamiento público, participaciones accionarias, acuerdos de suministro y la construcción de bloques comerciales preferenciales.

estructura limita las opciones, de que el balanceo duro está fuera del repertorio de un país periférico, de que la autonomía no es una condición absoluta, sino un margen variable, y ambos recurren, de hecho, a la misma heurística del regateo, ya que la figura central de su argumento representa puntos ideales y umbrales de tolerancia sobre un continuo de posiciones. La diferencia no está en el método, sino en la dirección de la causalidad. Schenoni (2026) define la autonomía como el margen de acción tolerado por las grandes potencias antes de aplicar penalidades, de modo que el margen es algo que las potencias conceden y que se expande o se contrae según sus prioridades, mientras el Estado periférico lo toma como un dato.

La lógica del regateo desarrollada en la primera parte sugiere algo distinto. La opción de afuera no es solo un dato que se recibe, sino una variable que en parte se construye, diversificando dependencias, desarrollando capacidades propias y elaborando posiciones con otros. La pregunta deja de ser únicamente cuánto tolerarán los polos y pasa a ser también cuánto puede ampliar el propio país el margen que tiene. El predicamento estructural argentino es que ese margen suele ser estrecho, porque la deuda externa, la restricción externa y la falta de crecimiento e inversión externa producen opciones de afuera débiles y poca paciencia, vale decir un país que casi siempre necesita el acuerdo con urgencia. Estos límites son fundamentales y colocan a la Argentina en una situación de debilidad a la hora de diseñar sus vínculos internacionales. Por eso, antes que una doctrina de alineamiento, lo que la Argentina necesita es una doctrina de construcción de opciones de afuera, y las alternativas que siguen son, en el fondo, maneras distintas de intentarlo. Esas maneras pueden ordenarse a partir de los cuatro movimientos elementales del regateo, que el cuadro siguiente resume junto con su expresión en la inserción argentina.

Cuadro 1. Las cuatro jugadas sobre las opciones de afuera y de adentro

Movimiento	Lógica	Instrumento característico	En la inserción argentina
Deteriorar la opción de afuera del otro (opción ajena)	Encarece el no-acuerdo del otro para empujarlo a ceder. Es la jugada coercitiva, el palo.	Sanciones, controles de exportación, aranceles, exclusión de sistemas.	La Argentina suele ser el objeto y no el agente. Pero una explosión óptima de litio y cobre son activos que debilitan la opción de afuera de otros.
Mejorar la opción de adentro del otro (opción ajena)	Vuelve el acuerdo más valioso para el otro, lo que también construye dependencia. Es la zanahoria.	Acceso a mercados, inversión, créditos blandos, integración.	El acuerdo Mercosur-Unión Europea, resultado de mejorar de forma recíproca la opción de adentro de ambas partes. El RIGI se acerca a esta estrategia.
Ampliar la propia opción de afuera (opción propia)	Reduce la dependencia propia y abre alternativas, lo que permite ceder menos y resistir más. Es la jugada del hedging.	Diversificación de socios y compradores, desarrollo de capacidades propias.	El swap de monedas con China, alternativa de liquidez frente al sistema del dólar y al Fondo. La diversificación de compradores opera igual.
Reducir la propia opción de afuera, de modo involuntario (opción propia)	Profundiza una dependencia sin construir alternativas y debilita la posición negociadora propia. Nadie quiere hacerla, muchos la hacen sin notararlo.	Concentración en un solo socio, exclusividad, alineamiento de esquina.	La lectura que el marco habilita sobre un alineamiento occidental pleno que concentra la inserción en un polo. El precedente es Europa y el gas ruso.

Nota: La opción ajena indica que la jugada actúa sobre el otro; la opción propia, que actúa sobre uno mismo.

El cuadro hace visible, en primer lugar, la asimetría que define la posición argentina. La primera jugada, deteriorar la opción de afuera del otro, exige un poder que un país periférico rara vez posee, de modo que la Argentina aparece casi siempre como objeto y no como agente de la coerción. Pero esa asimetría no es absoluta. Aunque la Argentina carece de instrumentos para

encarecer coercitivamente la opción de afuera de otros actores, puede hacerlo de manera indirecta aumentando el costo de excluirla. La explotación a gran escala de litio, cobre o plata, no le permite cerrar mercados alternativos, pero sí volver más costoso para terceros prescindir de una negociación con ella. Cuanto mayor sea su peso en la oferta de recursos estratégicos, más se deteriora la opción de afuera de quienes los necesitan.

Las tres restantes son las que más están a su alcance, y la última es la trampa, la que se realiza sin proponérselo. Que la única jugada coercitiva sobre el otro le resulte impracticable es, en sí mismo, el argumento contra el balanceo duro, dicho en el vocabulario del regateo. El cuadro hace visible, en segundo lugar, que la clasificación está situada, y por ello el *swap* resulta el caso más instructivo. Visto desde Buenos Aires, el *swap* de monedas con China amplía la propia opción de afuera, que es la tercera jugada. Visto desde Pekín, es la segunda, porque China mejora la opción de adentro argentina y con ello construye dependencia. Como sucede con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, mejorar la opción de adentro del otro no es generosidad, sino construcción de dependencia. El mismo instrumento es palanca o trampa según se mantenga, o no, la pluralidad de alternativas, lo que conduce directamente al primero de los tres vectores que se examinan a continuación.

2.1 Un continuo, no tres casilleros

Descartado el balanceo duro por inviable, el repertorio realista de un país como la Argentina se ordena mejor como un continuo que como un conjunto de opciones discretas. En un extremo está el alineamiento, esto es, la acomodación a un polo a cambio de acceso, protección o previsibilidad. En el otro extremo, dentro de lo que un país periférico puede efectivamente hacer, está el *soft balancing*, la resistencia ejercida no con medios militares, sino a través de instituciones, coaliciones y reglas, tal como lo

teorizaron Robert Pape y T. V. Paul (Pape, 2005; Paul, 2005, 2018) para los Estados que no pueden equilibrar de manera dura pero tampoco quieren acomodarse sin más. En el medio está el *hedging*, la postura intermedia que mantiene las opciones abiertas y rehúsa la dependencia exclusiva, sobre la que han trabajado autores como Kuik (2008, 2016), Goh (2007/2008), y Lim y Cooper (2015). La virtud de pensar en un continuo es que admite que un mismo país ocupe posiciones distintas según los asuntos, alineándose en una dimensión, haciendo *hedging* en otra y *soft balancing* en una tercera, sin que ello constituya una incoherencia.

Esta es la segunda conversación con el neorrealismo periférico. Su marco colapsa el campo en un solo eje, el que va del alineamiento pleno con Estados Unidos al alineamiento pleno con China, y reduce la política exterior a un punto único sobre ese eje. De allí se sigue, casi por construcción, que a medida que la polarización aumenta y la zona de superposición se angosta, la posición intermedia se vuelve insostenible y el alineamiento emerge como estrategia modal. El problema es que el propio texto ofrece la evidencia que erosiona esa conclusión, al observar que China ha desplazado a Estados Unidos como principal socio comercial en buena parte de América Latina mientras Estados Unidos sigue siendo el principal inversor de la región. Si la estructura misma está desagregada por área, con un polo dominante en comercio y otro en inversión, no es evidente por qué la respuesta óptima debería ser un alineamiento único en lugar de una combinación calibrada por asuntos. La reagregación a un solo punto pierde información que la propia descripción había reconocido.

Hay, además, una omisión que el formato bipolar vuelve inevitable. Un continuo de dos polos, en donde si el país sale de la sombra de uno se introduce en la sombra del otro, no tiene lugar para la Unión Europea que, en el plano geoeconómico, según se argumentó en la primera parte, constituye un actor de primer

orden por su peso como mercado, como fuente de inversión y como potencia regulatoria capaz de fijar estándares que el resto del mundo adopta. Para la Argentina en particular, la Unión Europea no es un tercero marginal, sino un interlocutor central, por el acuerdo entre el Mercosur y el bloque europeo, por la inversión y el comercio, y por una afinidad con el multilateralismo y la democracia que el eje Estados Unidos-China no captura del todo. Restituir a la Unión Europea, y junto a ella al Mercosur y a las coaliciones de países interesados en preservar reglas, transforma el continuo en un espacio de varios interlocutores con peso, y en ese espacio el alineamiento deja de ser la solución casi forzada que el esquema de dos polos sugiere.

2.2 Tres vectores estructurales

La posición de la Argentina sobre ese continuo no es arbitraria ni meramente ideológica, sino el resultado de tres rasgos estructurales que empujan, cada uno, hacia una región distinta del espectro. La posición efectiva por área temática puede leerse como la resultante de esos tres vectores, lo que explica por qué una política exterior coherente puede, y en rigor debe, combinar las tres estrategias.

El primer vector es la dotación de recursos. La Argentina posee una dotación excepcional de capital natural que genera flujos de ingreso real. La minería alberga una porción sustancial de las reservas globales de litio (Jujuy, Salta, Catamarca) y depósitos significativos de cobre. Los fósiles incluyen Vaca Muerta, una de las mayores formaciones de *shale* del mundo en producción activa. El agro controla cadenas integradas de soja, trigo, carne y lácteos con mercados probados. La biodiversidad comprende ecosistemas únicos (yungas, selva misionera, Esteros del Iberá, Patagonia) con servicios ecosistémicos y potencial de bioprospección. La energía renovable dispone de irradiación solar en el norte y vientos consistentes en el sur, complementarios esta-

cionalmente. Este capital natural genera rentabilidad inmediata o media: agroindustria y Vaca Muerta producen flujos de caja ahora; litio y renovables los generarán en los próximos años; biodiversidad en un horizonte más largo.

Simultáneamente, Argentina dispone de capital humano acumulado, pero subutilizado y subinvertido. La economía del conocimiento tiene investigación institucional consolidada, tradición en *software*, *biotech* y bases de talento en múltiples ciudades. La capacidad industrial mantiene infraestructura física con experiencia acumulada en automotriz, alimentos procesados, química, metalmecánica. Los servicios cuentan con profesionales especializados en logística, finanzas, ingeniería, construcción. El obstáculo no es su inexistencia, sino su vulnerabilidad: fuga de talento, desconexión entre investigación y aplicación comercial, fragmentación territorial, inestabilidad macro. La arquitectura del crecimiento argentino podría basarse en una dinámica en la que el capital natural genera los ingresos que financian la inversión en capital humano sofisticado; ese capital humano industrializa el capital natural (refina litio, manufactura con componentes de energía renovable, agrega valor en agro, monetiza biodiversidad); ambos en cadenas integradas hacia un mercado global que demanda simultáneamente recursos naturales, alimentos, manufactura inteligente, servicios y conocimiento.

La economía global está ingresando en un ciclo sustantivo de inversiones en tres grandes mercados: el de la inteligencia artificial, el de las energías limpias y el de la defensa. Los tres sectores, aparentemente distintos, demandan exactamente lo mismo: minerales críticos. La IA requiere cobre para infraestructura de computación, silicio, cobalto para baterías de *data centers*; las energías limpias demandan litio, cobre, níquel, grafito para baterías y paneles solares; la defensa moderna requiere litio, cobalto, tungsteno, tierras raras para sistemas de navegación y armamento. En la medida en que estos insumos se vuelven más es-

casos y estratégicos, también aumenta el costo relativo para las principales potencias de prescindir de proveedores confiables. Una potencia que compite por hegemonía tecnológica (China) no puede estar completamente dependiente de la otra para el litio; una potencia que declina, pero necesita mantener competitividad (Estados Unidos) no puede carecer de acceso diversificado a cobre y tierras raras. Eso crea una fricción permanente en los mercados de minerales críticos.

Para países como la Argentina, la oportunidad no radica en controlar esos mercados globales, sino en adquirir suficiente peso dentro de ellos como para volver costosa la opción de no negociar. Argentina no puede ser China en litio, pero puede ser oferente de tal magnitud que ambas potencias encuentren preferible garantizar acceso confiable que arriesgar disrupciones. Este posicionamiento requiere una estrategia específica: vender a todos y concentrarse en ninguno. No es neutralidad geopolítica sino una forma sofisticada de *hedging* donde Argentina mantiene opciones abiertas hacia múltiples compradores, diversifica dependencia, construye alternativas, y por tanto no reduce su propia opción de afuera. El capital natural genera los ingresos; el capital humano industrializa esos recursos en cadenas de valor que agregan sofisticación local; ambos alimentan una demanda global fragmentada donde Argentina es menos jugador hegemónico y más proveedor discriminante. Eso cambia el tipo de negociación porque en ese escenario ya no ruega acceso, sino que gestiona abundancia selectiva.

El segundo vector son el conjunto de preferencias sociales. La Argentina pertenece, en un sentido que conviene precisar, a la constelación occidental, no solo por ser parte de la región más democrática del mundo en desarrollo, o de una de las más democráticas, sino porque sus categorías intelectuales, incluida la libertad y la autonomía individual, el poder limitado, y la racionalidad secular, son fundamentalmente occidentales. Esta

condición de Occidente liminal, que Andrew Hurrell (2007) ha caracterizado con cuidado al describir una América Latina socializada tempranamente en la sociedad internacional europea, empuja el vector hacia el alineamiento con el polo occidental.

Aquí se impone la tercera conversación, y es la más exigente, porque opone a la conclusión del neorrealismo periférico sus propias premisas descriptivas. El neorrealismo periférico recomienda el alineamiento con Estados Unidos como la vía más predecible y sostenible para maximizar la seguridad, las oportunidades económicas y la capacidad de negociación. El supuesto implícito es que alinearse con el polo occidental compra los bienes que ese polo solía proveer, incluidos mercados abiertos, cadenas estables, un orden regido por reglas. Pero la primera parte de este texto mostró que ese supuesto pertenece a un mundo que parece evaporarse, y el propio texto de Schenoni lo reconoce con notable franqueza al describir un “*annus horribilis*” en el que Estados Unidos anunció aranceles unilaterales al conjunto del mundo, los empleó incluso contra socios como Canadá y México, y privilegió el castigo sobre el incentivo.

Hay aquí una tensión que merece nombrarse. El argumento diagnostica un polo que se ha vuelto transaccional y nacionalista, que castiga a sus propios aliados y desarma las reglas que antes sostenía, y a continuación recomienda atarse estrechamente a ese mismo actor en nombre de la previsibilidad. Si el hegemón abandonó el juego cooperativo y se convirtió en la principal fuente de imprevisibilidad coercitiva, entonces previsible y sostenible es exactamente lo que el alineamiento con ese Estados Unidos no garantiza. La conclusión que se sigue de nuestro marco no es la opuesta, sino más fina. El vector de la identidad inclina a la Argentina hacia Occidente, y resulta sensato no antagonizar al polo que la geografía vuelve, además, capaz de coerción directa en el hemisferio. Pero esperar que ese alineamiento

entregue los bienes de desarrollo y de orden de la década de 1990 es un error de categoría, porque el juego cambió.

El alineamiento es, por ello, una posición razonable sobre el eje de los valores y de la seguridad, pero insuficiente como estrategia de crecimiento económico porque el capital natural argentino requiere mercados múltiples y cadenas diversificadas para maximizar valor. Y es aún riesgosa como estrategia única porque coloca la totalidad de la política exterior en manos de un actor que ha demostrado ser la principal fuente de imprevisibilidad coercitiva. El segundo vector inclina a Argentina hacia Occidente; el primer vector exige que negocie con todos.

El tercer vector surge tanto de las restricciones estructurales de la Argentina como de su trayectoria diplomática. Por un lado, la deuda externa, la restricción de acceso al crédito y a los mercados, o la limitada capacidad fiscal para adaptarse al cambio climático generan problemas compartidos con buena parte del mundo en desarrollo. Frente a ellos, la regla protege al débil y la coalición amplifica su capacidad de negociación, empujando hacia el *soft balancing* y la inversión en instituciones junto a otras potencias intermedias. Por otro lado, la Argentina ha acumulado durante décadas un capital diplomático precisamente en esos ámbitos: la no proliferación nuclear, los derechos humanos, el derecho internacional y el multilateralismo. Esa trayectoria no constituye solo una identidad normativa, sino también un activo estratégico. Abandonar las instituciones implicaría renunciar a uno de los pocos terrenos donde el país dispone de reputación, influencia y capacidad de iniciativa por encima de su peso material. Y aquí surge la cuarta conversación con el neorrealismo periférico, que en su esquema carece de un casillero propio para esta estrategia. Su repertorio efectivo se reduce a alinearse o sentarse sobre la cerca, y como esto último exige una masa crítica que solo Brasil poseería en la región, el campo queda reducido al alineamiento. Nuestro marco trata el *soft balancing* como

una estrategia con lógica propia, la de mancomunar opciones de afuera que ningún país intermedio posee por separado, y no reducible a la acomodación. Esto importa de manera particular en el vector del sur, porque es precisamente la dimensión en la que el alineamiento con Estados Unidos ofrece menos y la coalición de potencias intermedias y meridionales ofrece más.

Conviene reconocer, no obstante, que este vector se muerde la cola, y la honestidad analítica exige dejar la tensión planteada antes que resolverla. Los mismos problemas del sur que motivan el *soft balancing* también lo restringen, porque la deuda y la necesidad de crédito producen opciones de afuera débiles y poca paciencia, y quien necesita el desembolso ahora difícilmente pueda darse el lujo de antagonizar a quien escribe las reglas y presta el dinero. La característica que provee el motivo para resistir colectivamente provee, al mismo tiempo, la restricción que lo dificulta. Es el dilema central de la inserción argentina, y ninguna doctrina sería debería disimularlo.

El dilema central de la inserción argentina no es elegir entre estos tres vectores, sino reconocer que cada uno actúa como restricción del otro. La deuda restringe el *soft balancing*. El *soft balancing* restringe la relación con Estados Unidos. Ambos restringen la capacidad de monetizar el potencial de recursos en términos máximos. Una doctrina sería no debería pretender que existe combinación que optimiza los tres simultáneamente. Lo que sí puede hacer es reconocer el trilema y negociar dentro de él: cuál es el margen de maniobra en cada dimensión, en qué secuencia temporal se resuelven las restricciones, y dónde está el punto de ruptura donde una prioridad eclipsa las otras.

2.3 Milei como prueba de estrés y la síntesis del continuo

El Gobierno de Javier Milei ofrece la prueba de estrés del modelo, porque intentó colapsar el continuo en un solo punto —el del alineamiento pleno con Estados Unidos—, sobre la base de una afinidad ideológica e identitaria explícita con una fracción, la más radical, de Occidente. Lo interesante es que los otros dos vectores reaparecieron de inmediato y tiraron en sentido contrario. La renovación del *swap* de monedas con China y la dependencia de las exportaciones agrícolas mostraron que el vector de los recursos sigue operando con independencia de la retórica, de modo que la conducta efectiva resultó ser una combinación desagregada por área, alineamiento declarado en seguridad y valores, pragmatismo persistente en comercio y finanzas, aun cuando la doctrina enunciada negara esa combinación. El neorrealismo periférico lee este episodio como confirmación de que el alineamiento es la estrategia modal y como uno de los mayores logros diplomáticos del momento, en la medida en que permitió a la Argentina eludir la presión que Estados Unidos ejerció sobre otros.

Nuestra lectura es distinta. Lo que el caso muestra no es la victoria del alineamiento puro, sino su imposibilidad práctica, porque ni siquiera el Gobierno más decididamente occidentalista logró sostener una posición extrema, y terminó administrando, *de facto*, el mismo continuo desagregado que la doctrina del alineamiento niega en el plano declarativo. El adjetivo que Schenoni (2026) y Laporte y Schenoni (2026) añaden, el del alineamiento “activo”, que definen como la preservación de opciones, el mantenimiento de ciertos vínculos no sensibles con China y el recurso a la vinculación de temas y a la diplomacia de nicho, es la mejor evidencia de ello. Ese adjetivo es, en rigor, la reimportación por la puerta de atrás de la lógica del *hedging*, aquello que el marco estructural empuja a descartar en la premisa y se

ve obligado a recuperar en la conclusión. La oscilación entre el alineamiento y el alineamiento activo no es un matiz de grado, sino el síntoma de que la construcción de opciones de afuera, que nuestro marco coloca en el centro, sigue siendo necesaria incluso para quien parte de la acomodación.

3. La construcción de opciones

La contribución de este trabajo puede resumirse en una proposición sencilla. En un mundo donde el orden liberal deja de disciplinar el ejercicio del poder y el regateo coercitivo vuelve a ocupar el centro de las relaciones internacionales, la variable estratégica decisiva ya no es el alineamiento, sino la construcción de opciones de afuera. La autonomía deja de depender principalmente del lugar que un Estado ocupa entre los polos y pasa a depender de la calidad de las alternativas que logra construir para sí mismo. El problema de la gran estrategia ya no consiste en elegir correctamente un protector, sino en evitar que cualquier actor pueda convertirse en el único.

Desde esta perspectiva, la política exterior argentina se comprende mejor como la administración de una cartera de opciones que como una decisión binaria entre Washington y Beijing. La cuestión no es elegir un único socio estratégico, sino preservar vínculos funcionalmente diferentes: Brasil y China como mercados para las exportaciones; Estados Unidos como actor clave para el acceso al financiamiento internacional; Europa como socio para la apertura comercial y la convergencia regulatoria; y las instituciones multilaterales como fuente de estabilidad financiera y de reglas que protegen a las potencias intermedias. A ello se suma un conjunto de activos que amplían el valor estratégico de la Argentina en un contexto de creciente competencia entre las grandes potencias: reservas de gas, litio y cobre, capacidades en energía nuclear, una economía del co-

nocimiento competitiva y un sector agroalimentario de escala global. Cuanto más capaz sea el país de convertir esos activos en alternativas concretas de comercio, inversión y cooperación, mayor será el margen de negociación que obtendrá frente a sus distintos interlocutores internacionales.

Esta conclusión tiene una implicancia adicional. Si el orden liberal extendía la sombra del futuro mediante reglas e instituciones internacionales que estabilizaban expectativas, su erosión desplaza crecientemente esa función hacia los Estados. Cuando el sistema internacional ofrece menos previsibilidad, la estabilidad interna adquiere un valor estratégico. Las opciones de afuera no se improvisan durante una negociación; son el resultado de una acumulación paciente de activos materiales e institucionales: estabilidad macroeconómica, continuidad regulatoria, infraestructura, recursos estratégicos desarrollados, reputación internacional y capacidades estatales. En un mundo más transaccional, la política exterior deja de ser una política sectorial para convertirse en una expresión de la calidad del Estado. La autonomía ya no es solamente un problema diplomático; es, sobre todo, una capacidad estatal para producir, desde adentro, la credibilidad y la continuidad que el orden internacional ha dejado de garantizar desde afuera.

¿Qué tipo de Estado necesita una estrategia basada en la construcción de opciones? La construcción de opciones de afuera no depende únicamente de la habilidad diplomática ni de la orientación ideológica del Gobierno de turno, sino de la existencia de un Estado capaz de producir activos estratégicos de manera sostenida. En un mundo transaccional, donde las grandes potencias negocian sobre capacidades más que sobre principios, el principal recurso de un país intermedio es la credibilidad de sus compromisos, la estabilidad de sus políticas, la calidad de su regulación, la solidez de su macroeconomía, el desarrollo de infraestructura, la inversión en capacidades tecnológicas y la

posibilidad de coordinar instrumentos económicos y diplomáticos bajo una misma estrategia. La política exterior deja así de ser una política sectorial para convertirse en una función de la capacidad estatal. Un Estado débil siempre llega a la mesa con pocas alternativas y, por lo tanto, negocia desde la necesidad; un Estado capaz construye durante años las condiciones para que otros necesiten negociar con él.

Para un país de instituciones discontinuas como la Argentina, construir opciones no significa imaginar un Estado planificador ni una continuidad que no existe. El problema de fondo no es de capacidad, sino de compromiso: un Estado que no puede sostener un acuerdo de un Gobierno al siguiente tiene pocas opciones de afuera, porque cualquier contraparte sabe que el trato es reversible y lo descuenta en el precio. Construir opciones es resolver ese problema, pero no para todo el Estado a la vez. Se trata de elegir un puñado de activos estratégicos —energía, minería crítica, biodiversidad, alimentos, servicios basados en conocimiento— y blindarlos lo suficiente como para que sobrevivan a la alternancia política. Eso requiere tres cosas que no son institucionales, sino operativas: invertir más recursos fiscales en esos activos, alinear los incentivos entre Estado y mercado de modo que la continuidad sea rentable para ambos, e invertir en verticales que amplifiquen el valor de esos activos, incluyendo la infraestructura crítica que permite monetizar recursos naturales y el capital humano que industrializa esos recursos en lugar de exportar solamente materias primas. No reformar el juego completo, sino producir islas de previsibilidad dentro de un Estado discontinuo. Esas islas aumentan el precio de la reversibilidad para cualquier contraparte y amplifican, por tanto, las opciones de negociación en los tres vectores simultáneamente.

Las opciones de afuera, sin embargo, no son un producto exclusivo de la política exterior. Se construyen mediante una acumulación descentralizada de vínculos económicos, tecnológicos,

financieros y científicos que involucran a empresas, provincias, universidades y otros actores públicos y privados. Una provincia que atrae inversiones en litio, una empresa que diversifica sus mercados de exportación, una universidad que desarrolla cooperación científica internacional o un banco que abre nuevas fuentes de financiamiento también amplían el conjunto de alternativas externas del país. El Estado no crea todas esas conexiones, pero sí puede coordinarlas, protegerlas y orientarlas para transformarlas en capacidad de negociación. La política exterior deja así de ser el único instrumento de la inserción internacional y pasa a cumplir una función de articulación estratégica de recursos que, en buena medida, se generan fuera de ella.

El desafío argentino consiste, por tanto, menos en maximizar alineamientos que en maximizar opciones. No se trata solamente de encontrar el socio correcto, sino de construir un Estado capaz de hacer que resulte costoso para muchos prescindir de negociar con la Argentina y, al mismo tiempo, conservar para la propia Argentina la posibilidad de negociar con muchos.

Referencias

Alami, I. y Dixon, A. D. (2024). *The spectre of state capitalism*. Oxford University Press.

Alami, I. y Riofrancos, T. (2026). Trumpian state capitalism. *Phenomenal World*. <https://phenomenalworld.org/analysis/trumpian-state-capitalism/>

Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2016). The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240. <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-economics-080315-015041>

Axelrod, R. (1984). *The evolution of cooperation*. Basic Books.

Blackwill, R. D. y Harris, J. M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Planeta.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. GEL.

Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

Fearon, J. D. (1995). Rationalist explanations for war. *International Organization*, 49(3), 379-414.

Fishman, E. (2025). *Chokepoints: American power in the age of economic warfare*. Penguin Press.

Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. Cambridge University Press.

Goh, E. (2007/2008). Great powers and hierarchical order in Southeast Asia: Analyzing regional security strategies. *International Security*, 32(3), 113-157. <https://www.jstor.org/stable/30130520>

Harrell, P. (29 de junio de 2026). The future of American economic power. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2026/06/the-future-of-american-economic-power>

Hegel, G. W. F. (1993). *Principios de la filosofía del derecho*. Alianza Editorial.

Hurd, I. (2017). *How to do things with international law*. Princeton University Press.

Hurrell, A. (2007). *On global order: Power, values, and the constitution of international society*. Oxford University Press.

Ikenberry, G. J. (2020). *A world safe for democracy: Liberal internationalism and the crises of global order*. Yale University Press.

Ikenberry, G. J. y Wang, J. (Eds.). (2024). *America, China, and the struggle for world order: Ideas, traditions, historical legacies, and global visions*. Palgrave Macmillan.

Kim, P. M. (23 de junio de 2026). Why “China First” will fail. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/china/why-china-first-will-fail-patricia-kim>

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

Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states’ alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2015.1132714>

Laporte, J. P. y L. Schenoni. (2026). *El Corolario Trump en acción y un nuevo realismo para América Latina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_834_ESP.pdf?r=3

Lim, D. J. y Cooper, Z. (2015). Reassessing hedging: The logic of alignment in East Asia. *Security Studies*, 24(4), 696-727. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/server/api/core/bitstreams/214c90f4-c67f-42c9-bf65-54564b11f235/content>

Lobell, S. E., Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge University Press.

Luttwak, E. N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17-23.

Míguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 207-229. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/42906>

Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press.

Pape, R. A. (2005). Soft balancing against the United States. *International Security*, 30(1), 7-45. <https://www.jstor.org/stable/4137457>

Paul, T. V. (2005). Soft balancing in the age of U.S. primacy. *International Security*, 30(1), 46-71. <https://www.jstor.org/stable/4137458>

Paul, T. V. (2018). *Restraining great powers: Soft balancing from empires to the global era*. Yale University Press.

Powell, R. (1999). *In the shadow of power: States and strategies in international politics*. Princeton University Press.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1984). La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. En R. Perina (comp.), *América Latina: políticas exteriores comparadas* (pp. 91-112). Grupo Editor Latinoamericano.

Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.

Romero, G. y Patrick, S. (16 de junio de 2026). Retreat, rebel, replace, or reform? Making sense of multilateralism under Trump 2.0. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2026/06/retreat-rebel-replace-or-reform-making-sense-of-multilateralism-under-trump-20>

Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(21), 159-194. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298>

Schelling, T. C. (1960). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.

Schenoni, L. (2026). Neorrealismo periférico. Repensando el lugar de Estados Unidos en la política exterior argentina. *La inserción de la Argentina en el Mundo*, 14. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_883_ESP.pdf?r=3

Schenoni, L. y Escudé, C. (2016). Peripheral realism revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1). <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/X5zyX4f6qY8hYk5hWt3Rhhy/?lang=en&format=pdf>

UN Trade and Development. (Junio de 2026). The shifting dynamics of critical minerals trade, global trade update. *Policy Insights*. <https://unctad.org/publication/global-trade-update-june-2026-shifting-dynamics-critical-minerals-trade>

Zakaria, F. (1998). *From wealth to power: The unusual origins of America's world role*. Princeton University Press.



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES