

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

ASUNTOS GLOBALES

Número 2
Diciembre 2025

América Latina

Juan Pablo Laporte
Juan Gabriel Tokatlian
Andrés Malamud
Carlos Fortín
Jorge Heine
Carlos Ominami
Juan Somavía
Carola Ramón
Lila Roldán Vázquez
José Antonio Sanahuja
Mariana Polizzi
Nicolás Albertoni
Manuel Martínez Arteaga
Luis L. Schenoni
Fernando Abrego Camarillo
Gesù Antonio Báez
Zeidon Alkinani
Klaas Dykmann
Sebastián Schulz
Alejandro Pelfini

Victoria Mutti
Carlos Moneta
Feliciano de Sá Guimarães
Gustavo Bezerra
Marianne Moreira
Dafne Estesó
Ignacio Villagrán
Brenda Vladisauskas
Guillermo Samuel Salas
Andrea Oelsner
Juan Belikow
Facundo Robles
Ornela Fabani
Agostina Dasso Martorell
Susana Nudelsman
Virginia Nehme
Ricardo Arredondo
Sybil Rhodes
José Manuel Rodríguez Torrez
Patricio Degiorgis

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Revista Anual Asuntos Globales

Número 2
Diciembre 2025
ISSN 3008-9921



Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión institucional del CARI.

Director Editorial: Juan Pablo Laporte
Coordinadora Institucional: Lucía Rivero
Coordinadora de Corrección: María Fernanda Rey
Correctora: Roxana Carbone
Traductora: Ana Luz Maciel
Diseño: Mario Modugno

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, 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



ASUNTOS GLOBALES

Número 2
Diciembre 2025
ISSN 3008-9921

En este número:

Prólogo

Francisco de Santibañes..... 13

Editorial

Juan Pablo Laporte.....15

1. Autonomía y estrategia regional en el nuevo orden global

América Latina y la cuestión de la autonomía: reflexiones preliminares
para aportar a la renovación de un debate pendiente

Juan Gabriel Tokatlian 31

América del Sur, entre la dependencia económica y la autonomía política

Andrés Malamud.....51

El derecho al no alineamiento

Carlos Fortín ~ Jorge Heine ~ Carlos Ominami ~ Juan Somavía 57

América Latina y su papel en el nuevo orden mundial: de la integración a la “colaboración”

Carola Ramón..... 77

El Acuerdo Mercosur-UE en la estrategia geopolítica del regionalismo

Lila Roldán Vázquez.....93

Interregno: concepto, críticas y vindicación en el siglo XXI

José Antonio Sanahuja 103

Argentina frente al Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea (2023-2025)

Mariana Polizzi..... 125

Integración de América Latina ante un mundo incierto. De la fragmentación a la oportunidad estratégica

Nicolás Albertoni ~ Manuel Martínez Arteaga..... 137

2. Geopolítica, influencia externa y rivalidad de grandes potencias

Ecos de la contención: cómo Truman y Nixon ayudan a comprender a Trump

Luis L. Schenoni..... 153

Argentina y México en el nuevo dilema global: ¿Europa, China o Estados Unidos?

Fernando Abrego Camarillo 171

Apalancamiento y pérdida: cómo la ayuda de Estados Unidos como instrumento de política exterior ha socavado su influencia en América Latina y la región de Medio Oriente/Norte de África

Gesù Antonio Báez ~ Zeidon Alkinani..... 179

La influencia de China en Panamá

Klaas Dykmann.....201

América Latina y el Caribe en la geopolítica infraestructural de China. Cooperación, desafíos y tensiones en el marco de la competencia entre grandes potencias

Sebastián Schulz 215

Mercados globales y anclajes regionales. Apuntes sobre el capitalismo extractivo-informacional y la captura corporativa en América Latina <i>Alejandro Pelfini ~ Victoria Mutti</i>	225
El Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico: integración, conflictos y estrategias en la disputa geopolítica global <i>Carlos Moneta</i>	239
<i>Divide et impera: Trump, América Latina y Brasil</i> <i>Feliciano de Sá Guimarães ~ Gustavo Bezerra ~ Marianne Moreira</i>	255
China en la infraestructura estratégica de Sudamérica: inserción geoeconómica y poder estructural <i>Dafne Esteso ~ Ignacio Villagrán ~ Brenda Vladisauskas</i>	269
Interacción comercial argentina: visión hemisférica y proyección global <i>Guillermo Samuel Salas</i>	287

3. Seguridad, defensa y conflictos no tradicionales

Cuarenta años de paz estable y diplomacia de la defensa en el Cono Sur <i>Andrea Oelsner</i>	301
Actores no estatales, nuevas tecnologías y conflictos posmodernos: desafíos estratégicos para América Latina <i>Juan Belikow</i>	317
Defensa y soberanía democrática en América Latina: autonomía estratégica en tiempos de competencia global <i>Facundo Robles</i>	327
América Latina, Argentina y la guerra en Gaza <i>Ornela Fabani</i>	337
Más allá de la guerra: la nueva militarización en América Latina <i>Agostina Dasso Martorell</i>	353

4. Diplomacia, gobernanza y proyección de la sociedad civil

La contribución de Latinoamérica a los derechos humanos <i>Susana Nudelsman</i>	371

Diplomacia digital y poder blando en Latinoamérica: entre las oportunidades discursivas y las brechas estructurales	
<i>Virginia Nehme</i>	383
Argentina y su diáspora: desafíos y posibilidades para una diplomacia estratégica	
<i>Ricardo Arredondo</i>	397
Politización e influencia de la diáspora venezolana en la política exterior contemporánea de Argentina	
<i>Sybil Rhodes ~ José Manuel Rodríguez Torrez</i>	409
La geopolítica de la misericordia del pontificado de Francisco, el primer papa latinoamericano	
<i>Patricio Degiorgis</i>	421
Epílogo. Democracias latinoamericanas: institucionalidad, desafíos y el camino hacia adelante	
<i>Christian Gonzalo Asinelli</i>	437

Asuntos Globales/Global Affairs

Presidente

Francisco de Santibañes

Director Editorial

Juan Pablo Laporte

Comité de Redacción

Lucía Rivero ~ Coordinadora Institucional

María Fernanda Rey ~ Coordinadora de Corrección

Roxana Carbone ~ Correctora

Ana Luz Maciel ~ Traductora

Consultor Académico en Lingüística y Filología

Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras)

Consejo Editorial

Roberto Russell
Felipe de la Balze
Carlos Sersale di Cerisano
Jorge Malena
Juan Battaleme
Fernando Straface
Marita Carballo
Felipe Frydman
Elsa Llenderrozas
Anabella Busso
Miryam Colacrai
Patricio Degiorgis
Ricardo Arredondo

Mariana Alejandra Altieri
Sofía del Carril
Ariel González Levaggi
Juan Ignacio Percoco
Carlos Javier Regazzoni
Juan Pablo Maglier
Maximiliano Barreto
Mariana Colotta
Marina Vitelli
Victoria Zapata
Juan Carlos Olima
Lila Roldán Vázquez

Consejo Académico

Juan Gabriel Tokatlían
Mario Rapoport
Federico Merke
Fabián Bosoer
Juan Belikow
Enrique Zuleta Puceiro
Khatchik DerGhougassian
Juan Archibaldo Lanús
Rosendo Fraga
Noemí Brenta
Carlos Magariños
Fabián Calle
Natalia Albarez Gómez
Norberto Consani
Patricio Giusto
Mariano Turzi
Florencia Rubiolo
Paulo Botta
Gladys Sabia
Raúl Parisi
Cornelia Schmidt-Liermann
José Néstor Ureta

Federico Pinedo
Esteban Actis
Beatriz Nofal
Patricio Carmody
Alejandro Luis Corbacho
Ana María Ramírez
Jesús Rodríguez
Marcela Cristini
Jorge Hugo Herrera Vegas
Fernando Petrella
Francisco Resnicoff
Andrei Serbin Pont
Estanislao A. Zawels
Roberto García Moritán
Eduardo Airaldi
Nicolás Cherny
Elva Roulet
Micaela Finkielsztajn
María Cristina Guzmán
Gladys Lechini
Diana Tussie

Consejo Consultivo Internacional

Andrés Bórquez (Universidad de Chile, Chile)
Aylin Gürzel Aka (Eastern Mediterranean University, Chipre)
Christine Sixta Rinehart (University of South Carolina, Estados Unidos)
Daniela Belén Núñez Jara (Universidad de Chile, Chile)
Graciela De Conti Pagliari (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)
Ioana Constantin-Bercean (Romanian Academy, Rumania)
Jaime Pinto Kaliski (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile)
Lorena Granja Hernández (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Magdalena Bas Vilizzio (Universidad de la República, Uruguay)
Nicolás Pose (Universidad de la República, Uruguay)
Paz Milet García (Universidad de Chile, Chile)
Shantesh Kumar Singh (Jawaharlal Nehru University, India)
Sureyya Yigit (New Vision University, Georgia)
Vladimir Rouvinski (Universidad Icesi, Colombia)
Daniel Morales Ruvalcaba (Sun Yat-sen University, China)
Jorge Heine (Boston University, Estados Unidos)
Mikhail Minakov (Free University, Brīvā Universitāte, Letonia)
José Humberto de Brito Cruz (Universidade de São Paulo, Brasil)
Ezgi Uzun Teker (Yeditepe University, Turquía)
Andrew F. Cooper (University of Waterloo, Canadá)
Priscila Magaña Huerta (Universidad Nacional Autónoma de México, México)
Paul Samson (Centre for International Governance Innovation, Canadá)
Daniel Flitton (Lowy Institute, Australia)
Martin Bialecki (German Council on Foreign Relations, Alemania)
Benjamin N. Gedan (Wilson Center, Estados Unidos)
Daniel Cassidy-Deketelaere (Centre for European Policy Studies, Bélgica)
Leo Goretti (Istituto Affari Internazionali, Italia)
Daniele Frigeri (Centro Studi di Politica Internazionale, Italia)

Prólogo



Francisco de Santibañes

Presidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Es autor de los libros *La Argentina y el mundo* (Edicon, 2016), *La rebelión de las naciones* (Vértice de Ideas, 2019), *La Argentina después de la tormenta* (Vértice de Ideas, 2021) y *Estrategia argentina* (Austral Ediciones, 2023). Se desempeñó como profesor de la Universidad Austral y *global fellow* del Wilson Center for International Scholars. Correo de contacto: francisco.desantiban.es@cari.org.ar

La publicación de este nuevo número de *Asuntos Globales/Global Affairs* representa un paso más en el esfuerzo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) por fomentar el debate informado sobre los grandes temas de nuestro tiempo; esta vez, focalizado en América Latina.

Nuestra región atraviesa un momento decisivo. La fragmentación política, la falta de crecimiento económico y los desafíos globales —desde las transformaciones tecnológicas hasta las tensiones geopolíticas— demandan una reflexión conjunta sobre el papel que América Latina desea y puede desempeñar en el mundo. Este número busca, precisamente, contribuir a ese debate ofreciendo miradas plurales desde distintos países latinoamericanos. También hemos buscado la opinión de expertos de otros continentes, lo cual nos ayuda a comprender el lugar que América Latina ocupa en el sistema internacional y a establecer nuevos puentes.

El último año ha estado marcado por una aceleración de tendencias globales que afectan directamente a la región: la erosión del multilateralismo, la intensificación de la competencia tecnológica, el impacto social de la inteligencia artificial y la creciente interdependencia entre seguridad económica y seguridad internacional. América Latina no es ajena a estas transformaciones; por el contrario, enfrenta presiones y oportunidades que exigen una lectura estratégica del entorno global.

Si en la edición anterior analizamos el rol de las potencias medias en el nuevo orden global, hoy proponemos repensar la inserción latinoamericana: ¿cómo puede la región fortalecer su posicionamiento sin aislarse del mundo? ¿Qué papel cumplen las instituciones multilaterales? ¿Cómo se posicionan sus economías, sus diplomacias y sus sociedades frente a la rivalidad entre las grandes potencias y los nuevos polos de influencia?

Esta edición aparece en un momento de especial dinamismo para el CARI. Durante el último año hemos ampliado nuestra red regional e internacional, lanzado nuevas iniciativas de investigación y fortalecido nuestra presencia pública mediante publicaciones bilingües, seminarios y diálogos con instituciones académicas y de política exterior de todo el mundo. Con sus treinta comisiones de estudios, tres programas y centenares de encuentros anuales, el CARI mantiene el compromiso de generar pensamiento estratégico, promover el entendimiento internacional y construir consensos sobre el lugar de Argentina y de América Latina en el mundo.

Asuntos Globales/Global Affairs se ha consolidado como un espacio que combina análisis académico, visión estratégica y perspectivas diplomáticas. Su carácter bilingüe permite proyectar las ideas del CARI más allá de la región y ofrecer a nuestros lectores debates que habitualmente se desarrollan en otros idiomas o ámbitos especializados. Esta vocación de puente —entre regiones, disciplinas y sensibilidades— define la identidad de la publicación.

Con esta edición dedicada a América Latina, reafirmamos nuestra convicción de que el diálogo regional informado es esencial para la proyección global de nuestros países. En un mundo en transición, la voz latinoamericana —diversa, creativa y resiliente— puede y debe ocupar un lugar propio en la conversación internacional. Confiamos en que este número contribuya a fortalecer esa conversación y a impulsar propuestas que permitan a la región desempeñar un papel más constructivo y protagonista en los asuntos globales.

Finalmente, agradecemos a los autores, colaboradores e instituciones amigas cuyo aporte hizo posible este volumen, y cuyo compromiso fortalece día a día la misión del CARI.

Buenos Aires, diciembre de 2025

Editorial



Juan Pablo Laporte

Director editorial del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Posee un posdoctorado y es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es profesor de Relaciones Internacionales y Política Exterior en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Austral. Correo de contacto: juanpablolaporte@cari.org.ar

Como director editorial del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, me complace presentar el segundo número de nuestra revista anual *Asuntos Globales/Global Affairs*.

Esta publicación bilingüe tiene como eje central de análisis y reflexión a las relaciones internacionales en diálogo con otras disciplinas, como la ciencia política, la historia, la economía y el derecho internacional, que aportan elementos para la comprensión del orden global y la política exterior argentina.

Todas sus contribuciones están sustentadas en un riguroso estado del debate de cada tema y una argumentación desde un marco teórico y metodológico consistente. De este modo, se espera un aporte sólido al mundo académico, al de la toma de decisiones en la política exterior, al de la diplomacia y al mundo corporativo en su dimensión internacional.

Este editorial presenta la obra sin emitir opinión sobre sus artículos ni generar una inclinación por alguna de las opiniones vertidas. Esto refuerza el compromiso del CARI de ser un espacio de discusión plural en todas sus dimensiones paradigmáticas, federales y de diferentes niveles académicos de los autores, así como de sus pertenencias a instituciones nacionales e internacionales.

Como cada año, el número compilado y editado en el mes de diciembre se enfoca en un tema específico, el cual durante el año ha sido trabajado por los autores en sus investigaciones. A su vez, se realizan encuentros de reflexión académica en las diferentes etapas de la escritura para intercambiar pareceres entre los autores y especialistas invitados.

En esta ocasión, el número anual de diciembre 2025 se concentra en *América Latina*, en un debate que ha logrado reunir una pluralidad de enfoques. Junto a este tema como corazón central de la obra, se han recibido artículos sobre otros tópicos, que enriquecen la discusión de los temas internacionales.

Este número se divide en las siguientes secciones para un ordenamiento de los temas de cada artículo: Autonomía y estrategia regional en el nuevo orden global; Geopolítica, influencia externa y rivalidad de grandes potencias; Seguridad, defensa y conflictos no tradicionales; Diplomacia, gobernanza y proyección de la sociedad civil.

La primera sección, **Autonomía y estrategia regional en el nuevo orden global**, agrupa los artículos que analizan los conceptos fundamentales de autonomía y dependencia de América Latina, examinan la fragmentación de la integración regional y proponen nuevas estrategias de posicionamiento frente a las grandes potencias.

Encabeza este número 2025 y esta sección el artículo de **Juan Gabriel Tokatlian**, quien analiza en profundidad el concepto de *autonomía* en su artículo “América Latina y la cuestión de la autonomía: reflexiones preliminares para aportar a la renovación de un debate pendiente”. Para el autor, este término ha sido la piedra angular del pensamiento en política exterior latinoamericana desde los años sesenta, y ha consolidado una “escuela de la autonomía” única. A diferencia de otras regiones, esta escuela partió de una visión *jerárquica* del sistema internacional y no anárquica, por lo que se definió a la autonomía como la capacidad de reducir la subordinación, principalmente frente a Estados Unidos. Este proyecto no era determinista; se basaba en la idea de que la *agencia* (voluntad política, capacidad estatal) podía aprovechar las *oportunidades* del contexto global (como la distensión bipolar) para ganar grados de maniobra. Sus fundamentos internos eran claros: un modelo desarrollista, un Estado fuerte, industrialización y cohesión social, mientras que sus medios eran la diversificación de relaciones y, crucialmente, la integración regional.

El autor sostiene que este paradigma clásico de autonomía está en crisis y debe ser repensado urgentemente ante la transformación de sus cuatro pilares. A nivel global, el orden ya no es bipolar, sino “posoccidental” y “no hegemónico”, definido por una disputa entre EE. UU. y China. A nivel continental, esto crea una paradoja: mientras un mundo sin hegemonía debería abrir espacios, un EE. UU. *revisionista* (bajo Trump) busca reafirmar su esfera de influencia. A nivel regional, el proyecto de integración está en un estado “dramático” de “vaciamiento” (Mercosur estancado; UNASUR desaparecida), lo que impide la acción colectiva. Finalmente, a nivel interno, las fuentes originales se han agotado, reemplazadas por la reprimarización económica, la polarización social y un grave rezago científico-tecnológico. Ante esto, el autor cuestiona si la región no estará más bien transitando hacia una “desautonomización”, una “aquiescencia” (subordinación) o, en el mejor de los casos, una “autonomía minimalista”.

Andrés Malamud, en “América del Sur, entre la dependencia económica y la autonomía política”, argumenta que este espacio geográfico enfrenta una paradoja histórica: mientras su dependencia económica persiste —basada en la exportación de materias primas (*commodities*), cuyos precios y demanda escapan a su control, y en la necesidad de capitales externos sujetos a la volatilidad de los mercados globales—, ha alcanzado una autonomía política sin precedentes. Esta autonomía surge de su irrelevancia geopolítica: al no ser considerada una amenaza ni un recurso estratégico por las potencias mundiales, la región goza de libertad para definir sus regímenes internos sin intervenciones externas. Sin embargo, esta autonomía no se

traduce en desarrollo endógeno, ya que la marginalidad geopolítica también implica que las potencias no invierten en su crecimiento. En este espacio, la estabilidad democrática convive con una alta volatilidad partidaria y económica, donde los Gobiernos caen por crisis internas y no por presiones externas, y la integración regional se enfoca más en combatir el crimen transnacional que en construir mercados comunes. En resumen, para el autor, América del Sur es libre para equivocarse, pero sin herramientas para poder prosperar.

En la contribución “El derecho al no alineamiento”, **Jorge Heine, Carlos Fortín, Carlos Ominami y Juan Somavía** desarrollan cómo el resurgimiento de la competencia entre las grandes potencias ha generado una creciente presión sobre los países de América Latina y del resto del sur global para que tomen partido y se alineen con una u otra de estas potencias. Aunque esto fue inicialmente desencadenado por las tensiones entre Estados Unidos y China, el proceso ha recibido un nuevo impulso con la guerra en Ucrania. En este artículo, los autores presentan su concepto de “no alineamiento activo” y abogan por formalizar un “derecho al no alineamiento”. Con esto, se refieren a la necesidad de incorporar al derecho internacional el derecho de los países a elegir su propio camino en materia de política exterior y modelo de desarrollo, sin estar sujetos a presiones indebidas de las grandes potencias para acomodarse a las preferencias de estas en dichos asuntos.

Carola Ramón, en “América Latina y su papel en el nuevo orden mundial: de la integración a la ‘colaboración’”, sostiene que América Latina enfrenta un momento crítico y de oportunidad en el nuevo orden global multipolar. La región, dotada de abundantes recursos naturales, estabilidad relativa y capital humano, podría convertirse en un actor global relevante, pero su influencia se ve limitada por la fragmentación institucional y la polarización política. Mientras navega el triángulo geopolítico entre Estados Unidos, China y la Unión Europea, América Latina debe superar sus debilidades estructurales: la falta de unidad regional, la dependencia de agendas nacionales politizadas y la dificultad para articular intereses comunes. El retroceso de Estados Unidos en la región ha dejado un vacío que China ha ocupado rápidamente; se ha convertido en el principal socio comercial de muchos países, lo que ha intensificado las tensiones geopolíticas. Aunque la región posee activos estratégicos —como su biodiversidad, reservas de litio y capacidad agroexportadora—, su potencial sigue sin explotarse plenamente debido a desigualdades económicas, gobernanza débil y divisiones ideológicas. En este escenario, se propone un cambio de modelo: pasar de esquemas de integración ideológica a una cooperación pragmática y sectorial, centrada en intereses concretos y en aprovechar megatendencias como el *nearshoring*, la transición energética y la transformación digital.

En su artículo “El Acuerdo Mercosur-UE en la estrategia geopolítica del regionalismo”, **Lila Roldán Vázquez** analiza cómo, en un escenario global caracterizado por el debilitamiento del multilateralismo clásico y la crisis de legitimidad de organismos como la ONU, los Estados han reorientado sus estrategias hacia el regionalismo como herramienta clave para garantizar su desarrollo, seguridad y proyección internacional. Este fenómeno no es casual: responde a la necesidad de los países de compensar la falta de gobernanza global efectiva mediante alianzas más flexibles y adaptadas a sus intereses inmediatos. En este contexto, el regionalismo se presenta

como un mecanismo para fortalecer la autonomía relativa de las naciones, especialmente en regiones periféricas como América Latina, donde la asimetría de poder con las grandes potencias es estructural.

Sin embargo, la autora señala una paradoja histórica en el caso latinoamericano: aunque la retórica de la integración regional ha sido constante y robusta —desde el ideal bolivariano hasta los discursos contemporáneos sobre la unidad sudamericana—, su implementación concreta ha sido frágil, intermitente y altamente vulnerable a los cambios políticos internos de cada país. Los proyectos de integración, como el Mercosur, la UNASUR o la CELAC, han enfrentado ciclos de avance y retroceso, condicionados por las prioridades ideológicas de los Gobiernos de turno, la falta de consenso en políticas económicas y la persistente desconfianza mutua entre los Estados. Esta discontinuidad ha impedido consolidar instituciones regionales sólidas, capaces de actuar como bloques cohesionados en el escenario internacional. A pesar de estos obstáculos, la autora argumenta que la cooperación regional e interregional —como la que se busca materializar en el Acuerdo Mercosur-UE— sigue siendo la vía más prometedora para que América Latina logre una inserción global relevante, superando su tradicional marginalidad y dependencia.

Aportando un marco teórico para comprender América Latina dentro de un plano más global, **José Antonio Sanahuja**, en su artículo “Interregno: concepto, críticas y vindicación”, desarrolla el concepto de *interregno* —usado como metáfora por Gramsci— para interpretar la actual crisis sistémica de la globalización y del orden internacional liberal. Define el interregno como una fase histórica prolongada de inestabilidad y de erosión de la estructura histórica vigente, en la que el viejo orden hegemónico se descompone sin que emerjan aún nuevas fuerzas capaces de sustituirlo. El autor reivindica la potencia analítica del término frente a las teorías que reducen el presente a una mera transición bipolar o multipolar. A diferencia de los enfoques neorrealistas o de otras teorías dominantes, Sanahuja propone un marco neogramsciano que combina economía política, ecología y hegemonía cultural y política, entendiendo la crisis actual como una “crisis orgánica” de la globalización tardía.

El concepto ha recibido críticas de autores que lo consideran teleológico, o insuficiente para aprehender el cambio en un momento de crisis hegemónica. Sanahuja responde a esas críticas, alegando que ese concepto no plantea una evolución lineal ni una promesa de progreso, sino una crisis abierta cuyo desenlace depende de la acción histórica y de la correlación entre estructuras y agencia humana. En suma, el autor vindica el interregno como una categoría crítica indispensable para pensar el desorden global actual y la necesidad de un nuevo pacto ecosocial que sirva de fundamento de la gobernanza global.

En su contribución “Argentina frente al Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea (2023-2025)”, **Mariana Polizzi** desarrolla la posición de Argentina respecto a la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) durante el período de 2023 a 2025, que coincide con la asunción del Gobierno de Javier Milei. Este período es crucial para entender las dimensiones analíticas del acuerdo, dado el contexto internacional pospandémi-

co, los cambios políticos en Argentina y la competencia geopolítica entre potencias como China y Estados Unidos.

En este contexto, la UE busca consolidar su autonomía estratégica y la defensa común, mientras que el Mercosur enfrenta desafíos internos y externos, como la asimetría entre sus miembros y la dificultad de establecer una agenda común en política exterior.

En conclusión, la ratificación del Acuerdo Mercosur-UE ofrecería a Argentina una mayor sinergia comercial y presencia en el escenario multilateral global, sin quedar completamente atada a la guerra comercial entre China y Estados Unidos. A la UE, la aprobación del acuerdo le daría mayor autonomía estratégica y económica en su política exterior, atenuando su dependencia de la tensión comercial sino-estadounidense.

En su artículo “Integración de América Latina ante un mundo incierto. De la fragmentación a la oportunidad estratégica”, **Nicolás Albertoni** y **Manuel Martínez Arteaga** analizan la integración regional en América Latina, destacando la paradoja de una alta densidad institucional acompañada de un bajo comercio intrarregional. Esto se ejemplifica en que la región ha experimentado una proliferación de organismos y foros regionales, como la ALADI, la CELAC, la OEA, la UNASUR y la ALBA, que han generado una “hiperinflación de bloques” con mandatos superpuestos y sin coordinación efectiva. Esta fragmentación institucional ha limitado la capacidad de la región para actuar colectivamente y ha debilitado su influencia en el sistema internacional. Los autores proponen una reconfiguración institucional centrada en la articulación entre la ALADI, como plataforma económica, y la CELAC, como plataforma política, para transitar de un modelo fragmentado a uno funcional, con objetivos claros y mecanismos operativos efectivos. Esta propuesta busca aprovechar las fortalezas de ambas organizaciones para incrementar el comercio intrarregional, mejorar la inserción en cadenas globales de valor y proyectar una voz unificada en el contexto internacional.

La segunda sección, **Geopolítica, influencia externa y rivalidad de grandes potencias**, se enfoca en la dinámica de la competencia entre grandes potencias, principalmente Estados Unidos y China y cómo esta rivalidad se manifiesta en América Latina a través de la geoeconomía y la inversión en infraestructura, y los patrones históricos de la política exterior estadounidense.

En “Ecos de la contención: cómo Truman y Nixon ayudan a comprender a Trump”, el autor **Luis L. Schenoni** analiza la política exterior de Donald Trump comparándola con las de los presidentes Harry Truman y Richard Nixon. Schenoni argumenta que, aunque el orden internacional liberal ya estaba en declive antes de la llegada de Trump; su presidencia ha acelerado cambios abruptos en la política exterior de Estados Unidos y ha generado un *shock* en el comercio internacional y las alianzas militares. El autor propone un enfoque metodológico original al examinar estos dos momentos históricos posteriores a la Guerra Fría en los que Estados Unidos cambió su política exterior de manera similar. Ambos períodos se caracterizaron por un alejamiento de los principios liberales y el uso de la *realpolitik* para consolidar el poder de Estados Unidos. Schenoni destaca cuatro estrategias clave utilizadas por Truman

y Nixon: contención geopolítica, disuasión militar, unilateralismo económico y una política exterior de imprevisibilidad. Estas estrategias también están presentes en la política exterior de Trump hacia China. El artículo concluye con que la política exterior de Trump no es errática ni única, sino que sigue un patrón histórico de comportamiento estratégico de Estados Unidos cuando percibe una amenaza a su primacía, sugiriendo que este país está tratando de rediseñar el orden global a su favor antes de que China pueda hacerlo, lo que podría llevar a una nueva Guerra Fría.

Por su parte, **Fernando Abrego Camarillo**, en “Argentina y México en el nuevo dilema global: ¿Europa, China o Estados Unidos?”, analiza la relación diplomática y comercial entre Argentina y México, destacando su importancia histórica y regional. En este sentido, a lo largo de más de un siglo, ambos países han compartido momentos de cooperación y desafíos que han influido en América Latina. La relación bilateral ha atravesado altibajos, pero se ha fortalecido mediante visitas presidenciales y acuerdos estratégicos, como el Acuerdo de Asociación Estratégica. Asimismo, pese a diferencias políticas, ambos países colaboran activamente en organismos internacionales como ALADI, OEA y CELAC. Además, enfrentan el desafío de posicionarse frente a potencias como Estados Unidos, China y la Unión Europea. Finalmente, se concluye que el futuro económico de ambos países dependerá de su capacidad para diversificar mercados y fortalecer su integración internacional en un contexto global complejo.

Los autores **Gesù Antonio Báez** y **Zeidon Alkinani**, en su texto “Apalancamiento y pérdida: cómo la ayuda de Estados Unidos como instrumento de política exterior ha socavado su influencia en América Latina y la región de Medio Oriente/Norte de África”, analizan cómo la ayuda exterior de Estados Unidos, usada como herramienta de política exterior, ha debilitando su influencia en las regiones mencionadas. Desde Haití hasta Colombia, pasando por Egipto y el Golfo, la ayuda se percibe más como coerción que como cooperación. Bajo el marco del realismo neoclásico y la diplomacia económica, los autores muestran cómo intereses nacionales y geopolíticos moldean esta política. La administración Trump, especialmente en su segundo mandato, transformó la ayuda en inversión transaccional, exigiendo retornos tangibles. El desmantelamiento de la USAID en 2025 ejemplifica esta lógica, debilitando la capacidad institucional de Estados Unidos para mantener influencia sostenible. Asimismo, los autores recomiendan reinstitucionalizar un organismo de desarrollo, combinar ayuda con inversión según los contextos y redefinir los marcos de condicionalidad. Finalmente, plantean que la ayuda debe pasar de ser palanca de poder a convertirse en base de cooperación sostenible y credibilidad internacional.

En su contribución “La influencia de China en Panamá”, **Klaas Dykmann** analiza cómo la disminución del involucramiento de Estados Unidos en América Latina y el Caribe ha permitido a China consolidarse como el principal socio comercial de la mayoría de los países de la región. Este cambio ha sido facilitado por la estrategia sistemática de China para ocupar el vacío geopolítico dejado por Estados Unidos, especialmente en el contexto del canal de Panamá, que emerge como un posible punto de fricción entre ambas potencias.

El artículo comienza con una breve historia del canal de Panamá, destacando cómo Estados Unidos mantuvo el control sobre el área del canal durante muchas déca-

das, lo que ha generado críticas y protestas en la población panameña. Así, Panamá se ha convertido en un caso paradigmático de la estrategia china en la región, con inversiones significativas en infraestructura y una creciente influencia diplomática, económica y cultural.

El artículo concluye que la influencia de China en Panamá refleja un cambio estructural en las dinámicas de poder hemisférico, pero que China no ejerce control directo sobre el canal de Panamá.

El autor **Sebastián Schulz** en “América Latina y el Caribe en la geopolítica infraestructural de China. Cooperación, desafíos y tensiones en el marco de la competencia entre grandes potencias”, analiza la relación bilateral entre América Latina y el Caribe (ALC) y la República Popular China (RPCh), destacando el dinamismo en inversiones, financiamiento, comercio y acuerdos en áreas tecnológicas, culturales, educativas y sanitarias. En este sentido, la creciente participación de inversiones chinas en infraestructura en ALC ha generado preocupación en las élites políticas y económicas de Estados Unidos, que han impulsado mecanismos de contención y bloqueo a estos proyectos.

El artículo analiza la geopolítica impulsada por China en ALC, sus implicancias estratégicas, políticas y económicas, en el contexto de un orden internacional caracterizado por la competencia entre grandes potencias. Como conclusión, se afirma que la cooperación en infraestructura con China ofrece oportunidades para el desarrollo, pero también presenta desafíos y tensiones en el contexto de la competencia entre grandes potencias.

En su contribución “Mercados globales y anclajes regionales. Apuntes sobre el capitalismo extractivo-informacional y la captura corporativa en América Latina”, los autores **Alejandro Pelfini** y **Victoria Mutti**, analizan las dinámicas actuales de los mercados globales y sus anclajes regionales en el contexto del capitalismo extractivo-informacional. El artículo explora la relación entre la globalización y los procesos de territorialización y desterritorialización, destacando cómo la globalización avanza simultáneamente territorializando y desterritorializando, con movimientos contradictorios que se manifiestan de manera diferente en el mercado y en el ámbito estatal. En el mercado, la circulación de flujos financieros, bienes, servicios y símbolos se acelera y trasciende fronteras, mientras que, en el ámbito estatal, la fijación territorial sigue siendo crucial para la soberanía y la legitimidad.

Además, el artículo introduce el concepto de capitalismo extractivo-informacional (CEI) para describir un modelo de gobernanza de recursos naturales y estrategia exportadora en América Latina, que combina la explotación intensiva de recursos naturales con un alto grado de inversión en I+D y conectividad global, asociado con una “gobernanza sustitutiva” y la “captura corporativa” del Estado.

Carlos Moneta, en su contribución “El Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico: integración, conflictos y estrategias en la disputa geopolítica global”, explora la creciente importancia geopolítica y económica del Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico, destacando las interacciones entre potencias globales como Estados Unidos y China. En un contexto marcado por conflictos como las guerras en Ucrania e Israel-Palestina, la región del Indo-Pacífico se ha convertido en un ámbito crucial para estas inte-

racciones. Los países del Sudeste Asiático, a través de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), han logrado articular políticas y estrategias efectivas para neutralizar los efectos negativos de estas tensiones y mantener su autonomía. En este contexto, China ha adoptado una política asertiva en el mar del Sur de China, lo que ha generado tensiones con países de la ASEAN. En respuesta, Estados Unidos y sus aliados han desarrollado estrategias como el QUAD y AUKUS para contrarrestar la influencia china y los países de ASEAN adoptan estrategias diferenciadas frente a esta rivalidad, buscando un equilibrio entre las superpotencias.

Finalmente, el autor sostiene que la experiencia del Sudeste Asiático ofrece valiosas lecciones para América Latina en términos de políticas y estrategias para mantener la autonomía y reducir las presiones externas, destacando la importancia de la cooperación regional y la inserción internacional articulada.

En “*Divide et impera*: Trump, América Latina y Brasil”, **Feliciano de Sá Guimarães, Gustavo Bezerra y Marianne Moreira** analizan cómo la administración de Donald Trump ha implementado una estrategia deliberada en América Latina, con el objetivo de debilitar la cohesión regional y aislar a Brasil, aprovechando las divisiones internas y la ambivalencia histórica de Brasil como líder en Sudamérica.

El texto argumenta que, ante el declive de la influencia global de Estados Unidos y el avance económico de China en la región, Trump y sus aliados —en especial, el secretario de Estado Marco Rubio— han priorizado a América Latina en su agenda de política exterior. Su estrategia consiste en apoyar a líderes ideológicamente afines, como Javier Milei en Argentina, mientras presiona a adversarios como el presidente Lula con diplomacia coercitiva, aranceles y presión retórica. La efectividad de estas tácticas se ve amplificada por la ambigüedad de Brasil, que, a pesar de su tamaño y capacidad diplomática, ha mostrado un liderazgo regional inconsistente, marcado por su doble identidad como potencia sudamericana y aspirante a actor global. Esta ambivalencia ha generado instituciones regionales frágiles; falta de coordinación estratégica en comercio, migración y seguridad; y poca resistencia a la manipulación externa. Ejemplos recientes, como el fracaso en revivir la UNASUR, la ruptura entre Brasil y Argentina, y la limitada respuesta brasileña a la guerra comercial de Trump, demuestran cómo la ausencia de un proyecto regional cohesionado facilita la interferencia de grandes potencias. El artículo concluye que Sudamérica debe comprometerse con una mayor integración regional para contrarrestar la coerción externa y afirmar su agencia en un orden global fragmentado.

Los autores **Dafne Esteso, Ignacio Villagrán y Brenda Vladisauskas**, en su contribución “China en la infraestructura estratégica de Sudamérica: inserción geoeconómica y poder estructural”, examinan la creciente presencia de China en la infraestructura estratégica de Sudamérica, interpretándola desde una perspectiva geoeconómica. A través del análisis de casos como el megapuerto de Chancay en Perú, las redes eléctricas en Brasil y los proyectos energéticos en Argentina, el artículo argumenta que las inversiones chinas no son puramente comerciales o financieras. En cambio, son herramientas de poder estructural que buscan consolidar la influencia de China en la región, con importantes implicaciones geopolíticas, tecnológicas y ambientales. Los proyectos analizados actúan como vectores para

exportar tecnología, estándares y capacidades constructivas chinas, generando nuevos lazos de dependencia.

El artículo concluye que la presencia de China en Sudamérica es una estrategia de largo plazo que responde a sus necesidades de seguridad energética y de acceso a mercados, más allá de las coyunturas políticas locales. Aunque estos proyectos traen beneficios de inversión y desarrollo, también presentan desafíos en términos de gobernanza, conflictos socioambientales y autonomía de los países receptores.

En su artículo “Interacción comercial argentina: visión hemisférica y proyección global”, **Guillermo Samuel Salas** propone un replanteo estratégico de la inserción comercial argentina, priorizando la cooperación flexible y los tratados de libre comercio (TLC) por sobre los rígidos esquemas de integración profunda que implican cesión de soberanía. El autor aboga por redefinir al Mercosur como una zona de libre comercio y potenciar el uso de la ALADI como plataforma para acuerdos bilaterales, evitando las limitaciones perceptuales de foros como la CELAC o la UNASUR. Inspirándose en el modelo de apertura y competitividad de Nueva Zelanda, Salas sugiere una estrategia de “realismo económico” que combine la desburocratización, el alineamiento con potencias globales y una participación activa de las provincias en el comercio exterior, con el fin de integrar a la Argentina en las cadenas de valor globales de manera dinámica y pragmática.

La tercera sección, **Seguridad, defensa y conflictos no tradicionales**, aborda la evolución de la política de defensa y seguridad en América Latina, incluyendo la construcción de paz, la militarización y los desafíos planteados por actores no estatales en el contexto de la competencia global y los conflictos internacionales.

En “Cuarenta años de paz estable y diplomacia de la defensa en el Cono Sur”, **Andrea Oelsner** analiza cómo el Cono Sur evolucionó de una zona de paz inestable a una de paz estable y positiva en cuarenta años. Se destaca la diplomacia de la defensa, liderada por Argentina, como clave para este logro. Esta estrategia desarticuló enfrentamientos históricos con Brasil y Chile, y consolidó la democracia y la subordinación militar al poder civil a nivel nacional. Regionalmente, promovió la cooperación al eliminar hipótesis de conflicto. Se describen tres etapas: una inicial para desmilitarizar la política exterior; una segunda enfocada en el alineamiento con Occidente, la expansión de la integración regional en seguridad y la participación en misiones de paz de la ONU; y una tercera etapa, más similar a la diplomacia de defensa eurocéntrica, con relaciones directas entre comunidades militares, ejercicios conjuntos y programas de entrenamiento. En este sentido, la creación de la Fuerza de Paz Cruz del Sur y la participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití son ejemplos de esta última fase. En conclusión, la diplomacia de la defensa fue esencial para fortalecer la paz regional. No obstante, persisten desafíos, como la desarticulación de iniciativas de cooperación en defensa y la creciente militarización de la política interna en algunos países.

El autor **Juan Belikow**, en “Actores no estatales, nuevas tecnologías y conflictos posmodernos: desafíos estratégicos para América Latina”, examina el creciente protagonismo de los actores no estatales en el escenario geopolítico y de seguridad contemporáneo, con especial atención a su impacto en América Latina. A partir del

análisis de las guerras recientes en Ucrania e Israel, caracterizadas por la convergencia de elementos de cuarta, quinta y sexta generación, se explora cómo las nuevas tecnologías han empoderado a actores no estatales que operan dentro y fuera de la legalidad. Se argumenta que estos operadores, muchas veces más ágiles, flexibles y creativos que los actores estatales, representan un desafío estratégico para los Gobiernos latinoamericanos. Además, se alerta sobre las consecuencias del “efecto derrame” de estas transformaciones globales hacia una región particularmente vulnerable por sus debilidades institucionales, desigualdades estructurales y limitada capacidad de respuesta. Finalmente, se aboga por un abordaje multidisciplinario e interinstitucional que permita anticipar y mitigar estos riesgos, a fin de evitar una mayor exclusión de América Latina de los circuitos globales más avanzados.

En su contribución titulada “Defensa y soberanía democrática en América Latina: autonomía estratégica en tiempos de competencia global”, **Facundo Robles** desarrolla la creciente relevancia de la política de defensa en América Latina en el contexto actual de polarización política, fragilidad institucional y competencia entre grandes potencias. Tradicionalmente, la política de defensa ocupaba un lugar secundario en las discusiones sobre desarrollo y democracia en la región, pero hoy se ha convertido en un reflejo y vector de los niveles de autonomía estratégica de los Estados latinoamericanos.

El artículo se estructura en cuatro partes principales: la conceptualización de la soberanía democrática, el análisis de la defensa como campo de poder geopolítico, los efectos sobre la autonomía estratégica y las consecuencias institucionales para las democracias de la región. En este sentido, la elección de socios estratégicos en materia de defensa y la forma en que se toman estas decisiones reflejan el nivel de autonomía estratégica de la región. Como conclusión, para el autor, la defensa debe ser vista como un campo estructurante de la autonomía nacional, que requiere planificación estratégica, control institucional, transparencia y coordinación regional para fortalecer las democracias y la soberanía en el siglo XXI.

La autora **Ornela Fabani**, en su artículo “América Latina, Argentina y la guerra en Gaza”, desarrolla la diversidad de posturas en América Latina frente a la guerra en Gaza, desencadenada por el ataque terrorista de Hamás el 7 de octubre de 2023 y la posterior ofensiva israelí. La división en la región refleja, en gran medida, el eje ideológico izquierda-derecha, aunque también influyen factores históricos, comerciales y de política interna. Países como Chile y Colombia, gobernados por líderes de izquierda, adoptaron posturas críticas hacia Israel, mientras que Brasil, bajo el Gobierno de Lula da Silva, buscó inicialmente un equilibrio, aunque luego endureció su retórica contra Israel. México, por su parte, intentó mantener una posición de equidistancia, priorizando la búsqueda de soluciones pacíficas.

Para la autora, en el caso específico de Argentina, el Gobierno de Javier Milei marcó un cambio radical en la política exterior tradicional del país, que abandonó la histórica equidistancia para adoptar un alineamiento incondicional con Israel. Milei no solo condenó a Hamás y apoyó públicamente a Israel, sino que también anunció el traslado de la Embajada argentina a Jerusalén, profundizó la cooperación en seguridad y defensa, y modificó el voto del país en la ONU para respaldar a Israel en resoluciones clave.

En su contribución titulada “Más allá de la guerra: la nueva militarización en América Latina”, **Agostina Dasso Martorell** desarrolla la militarización en América Latina desde una perspectiva global y regional, destacando su evolución más allá de la preparación para la guerra. A nivel mundial, el gasto militar alcanzó en 2024 su mayor incremento en tres décadas, impulsado por conflictos como los de Ucrania y Gaza, y por la competencia entre potencias como Estados Unidos, China y Rusia. Sin embargo, la militarización contemporánea trasciende lo material (presupuestos, armamento, efectivos) y se manifiesta también en dimensiones políticas y sociales, donde las fuerzas armadas asumen roles que van desde la seguridad pública hasta la gestión de emergencias, como se evidenció durante la pandemia de COVID-19.

En este sentido, América Latina se presenta como un caso paradigmático, ya que, a pesar de no enfrentar amenazas bélicas directas, los militares han adquirido un protagonismo creciente en la vida cotidiana y en las agendas estatales, y han respondido a nuevas amenazas, como el crimen organizado, las crisis sociales y la pérdida de monopolio estatal sobre la violencia.

Como conclusión, la autora propone la importancia de repensar el papel de los militares en contextos donde la guerra no es el principal organizador de la vida social, pero donde su influencia persiste y se transforma.

La cuarta sección, **Diplomacia, gobernanza y proyección de la sociedad civil**, se centra en las herramientas específicas de la política exterior, el rol de la sociedad civil y las diásporas, el poder blando (*soft power*) y la defensa de los derechos humanos en la región.

En su aporte “La contribución de Latinoamérica a los derechos humanos”, **Susana Nudelsman** examina la evolución del orden liberal internacional (OLI) y el papel protagónico, aunque frecuentemente subestimado, de los países latinoamericanos en la formulación de los principios fundacionales de los derechos humanos. A partir de un enfoque histórico y crítico, se destacan las contribuciones de Latinoamérica desde la Conferencia de Chapultepec hasta la Conferencia de San Francisco, así como la firma previa de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948. El texto analiza la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos dentro del OLI, poniendo en evidencia las tensiones entre los derechos civiles-políticos y los derechos económicos-sociales, así como la desigual distribución global de estos derechos. A su vez, se revisan los desafíos contemporáneos que enfrenta la región en materia de derechos humanos, que incluyen altos niveles de desigualdad, déficits institucionales y amenazas populistas. A través de una lectura crítica de las dinámicas históricas y actuales, el artículo propone la necesidad de que América Latina retome un rol activo y coherente en la defensa de los derechos humanos en el nuevo escenario global.

La autora **Virginia Nehme**, en su trabajo “Diplomacia digital y poder blando en Latinoamérica: entre las oportunidades discursivas y las brechas estructurales”, analiza cómo, en un contexto internacional marcado por la hiperconectividad y la competencia narrativa, la diplomacia digital ha emergido como una herramienta estratégica para proyectar poder blando y construir legitimidad internacional. En este sentido, América Latina, caracterizada por una gran diversidad política, cultural y

tecnológica, enfrenta tanto oportunidades como desafíos en este ámbito. Así, el artículo analiza el papel de la diplomacia digital en la región como instrumento para fortalecer la imagen-país, interactuar con audiencias extranjeras y participar en la configuración de la agenda internacional. A partir de un enfoque teórico que combina las nociones de poder blando y poder simbólico, se examinan casos relevantes en la región, así como las capacidades institucionales, tecnológicas y narrativas de los Estados latinoamericanos. El artículo sostiene que, aunque existen avances importantes en la adopción de estrategias digitales, persisten brechas estructurales que limitan su alcance. Se concluye con recomendaciones orientadas a potenciar el uso de la diplomacia digital como vía para una mayor presencia e influencia de América Latina en el escenario global.

En su artículo “Argentina y su diáspora: desafíos y posibilidades para una diplomacia estratégica”, **Ricardo Arredondo** identifica un vacío crítico en la política exterior del país: a pesar de contar con una extensa diáspora de aproximadamente dos millones de personas, Argentina carece de una diplomacia de diáspora estructurada y estratégica. Mientras otros países han institucionalizado políticas para utilizar a sus comunidades en el extranjero como actores clave en la promoción de sus intereses nacionales, Argentina no ha logrado consolidar una política pública integral que incluya a estos ciudadanos como parte legítima de su proyecto nacional, y quedó rezagada en un campo emergente que desafía la distinción tradicional entre política interna y externa.

El autor diagnostica que las iniciativas argentinas actuales, como el programa RAÍCES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) o el voto exterior, son dispersas, fragmentarias y altamente dependientes de la coyuntura política interna, en lugar de responder a una visión estratégica. Arredondo atribuye esta falla a la fragilidad institucional, la falta de continuidad política y una “construcción simbólica ambivalente” del emigrado. Concluye que Argentina necesita repensar urgentemente su relación con esta comunidad global, pasando de acciones consulares aisladas a una mirada contemporánea e integradora que reconozca el potencial de su diáspora.

Los autores **Sybil Rhodes** y **José Manuel Rodríguez Torrez**, en su contribución “Politización e influencia de la diáspora venezolana en la política exterior contemporánea de Argentina”, analizan cómo la comunidad venezolana, a diferencia de otros grupos migrantes en el país (como el boliviano o el peruano), se ha constituido en un influyente grupo de interés. Los autores sostienen que la diáspora venezolana, que huye de un régimen autoritario, posee características distintivas que potencian su politización: una grave crisis humanitaria como causa de expulsión, experiencia democrática previa, alta capacidad organizativa y una notable alineación ideológica con el actual Gobierno argentino, factores que han posicionado su agenda en el centro del debate político.

Su estudio destaca el doble rol que ejerce esta diáspora: por un lado, actúa para visibilizar la crisis en su país de origen, organizando manifestaciones públicas (a menudo con apoyo estatal) con el fin de orientar la política exterior argentina hacia una condena activa del régimen de Nicolás Maduro. Por otro lado, simultáneamente, diseña estrategias administrativas y legales para facilitar la integración de

sus miembros en la sociedad de acogida. La conclusión central del trabajo es que las diásporas originadas en regímenes autoritarios, como la venezolana, tienen incentivos significativamente mayores para convertirse en actores políticos activos e influyentes en sus nuevos países.

Cierra este número dos de la revista anual *Asuntos Globales* este sentido y profundo artículo “La geopolítica de la misericordia del pontificado de Francisco, el primer papa latinoamericano” escrito por **Patricio Degiorgis**, quien señala que el pontificado del papa Francisco, iniciado en 2013, introdujo una “geopolítica de la misericordia”. Este enfoque disruptivo redefinió la presencia internacional de la Santa Sede al priorizar la ética, la justicia y la dignidad humana sobre los intereses estratégicos tradicionales. Francisco, como primer papa latinoamericano y jesuita, centró su mensaje en los “descartados” —migrantes, pobres y vulnerables—, proponiendo un descentramiento del poder global y una relectura crítica del orden mundial desde las periferias geográficas y existenciales. Con su diplomacia, basada en gestos simbólicos, encíclicas como *Laudato si'* y *Fratelli tutti*, y viajes a zonas de conflicto, promovió la fraternidad universal, el cuidado de la “casa común” (ecología integral), el diálogo interreligioso y el multilateralismo ético, desafiando la lógica de la exclusión y la indiferencia.

Lejos de ser una propuesta ingenua, su visión —forjada en textos como *Evangelii gaudium*— criticó el sistema económico global, la cultura del descarte y la guerra, presentando alternativas como la economía del cuidado y la reforma de las instituciones internacionales. Sus acciones, como la mediación entre Cuba y EE. UU. o su visita a Lampedusa, demostraron que la autoridad moral puede influir en la agenda global sin ejércitos ni coerción. Aunque enfrentó críticas por su “ingenuidad geopolítica” y tensiones dentro y fuera de la Iglesia, Francisco logró posicionar a la Santa Sede como una voz incómoda pero necesaria, y recordó que la política debe ser un acto de caridad y servicio, no de poder. Su legado es una invitación a humanizar las relaciones internacionales, colocando la compasión y la dignidad en el centro de la geopolítica.

A partir de este momento, los lectores se encontrarán en diálogo con los autores para poder responder a sus planteamientos a partir de nuevas contribuciones académicas en este mismo espacio editorial que se consolida en la Argentina, la región y el mundo.

Buenos Aires, diciembre de 2025



1. Autonomía y estrategia regional en el nuevo orden global

América Latina y la cuestión de la autonomía: reflexiones preliminares para aportar a la renovación de un debate pendiente



Juan Gabriel Tokatlian

Sociólogo (1978) con una maestría (1981) y un Ph. D. (1990) en Relaciones Internacionales de la Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington D. C. (Estados Unidos). Es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella y fue cofundador y director del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá). Correo de contacto: jtokatlian@utdt.edu

1. Introducción

La cuestión de la autonomía en la política exterior ha ocupado un lugar central en los debates académicos y políticos de América Latina; en particular, desde finales de los años sesenta del siglo pasado. Intelectuales y figuras públicas, estudiosos de las relaciones internacionales y practicantes de la diplomacia han hecho importantes contribuciones acerca de la teoría y la práctica de la autonomía en el frente internacional. Hubo momentos de auge de ese debate durante los setenta y ochenta, pareció perder cierta importancia en la década de los noventa y recuperó relevancia a principios del siglo XXI. En lustros recientes predominaron esfuerzos de redefinición de los términos de aquellas conversaciones y contribuciones iniciales: nuevas nomenclaturas fueron invocadas, tales como la “autonomía por la diversificación”, la “autonomía por la participación”, la “autonomía relacional”, la “autonomía pragmática”, la “autonomía líquida”, entre otras.

Existió una importante cantidad de investigaciones y publicaciones al respecto, así como la incorporación de esta noción básica de la política exterior regional en los cursos de licenciaturas y posgrados sobre relaciones internacionales en las universidades de América Latina. Una combinación ecléctica de enfoques en la que, en varios trabajos, en distintas dosis y según el caso, se conjugaron realismo, interdependencia, dependencia, constructivismo y economía política internacional reforzó

la deliberación conceptual en torno a la autonomía; en especial en tiempos más próximos. En breve, una fecunda hibridación teórica, según Tickner (2002).

A su vez, el logro de la autonomía se convirtió por años en una poderosa idea fuerza que identificó, y hasta unió, a sectores ideológicamente diversos y, en muchos casos, incluso opuestos. Así, la búsqueda de la autonomía, en el marco de la Guerra Fría, fue una meta clave que orientó la acción política de la mayoría de las fuerzas sociales de la región y bajo diferentes regímenes políticos. Una amalgama de estatismo, nacionalismo, reformismo y desarrollismo nutrió la mirada del mundo y de las posibilidades de inserción de los países. Por ello, y con justificada razón, se fue afianzando gradualmente una auténtica “escuela de la autonomía” (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017) en Latinoamérica con una doble singularidad. Por un lado, la derivada de la necesidad y vocación de reducir, o eventualmente superar, el estatus de subordinación en el sistema internacional. Y, por otro lado, del hecho de que la conversación original en torno a la autonomía era el resultado de que la región fuera una excepción en la periferia, pues se había independizado en el siglo XIX (en comparación con la vasta mayoría de naciones de África, Asia y buena parte del Caribe), crecía gradualmente en su participación en el comercio internacional (llegó a representar el 12 % de las exportaciones mundiales en 1956) y contaba con un peso diplomático respetable en foros como Naciones Unidas (en su origen, veintiuno de los cincuenta países miembros era del área). No al azar, entonces, y como bien aseveró van Klaveren (2012), históricamente “muchos autores y no pocos protagonistas de la política exterior se planteaban, casi como imperativo, la búsqueda de una mayor autonomía para sus países” (p. 132).

2. En el comienzo...

Un rápido recorrido por los análisis que ubicaron en el centro de la política exterior la cuestión de la autonomía nos ofrece pistas interesantes que merecen retomarse para actualizar la reflexión sobre este concepto. Si partimos de la existencia e interrelación de cuatro niveles —el global, el continental, el regional y el interno—, los/as “autonomistas” concibieron argumentos precisos y distintivos.

En primer lugar, su visión del mundo fue simultáneamente equilibrada y cautelosa, y combinó una mirada normativa con la contestación política.¹ Comprendieron: a) que el acento debía colocarse en la dimensión vertical de poder pues el ordenamiento internacional prevaleciente para los países periféricos estaba definido por la jerarquía más que por la anarquía en los términos de Waltz (1988); b) que lo anterior se expresaba en una condición marcada por la dependencia en clave norte-sur cuyos efectos eran percibidos como mayoritariamente disfuncionales y desventajosos para la región; c) que dicha situación dependiente —reforzada por los lazos transnacionales que entrelazaban actores internos y externos— podía corregirse pues, si bien constituía un fenómeno estructural, eso no impedía avanzar en un sendero que

1 Este segmento del texto se deriva de una relectura de los textos de los setenta y ochenta sobre la autonomía en la política exterior latinoamericana. Entre otros, se consultaron, Jaguaribe (1970, 1972, 1979); Moura (1980); Muñoz (1981); Puig (1980); Drekonja (1983); Muñoz y Tulchin (1984); Moura, Kramer y Wrobel (1985); Figari (1985); Cepeda Ulloa (1986), y Muñoz (1987).

fuera superando la dependencia, así lo hiciese paulatinamente y ante la aparición de circunstancias que abrieran espacios para ello; d) que era conveniente explorar diversos ejes potenciales de vinculación con pares del entonces tercer mundo, y e) que debían maximizarse los momentos de distensión de la bipolaridad y minimizarse los momentos de exacerbación de la disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

En segundo lugar, en el ámbito continental entendieron de modo realista: a) que la hegemonía de Estados Unidos era el dato central e ineludible que producía una relación asimétrica que debía limitarse y, de ser factible, revertirse; b) que el referente del imperioso ejercicio autonómico de la región remitía, principalmente, a la relación individual y grupal respecto a Washington, y c) que la condición hegemónica de Estados Unidos en la región podía alterarse, así fuera parcialmente, por dinámicas internas en ese país y por cambios significativos en el terreno internacional.

En tercer lugar, y en cuanto a la región propiamente dicha, prevaleció una expectativa no exenta de cierto anhelo ideal: América Latina era, naturalmente, el área propicia para alcanzar mecanismos y modos de acción conjunta. Lo esencial era contar con la disposición del liderazgo político para articular intereses y recursos y así hacer factible la *praxis* de la autonomía.

Y, en cuarto lugar, resultaba crucial el frente interno con las particularidades de la experiencia histórica de la construcción del Estado en América Latina, así como los rasgos de las elites y los líderes nacionales, en especial. La mayor confianza descansaba en la capacidad estatal para facilitar el despliegue de la autonomía.

Los aportes de estudiosos pioneros y de las sucesivas generaciones fueron varios. Destaco algunas coincidencias. Es evidente el reconocimiento implícito de un principio importante, que es que la estructura no determina plenamente a la agencia y esta puede actuar con independencia relativa, adoptar decisiones propias y, eventualmente, incidir sobre la estructura. Por lo tanto, no había una condición dependiente inexorable de América Latina en los asuntos mundiales. A su turno, una singular conjunción de voluntad² (política) (Puig, 1984, p. 44) y atributos (tangibles) a nivel interno y de oportunidad (contexto) internacional —“permisividad”, en palabras de Jaguaribe— posibilitaría el ejercicio de la autonomía. Los autonomistas primigenios no fueron deterministas.

También hubo coincidencia en cuanto a que hay grados variables de autonomía y de que la práctica autonómica no es inmutable; esto es, se puede aumentar o perder la autonomía y ello está vinculado, particularmente, al nexo entre factores internacionales e internos.³ En consecuencia, no debería ser sorprendente que, a lo largo del tiempo, pueda emerger la aquiescencia hacia un actor poderoso en materia de política exterior y el abandono de la autonomía como propósito. Cabe anotar que la noción de autonomía en el área jamás tuvo la dimensión, siquiera tácita, de lo que

2 Como bien señaló Puig (1984), “todo planteamiento autonómico [...] implica una dialéctica de voluntades” (p. 44).

3 Siguiendo a Gourevitch (1978), las relaciones internacionales y la política nacional tienen un “carácter interpenetrado”. Por lo tanto, “las presiones no suelen ser totalmente determinantes” o, en otras palabras, la política y la dinámica internas son fundamentales para entender y evaluar las alternativas y los alcances de la política exterior.

hoy se conoce como “autonomía estratégica”, término de naturaleza prescriptiva y que se vincula a la lógica del balance de poder y a la “alta política” de asuntos de defensa y seguridad. En América Latina, y a raíz del extendido acuerdo acerca de la región como una zona de paz, nunca se concibió la autonomía en el sentido que hoy, por ejemplo, le otorgan en Europa. Adicionalmente, hay otra convergencia en el sentido de que la autonomía constituye un interés nacional objetivo. No obstante, en las conceptualizaciones sobre la autonomía no han sido objeto de atención los criterios de legitimación (relevancia, consenso, aceptación externa) de ese interés nacional (Kratochvil, 2010).

Por supuesto que hubo diferencias entre algunas aproximaciones acerca de la autonomía; remarco una para el caso: la autonomía como objetivo en sí mismo o como medio para alcanzar otra meta. Y añadido una segunda ligada al tipo de perfil; es decir, al estilo en el ejercicio de la autonomía. Muchos trabajos han destacado lo asertivo y el activismo como elementos distintivos. Ahora bien, ello no es patrimonio de una política exterior autonómica; es muy posible que en algunos casos lo afirmativo y diligente sea también un rasgo de una política exterior aquiescente. Sin embargo, el punto que deseo enfatizar es que, en general, las coincidencias han sido más frecuentes y gravitantes.

Paralelamente, la autonomía en su primer medio siglo, y más allá de matices, precisiones y retoques a lo largo del tiempo, fue abordada de acuerdo con unos supuestos específicos, distinguiendo sus fuentes internas y contemplando los fines y los medios. En materia de supuestos, prevalecieron tres. Primero, la identificación de coyunturas (entre otros, las fases de coexistencia pacífica entre Estados Unidos y la Unión Soviética; el surgimiento del Movimiento de Países No Alineados; las experiencias de concertación regional, como el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar; el fin de la Guerra Fría; la atención de Washington en otras geografías después de los atentados del 11/9; el *boom* de los *commodities* al inicio del siglo XXI; entre otras) propicias para un despliegue autonómico.

Segundo, la comprensión de que, en un mundo de restricciones y oportunidades, aprovechar algunas de las circunstancias era factible si se movilizaban los recursos nacionales y si se disponía del empeño político para, entendiendo los potenciales riesgos, llevar adelante una estrategia más independiente en los asuntos mundiales.

Y tercero, la autonomía estuvo referida a un “otro”, en particular, a Estados Unidos, en clave de distanciamiento u oposición —jamás de real confrontación—. Para cada país de la región, Washington resultaba, obviamente, el actor prioritario que, en su plenitud hegemónica o con una hegemonía debilitada, contaba con los atributos para responder a los intentos autonómicos mediante distintas políticas que apuntaban, entre otras, a obstaculizar, desbaratar o castigar la acción colectiva (ya sea de pequeños o grandes números) en el área.

En cuanto a las fuentes internas, la autonomía original se concibió bajo un patrón de desarrollo determinado: la fase del auge de la industrialización con una importante intervención estatal y tasas de crecimiento bastante sostenidas; algo que comenzó a encontrar sus límites en la década de los ochenta y que obligó a ajustes notables a lo largo y ancho de Latinoamérica. Ha sido primordial la existencia de

una burguesía nacional dispuesta incrementar su papel productivo interno y una voz audible en el campo internacional.⁴ A ello se sumó una base institucional y social que avaló en su momento una política exterior autonómica. Por ejemplo, el papel distintivo de las Cancillerías en el manejo de la estrategia internacional fue crucial; lo cual también se alteró con las crisis de endeudamiento que fueron estallando en el área en las últimas dos décadas del siglo XX. El soporte de sociedades con grados variables de cohesión y la presencia de cierta autoestima nacional fueron también claves; aunque ese sostén se vio afectado por distintas formas de deterioro social. El comienzo del siglo XXI brindó una nueva oportunidad a los impulsores de la autonomía, en particular, en razón de los altos precios de los productos primarios.

Los fines fueron varios: incrementar los márgenes de maniobra y la capacidad negociadora, aumentar las vinculaciones con pares de la periferia para incidir en la agenda mundial, restringir la arbitrariedad de los actores más poderosos y modificar el estatus internacional de cada país (y de la región concomitantemente). En ese sentido, los medios también resultaron variados: la diversificación de vínculos materiales (comercio, inversiones, etc.), la promoción del multilateralismo (mediante la integración económica y la concertación política a nivel regional), el recurso al derecho en el plano interamericano e internacional, el compromiso con los foros y regímenes mundiales y el recurso a modalidades de *soft power*.

En pocas palabras, la autonomía original referida a los supuestos que la guiaron, las fuentes internas que la sustentaron y los fines y medios que la caracterizaron indica que sus promotores, ya sea desde la academia como desde la política, entendieron que exigía posibilidad, aptitud y capacidad.

3. El regreso al presente

¿Cuál es la vigencia hoy de la autonomía en política exterior latinoamericana? Creo que es oportuno repensarla. Retomo la idea de interrelación de cuatro niveles: el global, el continental, el regional y el interno.

3.1. Lo global

Respecto al nivel global,⁵ destaco lo siguiente:

- El deterioro del llamado “orden basado en reglas” es palmario y tiene baja probabilidad de reconstruirse con alcance universal. En esa dirección, parece más pertinente referirse a un “orden no hegemónico” en tanto fase en ciernes del orden internacional. Esto es, ningún Estado o coalición de Estados y fuerzas sociales se encuentran en condiciones de establecer y asegurar una hegemonía de alcance mundial. Así, la distribución bipolar o multipolar del poder es irrelevante

4 En su tiempo, Luxemburgo (1979) concluyó: “La autonomía nacional moderna, en el sentido de un autogobierno en un determinado territorio, solo es posible ahí donde la nacionalidad respectiva tiene un desarrollo burgués propio, una vida urbana, una *intelliguentzia*, una vida literaria y científica propias” (p. 141).

5 Las cuestiones del “orden no hegemónico”, el “mundo posoccidental”, los dos “nortes” y las dinámicas triangulares son tratadas en Hirst, Russell, Sanjuan y Tokatlian (2024).

en lo que hace al carácter no hegemónico del orden en despliegue. Lo uno o lo otro hace inviable su opuesto: una hegemonía global.

- El “orden no hegemónico” mencionado se inscribe en el paulatino ocaso de un “mundo posoccidental”. Dos procesos distintos se han entrelazado y reforzado y han generado un declive notorio del predominio de Occidente en el sistema mundial. Por un lado, se va eclipsando una pauta histórica que se inicia a mediados del siglo XVIII y que se caracteriza por la primacía de sus valores, instituciones, reglas e intereses. Distintos actores estatales y fuerzas sociales obstruyen, impugnan y/o confrontan ese predominio. Por otro lado, el ciclo corto de la pos Guerra Fría ha colapsado. La invasión de Rusia a Ucrania en 2022, el ataque terrorista de Hamas en el sur de Israel y la feroz retribución del Gobierno israelí en 2023, y el triunfo electoral de Donald Trump en 2024 epitomizan la clausura de ese hiato posterior al fin de la Guerra Fría. Básicamente, el diseño de Estados Unidos de moldear el sistema mundial a partir de 1991 fracasó. Como resultado del eclipse de la preeminencia de Occidente y el derrumbe de la pos Guerra Fría, se manifiesta el ascenso de Asia, en su conjunto, que se transforma en un potente nuevo *locus* de poder e influencia.
- A diferencia de la Guerra Fría con su disputa principal centrada en el eje este-oeste, asistimos a la existencia de dos protagonistas claves, Estados Unidos y China, cuya disputa se manifiesta en términos de dos nortes distintos, con adhesiones de diversos países y en el marco de dos modalidades de capitalismo. Ello implica: a) que el clivaje principal es entre Washington y Beijing; b) que China no es parte del sur global; c) que será importante evaluar en detalle las distancias, discordias y diferencias dentro de cada norte, y d) que el sur global —un caleidoscopio de naciones con atributos robustos, opciones estratégicas y liderazgos variados— se posiciona con prudencia ante el auge de China y el nacionalismo más asertivo de Xi Jinping, al tiempo que rechaza la persistente duplicidad de Estados Unidos, la cual se ha exacerbado con la segunda administración de Donald Trump.
- Dado todo lo anterior, se potencian las dinámicas triangulares entre Estados Unidos, China y subregiones/regiones/continentes, así como entre Washington, Beijing y países individuales. Ello augura mayores tensiones, e incluso eventuales conflictos. Una clave de seguimiento es qué combinación de “garrotes” (coerción) y “zanahorias” (persuasión) desplegarán en cada caso Washington y Beijing.
- Un factor singular en esta coyuntura global es que, bajo Trump, Estados Unidos se ha convertido en una potencia revisionista (Tokatlian, 2025); un Estado insatisfecho, oportunista, agresivo y maximalista que cuestiona, con su comportamiento, el orden que ayudó a forjar en su momento. Washington abandonó su tradicional condición de Estado *pro statu quo*. Lo relevante es que Estados Unidos no es un Estado que en el último cuarto de siglo haya ido acrecentando su poderío y prestigio. Así, ha sido habitual la invocación y el recurso a la amenaza, la retaliación y el chantaje a adversarios, aliados y socios por igual.

- En breve, si bien es usual indicar que se atraviesa una coyuntura internacional crítica en la que prevalecen el desorden y la incertidumbre, resulta más apropiado decir que el actual escenario y algunas de sus tendencias visibles presagian un escenario pugnaz y peligroso.

3.2. Lo continental

En el nivel continental, y respecto a Estados Unidos y su relación con América Latina, se observan cambios muy relevantes. Cabe subrayar, de entrada, la dificultad de que la actual Casa Blanca pueda asegurar una gran estrategia de primacía. Según esta, que tiene sus orígenes en el pos-11/9, Estados Unidos no tolera ni tolerará la existencia de un poder de igual talla. Por ello, dicha *grand strategy* supone que los Gobiernos estadounidenses cuentan con un arsenal de instrumentos y medidas de *hard* y *soft power* para sostenerla. Sin embargo, una triple brecha entre aspiraciones y logros, entre medios y fines, y entre las condiciones internas y la realidad mundial incide para hacer hoy difícil, si no inviable, esa inmoderada gran estrategia. En otras palabras, la sobreextensión de Estados Unidos ha enfrentado límites críticos; lo cual implica que, en la práctica, se ha ido pasando de su activo repliegue externo (mayoritariamente militar) a un relativo repliegue interno (revitalización de la economía).

La segunda administración Trump refleja esto, con una singularidad: ambiciona recuperar América Latina y el Caribe como su *America's Backyard*. Ello, a su vez, convierte a la región en un “laboratorio de control” (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2025) de la Casa Blanca y, en consecuencia, en una prueba de su capacidad para disciplinar al área. Si no lo logra en este continente, a duras penas lo podría alcanzar en otras regiones donde la proyección de poder material y militar de distintos actores se ha acrecentado. Recientemente, se ha especulado acerca del contenido de la nueva Estrategia de Defensa Nacional. Se ha sugerido, según filtraciones y especulaciones, que América Latina y el Caribe pasarían a convertirse en una prioridad para Washington en un escenario internacional cambiante en el que Estados Unidos procurará apuntalar su pleno dominio del *Western Hemisphere* como parte fundamental de su seguridad nacional (Reeves, 2025). Al decir de Bergengruen (2025), la doctrina Donroe sería la sustituta de la doctrina Monroe.

En este contexto, resurge la noción de esferas de influencia. En términos de política internacional, una esfera de influencia remite a un área o ámbito territorial en el que un país —una gran potencia— ejerce de modo exclusivo o preponderante un control político, económico, cultural y militar. Ese propósito de Trump II enfrenta un cuadro muy distinto a la Guerra Fría y a la inmediata pos Guerra Fría. En esa dirección, es clave tener en cuenta el argumento de Smith (2000) sobre la dinámica del vínculo entre Estados Unidos y Latinoamérica. Para él, “los determinantes fundamentales de las relaciones Estados Unidos-América Latina han sido el papel y la actividad de los actores extracontinentales, no Estados Unidos ni América Latina en sí mismas” (p. 7). Es, entonces y en gran medida, China el “obstáculo” para la recuperación de una exclusiva esfera de influencia. Una China que, a diferencia de la URSS, arribó a la región con pragmatismo y *cash*.

Ahora bien, la preponderancia militar de Estados Unidos en la región es incuestionable. A ello se debe sumar la siguiente cuestión:

Los intereses principales de China en América Latina y el Caribe continúan siendo económicos y diplomáticos. El involucramiento militar no es un aspecto significativo de las actividades chinas (en el área) ni constituye un objetivo prioritario de su estrategia hacia la región. Los y las analistas consideran que la probabilidad de que China establezca una esfera de influencia militar en Latinoamérica y el Caribe es relativamente baja (Jütten, 2025).

Cabe adicionar el argumento de Kardon (2025), para quien “la correlación de fuerzas en el hemisferio occidental hace desaconsejable para el liderazgo chino testear su capacidad militar contra Estados Unidos en el Canal de Panamá o en las cercanías”. Las ventajas estadounidenses en materia militar en el área son tales que Beijing no puede llevar a cabo algún tipo de acción en ese frente; entre otros, por los costos de diverso tipo que ello generaría para China. De hecho, según el autor, “es improbable que la inversión china en puertos en el hemisferio produzca una amenaza a la seguridad nacional estadounidense o desafíe su preponderancia militar en la región”.

En cuanto a lo económico, el peso conjunto del intercambio comercial y del stock de las inversiones estadounidenses se concentra en México, a lo que se debe agregar la dependencia productiva, financiera y asistencial de Centroamérica y el Caribe respecto a Estados Unidos. El auge, en lo que va del siglo XXI, del comercio y del flujo de inversiones chinas se consolida en los países de América del Sur. China se convirtió en el principal socio comercial de la mayoría de las naciones de la subregión; si consideramos toda América Latina y el Caribe (treinta y tres países), ya es el segundo mayor socio comercial, ha desplazado a la Unión Europea (Jütten, 2025), que lo supo ser.

En relación con lo político, y en especial desde la primera elección de Trump en 2016 hasta la fecha, la percepción sobre Estados Unidos y su imagen de faro de la democracia en la región se ha erosionado paulatinamente.

En cuanto a lo cultural, la influencia y la atracción de Estados Unidos han sido y son altamente significativas y superan con creces a las de actores extracontinentales. Sin embargo, en años recientes se destaca la notoriedad del “poder blando” de Beijing (Wei He, 2019) respecto a América Latina, por ejemplo, mediante la paradiplomacia. Esta contempla los lazos y prácticas transnacionales tanto de actores subestatales (por ejemplo, regiones, provincias, municipios, ciudades) como no estatales (por ejemplo, ONG, partidos políticos, firmas, instituciones culturales, educativas y artísticas, entre otras). Estados Unidos, que tradicionalmente en la Guerra Fría había reforzado su diplomacia oficial con una paradiplomacia activa, ha ido ejercitando con los años una “diplomacia de cúpula” de corte ideológico en relación con América Latina, que se manifiesta en el acceso y el vínculo solícito con las élites metropolitanas, con los militares, con organizaciones empresariales y grupos afines. China, que por décadas desarrolló sus relaciones en clave Estado a Estado y con una ambición revolucionaria, ha ido exhibiendo una “diplomacia de base” —lo que los chinos denominan *people to people* (Ministry of Foreign Affairs. People’s Repu-

blic of China, 2024)— de corte práctico. Así, Beijing viene explorando más contactos y acuerdos con Gobiernos locales, partidos políticos, élites regionales y proyectos culturales. En la medida en que Estados Unidos reduzca su presupuesto de ayuda externa, restrinja el ingreso de migrantes, descarte la persuasión de su repertorio diplomático y limite las posibilidades de estudio en el país, perderá gradualmente su atractivo y su *soft power*, algo que China seguramente aprovechará.

En síntesis, Washington ya no detenta un control completo de la región, por lo que la intención de recuperar de modo exclusivo, vía su reconocida preponderancia militar, una esfera de influencia en Latinoamérica parece extraordinariamente desafiante y dudosamente realizable. Frente a eso, la administración de Donald Trump podría intentar una estrategia balanceada de incentivos, demandas y recompensas para eventualmente restaurar algo de su pretensión hegemónica del pasado y competir con recursos materiales concretos y numerosos para limitar la influencia y el impacto de China, o podría recurrir a una política de chantajes, sanciones y bravuconadas para hipotéticamente imponer su dominio.

A partir de lo expresado en los niveles global y continental, ¿cómo incide ello en el ejercicio de la autonomía hoy? Primero, las mutaciones mundiales son profundas y, en algunos terrenos, inéditas. Esto en sí mismo constituye un reto formidable. Segundo, se trata de un contexto en el que al poder de algunos Estados se añade el notable poderío de actores no estatales —entre otros, el capital financiero y las grandes tecnológicas— y el avance, en especial en Occidente, de una Internacional Reaccionaria (Tokatlian, 2023). Eso agiganta el desafío. Tercero, aumentan las fricciones entre Estados Unidos y China en América Latina como producto, en mayor medida, del declive relativo de Washington; declive que, a su vez, no atenúa la posibilidad de que el comportamiento estadounidense genere fuertes daños a los países de la región. Mientras tanto, aumenta el perfil y la reafirmación de China en los asuntos internacionales. Y cuarto, se revela una paradoja: por un lado, el despliegue de un “orden no hegemónico” que, teóricamente, abriría espacios para políticas exteriores más autónomas y, por el otro, la disposición de Estados Unidos para recuperar a como dé lugar su esfera de influencia de antaño en América Latina. ¿Cómo se expresará la combinación de oportunidades y restricciones para la región? ¿Qué países podrán maximizar las primeras y minimizar las segundas?

Por todo lo anterior, la autonomía hoy no puede ser concebida en cuanto a un solo “otro”, Estados Unidos, sino que requiere conceptualizarse también respecto a otros dos “otros”: China (el Gobierno y sus grandes empresas estatales) y poderosas transnacionales (especialmente estadounidenses [Neufeld, 2025]), que han ido incrementando su grado de concentración. Esto deriva en otros interrogantes: a pesar de la variedad de contrapartes, ¿no es Estados Unidos aún el referente principal de una política exterior de corte autonómico?; ¿los países de la región cuentan con un repertorio amplio de opciones estratégicas disponibles para abordar la relación fundamental vis a vis con Washington y, complementariamente, las relaciones con China y las poderosas transnacionales?, y ¿qué incentivos pueden facilitar un accionar más conjunto de varios o la mayoría de los países del área para el manejo de las relaciones tanto con Estados Unidos como con China?

3.3. Lo regional

Respecto al nivel regional, y si el propósito básico de los/as autonomistas era impulsar y consolidar mecanismos y modos de acción conjunta, la situación vigente es dramática. El estado del “complejo integracionista”⁶ latinoamericano es, a mi entender, inquietante. Siguiendo el *Diccionario de la Lengua* de la Real Academia Española, el término *complejo* remite a un ‘conjunto de dos o más cosas’. La expresión integracionista abarca, a los fines de este argumento, la integración (en su acepción predominante), la cooperación, la unión, la concertación y el regionalismo. Ese “complejo integracionista” puede concebirse como la aspiración a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa de Latinoamérica, al tiempo que refleja la intención de ampliar los márgenes de negociación de los países involucrados. Los ejemplos de estancamiento, retroceso o simple desaparición de múltiples experiencias en el primer cuarto del siglo XXI son elocuentes.

Por ejemplo, y entre otros, el MERCOSUR (en tanto proyecto de integración) lleva años estancado y, al decir de Todesca Bocco y Schapiro (2025), “atrapado” entre los ciclos políticos y los vaivenes de distinto tipo en los países miembro. En términos de cooperación, la región se comprometió en distintas oportunidades desde los noventa, con la estabilización de Haití: una mezcla de frustración y desdén caracteriza la posición de la mayoría de las naciones del área respecto a lo que viene sucediendo allí. Solo la presión de Estados Unidos, y no la capacidad de iniciativa regional, parece hoy conducir a “hacer algo” (y sin mucha claridad) en Haití. La concertación política que en su momento derivó en el llamado Grupo de Río (heredero del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo) mostró oscilaciones con el correr del tiempo hasta languidecer. Si consideramos a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2010, como un renacer de aquel espíritu concertador, se puede observar en la actualidad una parálisis notoria que le resta voz audible a la región en sus vínculos con contrapartes de diferentes países y distintas regiones.

La expectativa de unidad a través de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) tuvo un fin decepcionante: en realidad, en términos prácticos, ya no existe. Una alternativa temporal a la UNASUR fue el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR): una experiencia insustancial que no superó el estadio de grupo de WhatsApp. El regionalismo⁷ se ha reflejado en múltiples frentes: entre varios, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IRSA), creada en 2000, ha enfrentado la falta de financiamiento, dificultades de coordinación y los efectos de las fluctuaciones políticas en las naciones participantes, y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), creado en 1975, persiste, pero con escasa capacidad recursiva y menor visibilidad regional; al tiempo que los parla-

6 Entiendo el “complejo integracionista” como un fenómeno económico, político y simbólico. Como recurso económico, procura elevar el crecimiento y mejorar la competitividad con el objeto de alcanzar el desarrollo. Como recurso político, procura afianzar la convivencia y aumentar la capacidad negociadora con el objeto de incrementar la autonomía. Y, como recurso simbólico, procura ampliar el conocimiento y lazos recíprocos con el objeto de fortalecer una identidad común.

7 Como bien advirtió Sanahuja en 2007, el regionalismo latinoamericano ha devenido, simultáneamente, “ligero”, “selectivo”, “elitista” y “disperso”.

mentos regionales —PARLASUR, PARLACEN, PARLANDINO— no han podido consolidarse.

En conjunto, el multilateralismo latinoamericano está gravemente deteriorado. A tal punto que es factible hablar, en los términos de Pempel (2010), de un progresivo “darwinismo institucional”: esto es, algunos esquemas y organizaciones fenecen debido a que son menos necesarios y relevantes, mientras otros apenas sobreviven. Sintéticamente, una confluencia de factores ha conducido a un “vaciamiento latinoamericano” (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021), entendido como la ausencia deliberada de acción colectiva de América Latina, resultado de dinámicas primordialmente intrarregionales. Una conjunción de preferencias ideológicas fuertemente divergentes, propensión al desacoplamiento respecto a los vecinos, debilitamiento de relaciones económicas con pares, falta de liderazgos convocantes en el área, baja capacidad institucional de coordinación e inexistencia de propuestas aglutinantes de largo plazo parece predominar y, de ese modo, arrastrar a América Latina a la condición de actor cada día menos gravitante en el sistema global. Recurriendo a Deutsch (1990), la región hoy —y quizás más que en otros momentos del último medio siglo— muestra la ausencia de “las condiciones de fondo” para alcanzar y fortalecer un “complejo integracionista” (p. 367). Es decir, se trasluce la carencia de “1) relevancia mutua de las unidades, 2) compatibilidad de valores y ciertas gratificaciones conjuntas reales, 3) comprensión mutua y 4) cierto grado de identidad o lealtad común generalizada”. En otras palabras, la región, en el presente, adolece de la cohesión y empatía mínimas indispensables y, por lo tanto, no “puede afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones” (Deutsch, 1990, p. 287).

A todo lo dicho hay que agregar el reto que genera la dinámica triangular antes mencionada: en este caso, entre Estados Unidos, China y América Latina, y a la que se superpone la de Washington y Beijing con cada país del área. En breve, Estados Unidos y China son fuerzas centrífugas que pretenden reafirmar sus propios objetivos en una región subalterna y dividida. América Latina ya es un espacio donde Washington ensaya librar su disputa con China. Esto, en sí mismo, podría (¿o debería?) ser un incentivo para eludir ser un epicentro de una contienda geopolítica.⁸

En ese sentido, resulta crucial recordar otros momentos y temas difíciles en las relaciones de América Latina con Washington y la decisión de actuar conjuntamente, ya sea de manera colectiva o de modo grupal. Van algunos ejemplos. A inicios de los ochenta, el presidente Ronald Reagan lanzó su “guerra de baja intensidad” en América Central, ante lo que, en 1983, Gobiernos de distinta orientación política de Colombia, México, Panamá y Venezuela crearon el Grupo de Contadora (al que después se sumarían Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Ese grupo aportó decisivamente a la pacificación de Centroamérica. En 1996 el Congreso estadounidense aprobó la Ley Helms-Burton, cuyo principio de extraterritorialidad buscó obstaculizar las relaciones económicas de Cuba con empresas e inversiones extranjeras. El enton-

8 En otras regiones se observa la voluntad y disposición para no quedar atrapados en la rivalidad Washington-Beijing. Por ejemplo, las expresiones de la mayoría de los líderes de Asia se dirigen a evitar convertirse en vasallos o satélites de uno u otro: rechazan ser peones de la disputa sinoestadounidense pues saben los costos en prosperidad y seguridad que ello implicaría.

ces Grupo de Río (los cuatro de Contadora, los cuatro de Apoyo, más Chile, Ecuador, Paraguay, Bolivia, un representante por Centroamérica y otro por el Caribe), con un decidido papel de México, pidió que el Comité Jurídico Interamericano de la OEA examinara la ley. El Comité señaló que la Ley Helms-Burton no guardaba conformidad con el derecho internacional. Así, finalmente el Gobierno de Bill Clinton no sancionó a los países del continente por sus lazos con Cuba.

A horas del 11 de septiembre de 2001, y como respuesta a los atentados terroristas en Estados Unidos, el subsecretario de Defensa Douglas Feith propuso un ataque aleccionador en América del Sur; presumiblemente, en la Triple Frontera (Grandin, 2017). Ante esto, en 2002, con una activa participación de Buenos Aires, se creó el esquema “3 (Argentina, Brasil y Paraguay) más 1 (Estados Unidos)”, mediante el cual los hallazgos de inteligencia de los tres países serían compartidos con Washington. Lo central era evitar que la Triple Frontera se convirtiera en escenario de la “guerra contra el terrorismo”. En 2003, en el Consejo de Seguridad de la ONU, Chile y México, con coaliciones de gobierno distintas, mantuvieron una postura de principios basada en el interés nacional respectivo ante el intento de Estados Unidos de utilizar una resolución de 1991 para lanzar una segunda invasión a Irak. Washington fracasó, pero no hubo retaliación ya que finalmente el ejecutivo firmó con México ese año un acuerdo de incentivo a las inversiones y el Congreso aprobó el tratado de libre comercio chileno-estadounidense. En abril de 2008, Estados Unidos relanzó la IV Flota, que había sido desactivada en 1950. Ante esto, por iniciativa de Brasil, en diciembre se creó el Consejo de Defensa Suramericano. Estos ejemplos muestran cómo, en situaciones delicadas y ante temas candentes, la región actuó; dio respuestas concretas a proclamas, leyes y medidas estadounidenses.

El recurso a espacios multilaterales y “minilaterales”⁹ (pequeñas asociaciones de países y agrupaciones acotadas) fue fecundo sin que la naturaleza política de los Gobiernos afectara la posibilidad de identificar intereses comunes, así fuera por razones altruistas o instrumentales. La experiencia del pasado puede ayudar a concebir acciones para el presente. Estarán las naciones que quieran actuar conjuntamente, algunas veces serán muchas, otras veces pocas. Hay razones —las políticas de Donald Trump hacia la región— para explorar nuevos modos de articulación y acción.

Sin embargo, probablemente, en vez de la autonomía, la inclinación de algunos Gobiernos del área sea la aquiescencia (Russell y Tokatlian, 2010) y con ello la preferencia por el acoplamiento (plegamiento a los intereses estratégicos de Estados Unidos), el acomodamiento (concesión ante exigencias de Washington para evitar molestias o castigos) y el *engagement* (acompañar a la Casa Blanca en condición de *proxy*).

3.4. Lo interno

En el nivel interno, la situación de América Latina es delicada. Las fuentes originales para la autonomía en política exterior a las que se hizo referencia al comienzo —auge de la industrialización, significativa intervención estatal, crecimiento soste-

9 Sobre el “minilateralismo”, ver Khaler (1992).

nido, burguesía nacional asertiva, institucionalidad relativamente enraizada, algún grado (con variaciones, por supuesto) de cohesión social y autoestima— han ido languideciendo o se han agotado, según el caso y de manera dispar, pero extendida en la región. En términos generales, con las naturales particularidades nacionales, se ha frenado la diversificación productiva¹⁰ y el papel rector del Estado; las tasas de crecimiento son insuficientes; las Cancillerías han cedido espacio a otros Ministerios, como el de Defensa y el de Economía, en el manejo de asuntos externos; el *ethos* desarrollista ha perdido fuerza; han aumentado las fricciones entre las capas dirigentes, en medio del dominio del capital financiero, lo que ha dificultado la preferencia por alternativas autonomistas así involucren ciertos riesgos; las sociedades están muy fragmentadas y se ha debilitado la autoafirmación.

Ahora bien, tres cuestiones cruciales, en particular, inciden sobre las posibilidades de autonomización de las políticas exteriores de la región. Primero, un largo proceso de “reprimarización” de las economías nacionales, con variado grado según los países, pero con similar efecto nocivo en cuanto a la capacidad productora, de crecimiento sostenido, de generación de empleo y de distribución del ingreso. A lo cual hay que añadir las consecuencias ambientales de un tipo de modelo limitado y extractivista.

Segundo, sobresale una creciente polarización social, que se asienta en sociedades duales —en cuanto a oportunidades, educación, salud, recursos materiales, calidad de vida, divisiones étnicas, raciales y culturales— y que refuerzan las dificultades y los obstáculos para alcanzar compromisos en asuntos internos, así como acuerdos en materia internacional.

Y tercero, la capacidad científico-tecnológica latinoamericana es baja. En ese sentido, cabe recordar que todo “proyecto autonomizante”, como lo señaló Puig, requiere un patrón de desarrollo. Y el elemento clave es un modelo que se asiente en investigación y desarrollo (I+D) en ciencia y tecnología (CyT). Cabe recordar, en este contexto, lo que Herrera (1971) ya advertía en los años setenta:

La ciencia [...] es la manifestación máxima de la autonomía intelectual de una sociedad; es decir, de su aptitud para incorporarse a la civilización moderna con plena capacidad de decisión sobre su destino [...]. [Ahora bien], la autonomía no significa, por supuesto, autosuficiencia [...] significa simplemente la capacidad de tomar decisiones basadas en la propias necesidades y objetivos en todos los campos de la actividad social, utilizando la creación científica generada dentro o fuera de la región (pp. 90-91).

Es evidente, como lo muestran varios estudios, que el rezago de la región en I+D es notorio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). A su vez, el mayor aporte financiero para la investigación y el desarrollo proviene del Estado; de un Estado con capacidades cada vez más reducidas. Es importante subrayar que las multilatinas, que vienen aumentando en número, peso y alcance desde la década de los noventa, destinan apenas “1,38 % de sus ventas” a I+D (Casilda Béjar, 2023).

10 Cabe subrayar, asimismo, que la diversificación externa no se puede limitar solo a elevar el intercambio con China.

En conjunto, América Latina invierte el 0,73 de sus recursos económicos en I+D, al tiempo que solo representa el 4 % de la inversión global en investigación y desarrollo (Diplomatic Forum, s. f.). Mientras los treinta y tres países de América Latina destinaron en 2022 75.000 millones de dólares en I+D, Francia asignó 85.000 millones de dólares (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Interamericana e Iberoamericana, 2024). En ese mismo año, la inversión en I+D por parte de la empresa Amazon fue de 73.213 millones de dólares (Macrotrends, 2025).

Un patrón de desarrollo con acento en CyT implica recuperar, para América Latina en su conjunto, aquello que resumieron en un texto de 1968 Sábato y Botana: un triángulo que interconecta el Estado, la comunidad científica y la industria. Sábato profundizó el argumento subrayando que la superación de la dependencia descansaba, en gran medida, en la autonomía tecnológica. Ello significaba diseñar, coordinar y ejecutar una estrategia en la que el rol del Estado fuera deliberadamente central y la vinculación con la infraestructura científico-tecnológica y el sector productivo fuese vital. El Gobierno, la universidad y la empresa articulados implica un proyecto integral. Si no se establecen las bases y los acuerdos para un relanzamiento de la ciencia y la tecnología, el “proyecto autonomizante” regional se asentará más en el relato que en la realidad. En el cuadro internacional presente y futuro, los países que carezcan de autonomía tecnológica serán apenas espectadores de la política mundial. Como bien sugirió Alberoni (1990), la “autonomía en el desarrollo técnico-científico” es esencial para evitar un aislamiento de tipo “feudal” (p. 77).

Conclusión

Sintéticamente, la aspiración a la autonomía pervive en Latinoamérica. Y por ello mismo es importante evaluar y precisar su naturaleza, significado, sustento, viabilidad y alcance actuales. La combinación de profundos cambios globales, serios retos continentales, complejos dilemas regionales y dificultades estructurales internas hacen aún más urgente una reflexión ponderada sobre la autonomía.

En esa dirección, en un texto reciente con Malacalza (Malacalza y Tokatlian, 2024) nos preguntábamos, a raíz del ejemplo argentino actual, pero no en tanto caso exclusivo, si no estamos asistiendo a un proceso de “desautonomización” en materia de política exterior. Ello se refleja en una pérdida de autonomía más sutil, difusa y fragmentada, en la cual el Estado cede poder de decisión a una variedad de actores, tanto estatales como no estatales, diluyendo paulatinamente la soberanía y restringiendo de manera significativa el margen de maniobra y la capacidad negociadora en distintos frentes. En breve, se trataría de una degradación progresiva de la capacidad de acción independiente debido a factores específicos y decisiones puntuales.

¿O está avanzando, como sugerimos en un texto de 2024 con Russell (Russell y Tokatlian, 2024), la aquiescencia como un patrón destacado de política exterior en buena parte de América Latina? La autonomía, con sus matices y singularidades, ha sido por largo tiempo la lógica predominante en la región. Sin embargo, la conjunción, simultaneidad y exacerbación de dinámicas diversas, como las que se señalaron en este escrito, parecen conducir a que la aquiescencia se transforme de lógica secundaria a prevaleciente; así sea de modo temporal.

¿O quizás asistimos a una autonomía minimalista? Un ejercicio autonómico defensivo que tiene un alcance limitado, pocas prioridades y un estilo pragmático debido a las nuevas realidades globales, continentales, regionales e internas. Una versión modesta de la autonomía que procura alcanzar ciertos objetivos principales y una práctica perseverante con escasos recursos disponibles, asumiendo menos riesgos y mayor prudencia.

En breve, creo que es crucial retomar el debate sobre el presente y futuro de la autonomía en la política exterior de América Latina.

Referencias

- Alberoni, F. (1990). Escenarios de poder. En U. Eco, F. Colombo, F. Alberoni y G. Sacco, *La nueva edad media*. Alianza Editorial.
- Bergengruen, V. (22 de octubre de 2025). Trump's 'Donroe Doctrine' Aims to Dominate the Americas. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/world/americas/trumps-donroe-doctrine-aims-to-dominate-the-americas-b31208dd>
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*, 49(186), 39-89. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13983/pr.13983.pdf
- Casilda Béjar, R. (9 de noviembre de 2023). *América Latina en el cambio de era: Palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo* [Documento marco]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM08_2023_RAMCAS_Latinoamerica.pdf
- Cepeda Ulloa, F. (1986). La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política exterior de Betancur. En H. Muñoz (comp.), *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo productivo sostenible e inclusivo*. https://innovalac.cepal.org/4/sites/innovalac4/files/2400188s_ccitic.4_docto_posicion_web.pdf
- Deutsch, K. (1990). *Análisis de las relaciones internacionales*. Ediciones Gernika.
- Diplomatic Forum. (s. f.). Latin America invests only 0,73% of its economic resources in research and development. <https://www.forumdiplomatico.com/en/2024/12/18/iberoamerica-invierte-apenas-el-073-de-sus-recursos-economicos-en-investigacion-y-desarrollo/>
- Drekonja, G. (1983). Contenidos y metas de la nueva política exterior latinoamericana. En G. Drekonja y J. G. Tokatlian (eds.), *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*. CEREC/Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- Figari, G. M. (1985). Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista. *Nuevo Mundo*, 29-30.
- González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 291. <https://nuso.org/articulo/coyuntura-critica-transicion-de-poder-y-vaciamiento-latinoamericano/>
- González, G., Hirst, M., Luján, C., Romero, C. y Tokatlian, J. G. (2025). Trump y América Latina y el Caribe: ¿Un laboratorio de control? *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/documento/trump-y-america-latina-y-el-caribe-un-laboratorio-de-control/>
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912. <http://www.jstor.org/stable/2706180>

- Grandin, G. (6 de marzo de 2017). About all those Islamist Sleeper Cells in South America... *The Nation*. <https://www.thenation.com/article/archive/about-those-islamist-sleeper-cells-in-south-america/>.
- Herrera, A. O. (1971). *Ciencia y política en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M. y Tokatlian, J. G. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 136, 133-156. doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.133
- Jaguaribe, H. (1970). Dependencia y autonomía en América Latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. y T. Dos Santos Wionczek, *La dependencia político-económica de América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Jaguaribe, H. (1972). *Desarrollo político: sentido y condiciones*. Paidós.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>
- Jütten, M. (2025). China's increasing presence in Latin America: Implications for the European Union. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)769504](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)769504)
- Kahler, M. (1992). Multilateralism with small and large numbers. *International Organization*, 46(3), 681-708. [doi:10.1017/S0020818300027867](https://doi.org/10.1017/S0020818300027867)
- Kardon, I. B. (11 de febrero de 2025). *Examining the PRC's Strategic Port Investments in the Western Hemisphere and Its Implications for Homeland Security* [Declaración ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, Comité de Seguridad Nacional, Subcomité de Transporte y Seguridad Marítima, 119.º Congreso]. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/posts/2025/02/examining-the-prcs-strategic-port-investments-in-the-western-hemisphere-and-the-implications-for-homeland-security?lang=en>
- Kratochvil, P. (2010). National Interest and its Legitimacy: An Attempt at a new Approach. En P. T. Drulák y M. Braun (eds.), *The Quest for the National Interest: A Methodological Reflection on Czech Foreign Policy*. Peter Lang GmbH.
- Luxemburgo, R. (1979). *La cuestión nacional y la autonomía*. Ediciones Pasado y Presente.
- Macrotrends. (2025). Amazon Research and Development Expenses 2011-2025 | AMZN. <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/AMZN/amazon/research-development-expenses/>
- Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (11 de noviembre de 2024). ¿Una sombra ya pronto serás? *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/politica-externo-argentina-y-el-mundo-una-sombra-ya-pronto-seras/>
- Ministry of Foreign Affairs. People's Republic of China. (16 de octubre de 2024). Special Representative of the Chinese Government on Latin American Affairs Qiu Xiaoqi Attends the 6th China-Latin America and Caribbean Region People-to-People Friendship Forum. https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202410/t20241016_11508696.html
- Moura, G. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Editora Nova Fronteira.

- Moura, G., Kramer, P. y Wrobel, P. (1985). Os Caminhos (Díficeis) da Autonomia: As Relacoes Brasil-Estados Unidos. *Contexto Internacional*, 7(2).
- Muñoz, H. (1981). The Strategic Dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery. *Latin American Research Review*, 16(3), 3-30. doi:10.1017/S0023879100033367
- Muñoz, H. (1987). The Dominant Themes in the Study of Latin America's Foreign Relations. *World Affairs*, 150(2).
- Muñoz, H. y Tulchin, J. (comps.) (1984). *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Neufeld, D. (12 de mayo de 2025). Mapped: Billion Dollar Companies by Country in 2025. Visual Capitalist. <https://www.visualcapitalist.com/billion-dollar-companies-by-country-in-2025/>
- Pempel, T. J. (2010). Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism. *Journal of East Asian Studies*, 10(2), 209-238. <http://www.jstor.org/stable/23418821>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). Introducción. En J. C. Puig (ed.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Interamericana e Iberoamericana. (10 de julio de 2024). 2022 updated indicators now available. https://www.ricyt.org/en/2024/10/?utm_source=chatgpt.com
- Reeves, J. (15 de septiembre de 2025). *Securing the Core: The Case for a Hemisphere First U.S. National Defense Strategy*. The Institute for Peace & Diplomacy. <https://peacediplomacy.org/2025/09/15/securing-the-core-the-case-for-a-hemisphere-first-u-s-national-defense-strategy/>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2010). América Latina y su gran estrategia: Entre la autonomía y la aquiescencia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104. <https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-y-su-gran-estrategia-entre-la-aquiescencia-y-la-autonomia>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2024). América Latina y sus grandes estrategias. En J. A. Sanahuja (ed.), *La sociedad internacional. Miradas iberoamericanas: Ensayos en homenaje a Celestino del Arenal Moyúa*. Fundación Carolina.
- Sábato, J. y Botana, N. (1968). *La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina*. http://docs.politicasceti.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106. <https://docta.ucm.es/entities/publication/183a9f58-7557-4201-91d5-e1fe1bbd2a1e>
- Smith, P. (2000). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford University Press.
- Tickner, A. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina: ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega Colombiana/UNIANDES.

- Todesca Bocco, C. y Schapiro, M. (13 de octubre de 2025). *La crisis del Mercosur y el acuerdo con la UE: Un desacuerdo sobre el desarrollo*. Cenital. <https://cenital.com/la-crisis-del-mercosur-y-el-acuerdo-con-la-ue-un-desacuerdo-sobre-el-desarrollo/>.
- Tokatlian, J. G. (15 de febrero de 2023). El avance de la internacional reaccionaria. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/avance-internacional-reaccionaria_0_dccOEbVjl9.html
- Tokatlian, J. G. (6 de abril de 2025). Estados Unidos, potencia revisionista. *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/estados-unidos-potencia-revisionista_0_4EymHJepzL.html
- van Klaveren, A. (2012). América Latina en un mundo nuevo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 100, 131-150. <https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-en-un-nuevo-mundo>
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Wei He, L. (12 de abril de 2019). How China is Closing the Soft Power Gap in Latin America. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/how-china-is-closing-the-soft-power-gap-in-latin-america/>

América del Sur, entre la dependencia económica y la autonomía política



Andrés Malamud

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y doctor en Ciencias Sociales y Políticas por el Instituto Universitario Europeo. Actualmente es investigador principal en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Correo de contacto: amalamud@ics.ulisboa.pt

América del Sur es hoy tan dependiente como siempre, pero más autónoma que nunca. La dependencia es económica; la autonomía, política.

La dependencia económica deriva de la posición de la región en los mercados internacionales. Los países sudamericanos son productores y exportadores de materias primas. Los países del Pacífico exportan principalmente productos minerales; los del Atlántico, agropecuarios. Ambos productos son *commodities*, o sea, bienes de valor indiferenciado: un barril de petróleo es intercambiable por cualquier otro barril de petróleo, mientras una botella de vino puede valer diez dólares o diez mil. Una característica esencial de las *commodities* es la volatilidad de precios. En consecuencia, los países sudamericanos no solo no controlan el precio de sus importaciones, sino que tampoco el de sus exportaciones. A esto se suma la insuficiencia de capital interno, y consecuente dependencia de capitales externos, para impulsar el desarrollo. La disponibilidad de capitales externos está en función de la tasa de interés internacional, determinada por la Reserva Federal de los Estados Unidos. Esto agrega un segundo factor de incertidumbre, que los politólogos brasileños Daniela Campello y César Zucco (2021) han bautizado “la maldición de la volatilidad”.

La autonomía política deriva, paradójicamente, de la declinación geopolítica. América del Sur es hoy menos relevante que nunca para las potencias mundiales y para las demás regiones (Schenoni y Malamud, 2021). Esta irrelevancia relativa se manifiesta en dos dimensiones: como oportunidad y como amenaza. La riqueza de recursos naturales no deviene en poder político porque los precios e intercambios se definen en el mercado, no mediante conquista, imposición o resistencia —en contraste con la Europa de Putin—. Y los conflictos internos no devienen en amenazas globales porque la distancia geográfica limita la capacidad de daño —en contraste con la navegable frontera que separa a África de Europa—. La falta de relevancia

alimenta la autonomía: las potencias no están interesadas en ocupar territorios ni controlar Gobiernos porque no lo precisan. La época de invasiones o apoyo a golpes de Estado quedó atrás, y los países sudamericanos pueden darse el lujo de ser democráticos o autoritarios, de izquierda o de derecha, sin que un músculo se mueva en el Pentágono o el Departamento de Estado.

El mayor ejemplo de la irrelevancia latinoamericana quedó evidenciado en Madrid el 29 de junio de 2022, durante la cumbre de la más poderosa alianza militar de la historia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En esa reunión se definió el nuevo Concepto Estratégico, que establece las amenazas, los aliados y los rivales de la organización. Además de los treinta países miembros, que incluyen a Estados Unidos, Canadá, Turquía y buena parte de Europa, hubo dieciocho participantes especiales. Los asistentes comprendían treinta y cuatro países europeos (incluidos los ingresantes Finlandia y Suecia y los agredidos por Rusia, Georgia y Ucrania), nueve asiáticos (incluidas las subregiones de Asia oriental, el sudeste asiático y Medio Oriente), dos norteamericanos, dos de Oceanía y uno de África. Brilló por su ausencia una sola región. La razón no fue enunciada, pero tampoco ocultada: para los convocantes, América Latina no constituía ni una amenaza ni un recurso estratégico.

Pocas semanas antes, entre el 8 y el 10 de junio, se había llevado a cabo la IX Cumbre de las Américas en Los Ángeles. Joseph Biden y Kamala Harris presidieron una reunión en la que estuvieron ausentes Cuba, Venezuela y Nicaragua por decisión de los organizadores, pero también los presidentes de los cuatro países más relevantes para los Estados Unidos por su vinculación con las migraciones y el crimen transnacional: México y los centroamericanos del triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). ¿El Gobierno norteamericano no tuvo capacidad para inducir a esos líderes a asistir o no tuvo interés? En cualquiera de los dos casos, la ausencia confirma que los países desarrollados no invierten demasiado tiempo o esfuerzo en seducir a América Latina.

La falta de interés por parte del mundo desarrollado es, al mismo tiempo, una buena y una mala noticia para la región.

La buena noticia es política: América Latina constituye la única región del mundo sin guerras en curso. Con poco que ganar y poco que perder, la consecuencia inesperada de la irrelevancia es la paz interestatal.

La mala noticia es económica: no existe el desarrollo endógeno, aquel que es producido y sostenido desde dentro del país. En el mundo hay tres tipos de países desarrollados: los pioneros, los herederos y los invitados. Los pioneros fueron las potencias coloniales que innovaron tecnológicamente y, alimentados por los intercambios asimétricos con sus colonias, generaron un excedente de capital que les permitió industrializarse: Inglaterra en primer lugar, los países de Europa occidental como reacción. Los herederos son los desprendimientos coloniales de los pioneros: Estados Unidos en un lugar destacado, y luego Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Los invitados son aquellos que deben su desarrollo a una estrategia de los pioneros o los herederos para asegurarse aliados y mercados: Europa mediterránea y oriental mediante la OTAN y la Unión Europea (previa reconstrucción vía Plan Marshall), los

tigres asiáticos merced al paraguas de seguridad y el acceso a los mercados provisto por las potencias occidentales. Japón es un caso mixto, ya que el inicio de su desarrollo fue por imitación más que invitación, pero, luego de la Segunda Guerra Mundial, fueron la protección y el financiamiento norteamericano los que permitieron la reconstrucción. La marginalidad comercial y geopolítica de América Latina determinó que los países desarrollados no vieran el beneficio de invertir para desarrollarla. La causa de que todos los países de Europa occidental sean desarrollados y ningún latinoamericano lo sea no es geográfica, cultural ni institucional: México no es más lejano que Portugal; Argentina no es menos occidental que España y las instituciones chilenas no son inferiores a las italianas. La causa es geopolítica.

Si la inestabilidad política y económica fue una peculiaridad histórica de América Latina, la estabilidad geopolítica constituye un trazo único desde inicios del siglo XX. La independencia de Panamá, en 1903, fue la última circunstancia en que un país de la región nació o se separó. Veinte países latinoamericanos participaron de la fundación de las Naciones Unidas en 1945, que tuvo cincuenta y un firmantes, y veinte siguen siendo hoy los miembros latinoamericanos mientras el total se ha elevado a ciento noventa y tres. Así, América Latina pasó de representar el 40 % de la organización a apenas más del 10 %. Mientras tanto, los europeos pasaron de catorce a cuarenta y cuatro miembros, y los africanos, de cuatro a cincuenta y cuatro. En América Latina los presidentes pueden caer y los precios volar, pero las fronteras son inamovibles desde hace ciento veinte años, y no hay armas nucleares. La violencia no ha sido neutralizada, pero ha asumido formas criminales antes que bélicas.

De aquí deriva el creciente desacople de políticas. Este fenómeno implica que, con la excepción de regímenes autocráticos como Cuba, Nicaragua y Venezuela, las consideraciones económicas y de seguridad están cada vez más separadas. Mientras las amenazas a la seguridad y las estrategias para abordarlas continúan atadas a la contigüidad geográfica, esto no ocurre con los desafíos económicos (Garzón, 2017). La seguridad se regionaliza mientras la economía se globaliza, transformando la naturaleza del regionalismo. Los países de América Latina son hoy más responsables que nunca de su propia seguridad, pero tan impotentes como nunca para moldear su futuro económico. Las amenazas que enfrentan sus democracias no provienen de los marines ni de la CIA, sino del crimen transnacional organizado (Luna, 2024).

El desacople entre la seguridad y la economía ha tornado a la integración regional, entendida convencionalmente como integración de mercados, cada vez menos necesaria y menos efectiva. El nuevo desafío para la cooperación regional es la lucha contra el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, el contrabando, el sicariato, la extorsión y los mercados secundarios de bienes robados, es decir, el combate contra prósperos mercados ilegales antes que la construcción de mercados legales.

Los fenómenos descriptos no se manifiestan homogéneamente; al contrario, se verifica una tendencia a la dispersión regional (Malamud, 2019). El clivaje principal no es el que divide a los países del Atlántico de los del Pacífico, sino a los del sur con los del norte de América Latina. La creciente conexión de China con América del Sur es producto de dos factores: la distribución geográfica de los recursos naturales y la reducción del rol de los Estados Unidos (Urdínez, Mouron, Schenoni y de

Olivera, 2016). A pesar de que algunos países sudamericanos han firmado acuerdos comerciales con países asiáticos como Japón y Corea del Sur, ninguno está cerca de rivalizar con China. De Colombia y Venezuela hacia el norte, sin embargo, los flujos de comercio, inversión, migración, remesas e incluso turismo siguen ligando a los países latinoamericanos con el hegemon tradicional. También en el área de seguridad esos países reciben más atención por parte de EE. UU., aunque nunca tanta como otras regiones del mundo.

La combinación de autonomía política con dependencia económica ha alimentado un fenómeno novedoso: la coexistencia de estabilidad democrática e inestabilidad partidaria. El régimen sobrevive porque la geopolítica no lo amenaza, pero los Gobiernos caen porque la economía los voltea —y arrastran en su caída a los partidos que los integraban—. La alta rotación y mortalidad partidaria se ha incrementado en los últimos años: entre 2021 y 2024 hubo dieciséis elecciones presidenciales en América Latina, y en trece de ellas ganaron partidos que no existían diez años antes (Scherlis, comunicación personal, 2024). Esto obliga a releer las resonantes victorias de Gabriel Boric en Chile y de Gustavo Petro en Colombia, así como el regreso de Lula en Brasil: más allá del aparente giro a la izquierda, lo que se verifica es un giro a la oposición. Este ciclo ocurre solo en América del Sur: al norte del canal de Panamá siguen ganando oficialismos como el mexicano, el salvadoreño y el dominicano.

La volatilidad electoral retroalimenta la debilidad gubernativa. A diferencia de la primera década del siglo, cuando el *commodity boom* permitía aplicar políticas redistributivas, los que hoy ganan elecciones suelen carecer de mayorías legislativas y sociales. No solo se encuentran en minoría en el Congreso, sino que, muchas veces, se tornan impopulares a poco de asumir, enfrentando una calle que tiene la sublevación fácil. El peligro que enfrentan las democracias latinoamericanas ya no es tanto la excesiva concentración de poder, sino su dilución (Barrenechea y Vergara, 2023).

Conclusión

América Latina transita tiempos turbulentos. Sus democracias se han demostrado resilientes, pero incapaces de mejorar la calidad de vida de sus pueblos, mientras los liderazgos están cada vez más volátiles, y los ciudadanos, más insatisfechos. La novedad es que, a diferencia de las demás regiones del mundo, las turbulencias no son bélicas. En este contexto la distancia de los centros de conflicto geopolítico y la escasa relevancia para las potencias del norte, sempiternas maldiciones de la región, podrían tornarse bendiciones. La inesperada autonomía política brinda una oportunidad: protegerse de las amenazas del mundo aprovechando las oportunidades internas. Para ello, sin embargo, sería indispensable reducir la dependencia económica. En este aspecto, la historia de América Latina se mantiene inalterada.

Referencias

- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). El vaciamiento democrático en Perú... y más allá. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Peru-democracia-vaciamiento/>
- Campello, D. and Zucco, C. (2021). *The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.14201/rlop.28963>
- Garzón, J. F. (2017). Multipolarity and the future of economic regionalism. *International Theory*, 9(1), 101-135. <https://doi.org/10.1017/S1752971916000191>
- Luna, J. P. (2024). *¿Democracia Muerta? Chile, América Latina y un modelo estallado*. Ariel.
- Malamud, A. (2019). América Latina y el mundo: dependencia, desacople, dispersión. En M. Shifter y B. Binetti (eds.), *Promesas incumplidas. América Latina hoy* (pp. 105-25). Inter-American Dialogue.
- Malamud, C., Ruiz, J. J. y Talvi, E. (Eds.). (2023). *¿Por qué importa América Latina? Informe Elcano 32*, junio. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/informe-elcano-32-por-que-importa-america-latina.pdf>
- Schenoni, L. L. y Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, 291. <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>
- Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L. y de Oliveira, A. J. (2016). Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3-30. <https://doi.org/10.1111/laps.12000>

El derecho al no alineamiento



Carlos Fortín

Profesor e investigador emérito en el Instituto de Estudios del Desarrollo en la Universidad de Sussex y profesor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Fue anteriormente director de programas de la Comisión Sur, con sede en Ginebra, y secretario general adjunto de la UNCTAD (1990-2005). Ha publicado extensamente sobre temas vinculados a la globalización y al desarrollo. Correo de contacto: carlos.fortin@aya.yale.edu



Jorge Heine

Investigador no residente del Quincy Institute en Washington D. C. Fue anteriormente profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston (2019-2025). Ha sido ministro de Estado en el Gobierno de Chile y embajador de China, India y Sudáfrica. Fue vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), catedrático de gobernanza global en la Universidad Wilfrid Laurier (2007-2017) y profesor visitante en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua. Correo de contacto: jsievertheine@gmail.com



Carlos Ominami

Presidente del Foro Permanente de Política Exterior, un centro de estudios en Chile, y director de la Fundación Chile 21. Es economista y posee un doctorado de la Universidad de París-Nanterre. Fue ministro de Economía de Chile (1990-1992) y senador de la República (1994-2010). Es columnista de *La Tercera* y miembro del Grupo de Puebla. Ha publicado una docena de libros en Chile y en Francia. Correo de contacto: cop@chile21.cl



Juan Somavía

Abogado y diplomático chileno, con una extensa trayectoria en organismos internacionales. Ha sido presidente de la Comisión Sudamericana de Paz (1986-1990), embajador de Chile ante las Naciones Unidas (1990-1999), director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1999 a 2014, director de la Academia Diplomática Andrés Bello (2014-2018) y presidente del Foro Permanente de Política Exterior, un centro de estudios chileno (2019-2024). Correo de contacto: somavia.somavia@gmail.com

1. Introducción

Del no alineamiento activo al derecho al no alineamiento

La propuesta del no alineamiento activo como doctrina latinoamericana para el nuevo siglo surgió en el contexto del conflicto entre Estados Unidos y China, cuando el Gobierno de Donald Trump lanzó una ofensiva diplomática destinada a inducir a los países de la región a cortar —o al menos reducir— sus vínculos con el gigante asiático.

El no alineamiento activo fue concebido como una guía para la política exterior de América Latina ante la competencia global entre grandes potencias. Su principio fundamental es la negativa a alinearse con cualquiera de estas potencias como política de Estado. Implica determinar, en cada caso, el curso de acción más favorable al interés nacional, lo que incluye la libertad de proponer iniciativas propias en el ámbito de las relaciones internacionales y de la gobernanza global.

La propuesta fue presentada originalmente en un artículo de Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, publicado en *Foreign Affairs Latinoamérica* (2020), y fue ganando impulso en círculos académicos y políticos, tanto dentro de la región como fuera de ella. Un factor clave en su recepción fue la percepción de que el concepto de no alineamiento no está limitado a coyunturas temporales ni a contextos geográficos específicos, sino que responde a elementos estructurales, duraderos y universales del sistema internacional. Las potencias emergentes tienden a desafiar a las hegemonías en declive, las cuales, a su vez, reaccionan acorde.

Se trata de momentos recurrentes y peligrosos. Como ha señalado Graham Allison en su análisis de lo que denomina la “trampa de Tucídides” (Allison, 2017), estos conflictos presentan una alta probabilidad de desembocar en guerras. La doctrina del no alineamiento activo se aplica siempre que surgen situaciones de esta naturaleza, como ocurre actualmente en el conflicto entre Estados Unidos y Rusia, que —a diferencia del caso entre Estados Unidos y China— se desarrolla principalmente en los planos geopolítico y de seguridad, aunque con evidentes implicancias económicas. Por ello, la doctrina se presta naturalmente a su generalización y a considerar el no alineamiento como un posible nuevo derecho de los Estados, en la medida en que se vincula estrechamente con diversos conceptos e instituciones ya existentes en el derecho internacional.

En este artículo, sostenemos la vigencia y la actualización del concepto de no alineamiento activo y proponemos la formalización de un “derecho al no alineamiento”. Con ello, nos referimos a la necesidad de incorporar al derecho internacional el derecho de los países a definir libremente su propio rumbo en materia de política exterior y de modelo de desarrollo, sin estar sujetos a presiones indebidas por parte de las grandes potencias para adecuarse a las preferencias de estas en tales ámbitos. Con este propósito, buscamos inscribir el concepto y su aplicación dentro de las corrientes de pensamiento que analizan la competencia entre grandes potencias y de la llamada escuela de la autonomía, incorporando las lecciones derivadas de las experiencias de los Estados del sur global, en particular, de América Latina. Comenzamos con una reflexión sobre el no alineamiento, la soberanía y la autonomía

política, con especial énfasis en las dimensiones históricas y diplomáticas de América Latina. A continuación, abordamos el vínculo entre autonomía y no alineamiento en las relaciones internacionales de la región. Luego, presentamos una base teórica para un derecho al no alineamiento sustentada en el derecho internacional, los derechos humanos y el derecho a la neutralidad, para posteriormente caracterizar el contenido de dicho derecho y sus dimensiones externas e internas. Concluimos con una serie de propuestas sobre cómo avanzar hacia estos objetivos.

2. No alineamiento, soberanía y autonomía política

El concepto de no alineamiento está estrechamente vinculado al de autonomía política, el cual, a su vez, se fundamenta en el principio de soberanía. Una de las principales expresiones del ejercicio soberano es la autonomía para definir la política exterior. En este marco, el no alineamiento alude al ejercicio de dicha autonomía por parte de un Estado, en el sentido de no verse obligado a tomar partido en los conflictos entre potencias.

La cuestión de la autonomía —y su corolario, el no alineamiento— ha cobrado renovada relevancia en el debate actual sobre la dinámica del sistema internacional, en el contexto del tránsito de la unipolaridad hacia la multipolaridad. Sin embargo, estas problemáticas han estado presentes desde hace tiempo en la experiencia histórica de América Latina y el Caribe, en la medida en que dichos principios han sido frecuentemente vulnerados. Las luchas políticas y sociales de los países de la región dan testimonio de ello.

3. América Latina y la autonomía política: las dimensiones históricas y diplomáticas

En el plano político y diplomático, la cuestión de la autonomía en América Latina surgió principalmente en el contexto de la relación con Estados Unidos. Paradójicamente, el punto de partida fue la afirmación del propio Gobierno estadounidense sobre la independencia y autonomía de los países de la región respecto de Europa: la llamada doctrina Monroe, según la cual cualquier intervención de potencias europeas en los países americanos sería considerada un ataque a los intereses de EE. UU. Estas fueron las palabras del presidente James Monroe en su mensaje anual al Congreso de 1823:

Los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, en adelante no deben ser considerados como sujetos de futura colonización por ninguna potencia europea [...] debemos considerar cualquier intento [por parte de esas potencias] de extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como un peligro para nuestra paz y seguridad [y] cualquier intervención con el propósito de oprimirlos, o de controlar de cualquier otra manera su destino, [...] como una manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos (Monroe, 1823).

Inicialmente, la doctrina Monroe fue recibida favorablemente en América Latina: Simón Bolívar en Bolivia, Francisco de Paula Santander en Colombia, Bernardino Rivadavia en Argentina y Guadalupe Victoria en México expresaron su gratitud al gobierno de EE. UU. (Crow, 1980, p. 676). Otros, sin embargo, temieron que pudiera derivar en la imposición de una tutela estadounidense, entre ellos, Diego Portales, quien escribió a un amigo en 1822:

El Presidente de la Federación NA, Sr. Monroe, dijo:

Se reconoce que América es para los americanos. ¡Cuidado con salir de una dominación para caer en otra! Creo que todo esto responde a un plan: conquistar América, no con armas, sino mediante la influencia en todas las esferas. Tal vez no hoy, pero sí mañana (Portales, 1822; citado por Monge, 2022).

Sin embargo, esta actitud favorable cambió a lo largo del siglo XIX, en gran medida porque hubo una serie de intervenciones europeas a las cuales Estados Unidos no presentó objeción alguna. El Reino Unido ocupó las islas Malvinas en 1833 y se apoderó de parte del territorio de Honduras en 1835; Francia bombardeó Veracruz en 1838, y el Reino Unido, Francia, Alemania y España intervinieron en Haití entre 1869 y 1877. En total, se produjeron diez intervenciones de gran envergadura y varias menores sin que hubiera protestas por parte de Estados Unidos (Crow, 1980).

La doctrina Monroe parecía no estar funcionando. Esto fue particularmente evidente en el caso de la acción conjunta del Reino Unido, Alemania e Italia contra Venezuela, tras la decisión de este último país de suspender el pago de deudas a acreedores nacionales de esos tres países. El bloqueo y posterior bombardeo de los puertos venezolanos fue recibido con cierta cautela por la mayoría de los países latinoamericanos, preocupados por no antagonizar con su vecino del norte. México incluso participó como acreedor en el acuerdo de reparto de ingresos aduaneros al que Venezuela se vio obligada a adherir para saldar la deuda y poner fin al bloqueo (Boston, 1989).

La excepción fue Argentina, donde el hecho generó gran indignación. El influyente diario *La Nación* de Buenos Aires editorializó que el ataque constituía “una agresión latente contra cualquiera de las naciones que han surgido de una misma cuna. Hoy es usted, mañana yo”; y *La Prensa* se refirió a la “gran misión de Argentina de defender el principio de soberanía de toda América Latina” (Friedman y Long, 2015, pp. 140-141). También hubo una enérgica reacción diplomática por parte del Gobierno argentino, basada en la llamada doctrina Calvo, que prohíbe la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro y afirma la jurisdicción exclusiva de los tribunales nacionales en disputas pecuniarias entre nacionales y extranjeros.

La doctrina fue propuesta en 1896 por el jurista argentino Carlos Calvo. Los dos principios cardinales de la doctrina han sido resumidos por el principal estudioso del tema, el profesor Donald R. Shea (1955), del siguiente modo:

Primero, los Estados soberanos, al ser libres e independientes, gozan del derecho —sobre la base de la igualdad— de estar libres de “cualquier forma de interferencia” (*ingérence d’aucune sorte*) por parte de otros Estados, sea mediante el uso de la fuerza o de la diplomacia; y segundo, los extranjeros no tie-

nen derecho a privilegios o garantías que no estén también reconocidos a los nacionales, y deben recurrir exclusivamente a las autoridades locales para la resolución de eventuales reclamos o agravios (p. 19).¹

En la visión de Calvo (1896), ambos principios se basan firmemente en el concepto de autonomía nacional. Se trata de prohibir la intervención de un Estado en los asuntos de otro con el fin de perseguir objetivos como el cobro de deudas o la reparación de reclamos privados,

siendo la intervención el uso [...] de la fuerza moral o material, o de ambas, para obligar a un pueblo o a un gobierno a modificar su conducta política, cambiar sus instituciones, renunciar a una revolución, etc., constituyendo, en última instancia, un ataque a la autonomía nacional de un Estado (pp. 351-352).

Argentina tenía un historial de diferencias con Estados Unidos en esta materia y, mediante un trabajo diplomático sostenido, se propuso convencer a otros Gobiernos de adoptar una postura más firme frente a Washington. En la Primera Conferencia Panamericana de 1889, cuando el secretario de Estado estadounidense, James Blaine, propuso crear una unión aduanera y un sistema de arbitraje en América Latina —ambos administrados por Estados Unidos—, la delegación argentina, encabezada por Roque Sáenz Peña, movilizó a las delegaciones latinoamericanas para rechazar la propuesta y, en su lugar, presentó dos proyectos de resolución que prohibían las conquistas territoriales y reafirmaban la igualdad jurídica de los Estados. Ambos fueron aprobados a pesar de las objeciones de Estados Unidos. En la Segunda Conferencia Panamericana de 1902-03, Argentina presentó una versión de la doctrina Calvo que prohibía la intervención extraterritorial (ya fuera diplomática o militar) para resolver disputas pecuniarias, y establecía que nacionales y extranjeros eran iguales ante la ley. Según Friedman y Long (2015), “gracias a una labor persuasiva con las demás delegaciones, los argentinos lograron aislar a Estados Unidos: todas las delegaciones presentes firmaron la resolución, excepto Estados Unidos y Haití” (pp. 139-140).

La tarea de traducir la doctrina Calvo en política exterior oficial recayó en el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis María Drago, quien la reformuló en términos más acotados y precisos. Como respuesta al bloqueo de Venezuela y a la renuencia del Gobierno estadounidense a intervenir con base en la doctrina Monroe, Drago envió una nota a la administración de Roosevelt en diciembre de 1902, en la que proponía que, como corolario de la doctrina Monroe, se estableciera el principio de que la deuda pública de los países americanos no podía dar lugar a una intervención armada (Hershey, 1907).

Roosevelt respondió aceptando formalmente la doctrina Drago. No obstante, simultáneamente propuso una reinterpretación ampliada de la doctrina Monroe: el llamado corolario Roosevelt, que avanzaba significativamente en el sentido de comprometer la autonomía política de los países latinoamericanos frente a Estados Unidos. En efecto, dicho corolario afirmaba el derecho de intervención de Washington

1 Véase también Tamburini (2002).

en cualquier país de la región en casos de “mala conducta” o de un debilitamiento grave de la autoridad gubernamental.

El corolario fue descrito por el presidente Roosevelt (1904) en los siguientes términos:

Todo lo que este país desea es ver a las naciones vecinas estables, ordenadas y prósperas. Cualquier país cuyo pueblo se comporte de manera adecuada puede contar con nuestra más sincera amistad. [...] Las faltas crónicas, o una impotencia que derive en una desintegración general de los vínculos de la sociedad civilizada, pueden requerir, en América como en otras regiones, la intervención de alguna nación civilizada. Y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la doctrina Monroe puede llevar a que los Estados Unidos, aunque de manera reticente, ejerzan un poder de policía internacional en casos flagrantes de tales faltas o debilidades.

El corolario constituyó la expresión de la política exterior de Roosevelt basada en el célebre principio de “hablar suave y llevar un gran garrote”. En esencia, legitimaba la posibilidad de intervención militar en América Latina cuando así lo requirieran los intereses estratégicos de Estados Unidos.²

Como respuesta al corolario Roosevelt, Argentina insistió en proponer la adopción de la doctrina Drago como norma de derecho internacional en la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, de 1907. La iniciativa logró el respaldo de varios países, aunque no de la mayoría. En su lugar, Estados Unidos propuso como solución de compromiso la llamada doctrina Porter, que establecía el arbitraje obligatorio y contemplaba la posibilidad de recurrir a la intervención armada en caso de incumplimiento. La propuesta fue aprobada en la Conferencia, pero recibió reservas por parte de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Uruguay. Varios países latinoamericanos que rechazaron la doctrina Porter optaron posteriormente por incorporar una versión de la doctrina Calvo en sus constituciones nacionales: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (Friedman y Long, 2015, p. 143).

El corolario Roosevelt fue utilizado para justificar las intervenciones militares de Estados Unidos en Cuba, República Dominicana, Haití y Nicaragua durante las tres primeras décadas del siglo XX. Estas acciones estuvieron precedidas, en 1903, por el apoyo activo del Gobierno estadounidense a grupos en Colombia, que promovieron con éxito la secesión de Panamá. Intervenciones tan abiertas suscitaron una reacción crítica en América Latina, encabezada por Argentina, pero con un papel creciente de México, que se sumó a la demanda argentina en la Sexta Conferencia Panamericana de 1928 para poner fin a las intervenciones armadas en el continente. Dos años más tarde, México amplió el principio de no intervención al de no injerencia, mediante la promulgación de la doctrina Estrada. Según esta, ante un cambio de Gobierno en otro país, México no tomaría en consideración la forma en que dicho cambio se hubiera producido para decidir el mantenimiento o retiro de sus repre-

2 El término proviene de una frase de una carta de Roosevelt (1900): “Siempre me ha gustado el proverbio de África Occidental: ‘Habla suavemente y lleva un gran garrote; llegarás lejos’”.

sentantes diplomáticos en el país en cuestión. En la práctica, ello implicó la eliminación de la figura del “reconocimiento” dentro de su política exterior.³

Estados Unidos rechazó inicialmente estas demandas y se mantuvo firme en su defensa de la doctrina Porter. Sin embargo, la presión ejercida por América Latina —sentida personalmente por el presidente electo Herbert Hoover durante una gira por el continente a fines de 1928— condujo a un cambio de postura y a la adopción de la política del buen vecino, comúnmente asociada al nombre de Franklin D. Roosevelt, quien se convirtió en su principal exponente. En su discurso inaugural, Roosevelt (1933) afirmó:

En el ámbito de la política mundial, dedicaré esta Nación a la política del buen vecino: el vecino que se respeta resueltamente a sí mismo y, precisamente por ello, respeta los derechos de los demás; el vecino que cumple con sus obligaciones y respeta la inviolabilidad de sus compromisos en un mundo de vecinos.

En la práctica, sin embargo, la política fue anunciada por Hoover en abril de 1929 y aplicada por su Gobierno al ordenar el retiro de los marines estadounidenses de Nicaragua. En 1934, Roosevelt retiró las tropas estadounidenses de Haití y derogó la Enmienda Platt, que había autorizado la intervención de Estados Unidos en Cuba. En 1940, su administración también puso fin al control estadounidense de las aduanas en la República Dominicana. Posteriormente, el Gobierno estadounidense adoptó el principio Estrada de eliminación del reconocimiento diplomático a Gobiernos extranjeros. En abril de 1946, el secretario de Estado James Byrnes anunció que, a partir de ese momento, Estados Unidos otorgaría reconocimiento a todos los Gobiernos *de facto*, aunque dicho reconocimiento no debía interpretarse como una aprobación de sus políticas (Dozer, 1966, p. 327).

La doctrina del buen vecino y el abandono de la intervención directa se mantuvieron como política oficial de Estados Unidos durante las administraciones posteriores.⁴ Sin embargo, ello no impidió que se produjeran situaciones en las que Washington apoyó acciones armadas contra Gobiernos del continente. Ejemplos emblemáticos de esta contradicción fueron el derrocamiento del Gobierno democráticamente electo de Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954, con el respaldo de la administración Eisenhower; la fallida invasión de bahía de Cochinos en Cuba en 1961, durante el mandato de Kennedy, y el desembarco de marines en la República Dominicana en 1965, bajo la presidencia de Johnson. A estas intervenciones se sumaron operaciones encubiertas destinadas a desestabilizar Gobiernos considerados hostiles (Brasil, Chile y Uruguay en las décadas de 1960 y 1970, y Nicaragua en los años 80).

3 La doctrina lleva el nombre de Genaro Estrada, ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio. Véase La Doctrina Estrada (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1978), donde se describe el “reconocimiento” como una práctica degradante que, además de vulnerar la soberanía de otras naciones, las coloca en una situación en la que sus asuntos internos pueden ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos.

4 Un intento de revitalizar este enfoque fue la Alianza para el Progreso, iniciada en 1961 por el presidente Kennedy, pero abandonada gradualmente tras su muerte, en 1963.

Para la década de 1960, la preocupación de América Latina por la autonomía se había desplazado del ámbito militar al político y económico. Una expresión concreta de esta evolución fue el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, una declaración de principios acordada en 1969 por los países de la región, que desde 1964 venían elaborando parámetros comunes para su acción internacional a través de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). El texto del Consenso fue entregado formalmente al presidente Nixon por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile Gabriel Valdés, quien presidió la reunión en la que se adoptó el documento. El párrafo inicial da cuenta de la centralidad que adquirió la cuestión de la autonomía para los países del continente:

Los países miembros de la CECLA afirman la personalidad de América Latina. El proceso de desarrollo de la región y las transformaciones que se están operando en cada uno de sus países, unidas a los cambios que ocurren en el mundo, imponen modificaciones importantes en las modalidades de las relaciones de América Latina con los demás miembros de la comunidad internacional.

Es ineludible, por tanto, que los países latinoamericanos procuren alcanzar soluciones elaboradas con criterios propios, que reflejen su identidad nacional (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, 1969, pp. 404-405).

La cuestión de la autonomía fue retomada también en este período por la intelectualidad latinoamericana, lo que dio lugar a importantes aportes teóricos con implicancias en el ámbito de las políticas públicas. Entre ellos destacan la denominada escuela de la autonomía y la teoría de la dependencia, así como una profundización de la noción centro-periferia asociada a Raúl Prebisch y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). A ellos nos referiremos más adelante.

Sin embargo, la autonomía latinoamericana se vio sacudida en la década de 2010 por el aumento de las tensiones entre Estados Unidos y China. Estas no son simplemente el resultado de una guerra comercial o tecnológica convencional, sino más bien la expresión de una disputa por la hegemonía en el proceso de globalización y en el mundo globalizado resultante. Lo que está en juego es, por un lado, la primacía económica mundial, con competencia en los ámbitos comercial, de inversión, tecnológico y financiero, todos ellos con implicancias geopolíticas y, por otro lado —íntimamente ligado a lo anterior—, la definición de las reglas de la economía mundial globalizada y de la gobernanza económica internacional, con consecuencias para los modelos de desarrollo de los Estados nacionales.

Así, el presidente Obama declaró en 2016, al referirse al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP), que la cuestión central era quién debería escribir las reglas de la economía global. A su juicio, dicho acuerdo permitiría que “Estados Unidos, y no China, lidere el camino en el comercio global”, y añadió:

América debe escribir las reglas. América debe marcar la pauta. Los demás países deben seguir las reglas que América y nuestros socios establezcan, y no al

revés. El mundo ha cambiado. Las reglas están cambiando con él. Estados Unidos —no países como China— debería escribirlas.

El presidente Biden reafirmó esta postura en términos muy similares en 2020 (Biden, 2020).

4. Autonomía y no alineamiento en las relaciones internacionales de América Latina

Es en este contexto que resurge en América Latina la cuestión del no alineamiento. Su detonante fue la ofensiva diplomática de la administración Trump, orientada a inducir a los países del continente a cortar —o al menos reducir— sus vínculos con China.

La ofensiva comenzó en febrero de 2018, cuando el secretario de Estado Rex Tillerson, en vísperas de emprender una gira por América Latina, pronunció un discurso en la Universidad de Texas en Austin, su *alma mater*, en el que sostuvo:

China [...] ofrece la apariencia de un camino atractivo hacia el desarrollo. Pero, en realidad, esto a menudo implica intercambiar ganancias de corto plazo por una dependencia de largo plazo.

[...]

El modelo chino extrae recursos valiosos para alimentar su propia economía, frecuentemente sin considerar las leyes locales ni los derechos humanos.

[...]

China es hoy el principal socio comercial de Chile, Argentina, Brasil y Perú. [...] las prácticas comerciales desleales empleadas por muchos chinos han perjudicado a los sectores manufactureros de estos países, generando desempleo y reduciendo los salarios de los trabajadores.

América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo buscan beneficiar a su propio pueblo (Tillerson, 2018).

El mensaje fue reiterado por su sucesor en la Secretaría de Estado, Michael Pompeo, durante una visita a Chile en abril de 2019:

Cuando China hace negocios en lugares como América Latina, a menudo inyecta capital corrosivo en el torrente económico, dando vida a la corrupción y socavando la buena gobernanza [...] no me parece un socio confiable. [...] La estrategia de China es clara: buscan el control económico de los países (Pompeo, 2019).

En enero de 2020, Mauricio Claver-Carone, director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca bajo la administración Trump, declaró:

Ecuador, Bolivia y Perú han mantenido relaciones comerciales ‘antinaturales’ con China, y sería positivo que fortalecieran sus vínculos con Estados Unidos,

porque, al fin y al cabo, lo que se observa de China son los peores hábitos del pasado: dependencia, endeudamiento y corrupción. Eso es lo que ha traído al Hemisferio Occidental, prácticas propias del siglo XX, un siglo perdido para América Latina (Claver-Carone, 2020).

En octubre de 2020, la administración Trump logró que Claver-Carone fuera designado presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, con el objetivo, entre otros, de utilizar los recursos del banco para contrarrestar la influencia de China en el continente (Financial Times, 2021).

Las raíces conceptuales y políticas de la preocupación latinoamericana por el no alineamiento se encuentran en tres corrientes del pensamiento regional sobre la autonomía: el análisis del sistema internacional basado en el concepto de centro-periferia desarrollado por Raúl Prebisch en la CEPAL en la década de 1950; la teoría de la dependencia, propuesta en las décadas de 1960 y 1970 por un grupo de intelectuales de la región —entre los más destacados, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Theotonio dos Santos y Ruy Mauro Marini—, y las contribuciones de la llamada escuela de la autonomía, asociada con Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig a fines de los años setenta (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980), y retomadas en los años 2000, entre otros, por Tokatlian y Russell (2002), Briceño Ruiz (2014, 2015) y Simonoff (2014).

La noción de centro-periferia describe una situación de dependencia internacional en las dimensiones económica y comercial del desarrollo nacional. Los países latinoamericanos forman parte de un sistema en el cual los frutos del progreso técnico son apropiados por los países capitalistas desarrollados —el “centro”—, generadores de tecnología y exportadores de manufacturas con alto valor agregado, mientras que los países latinoamericanos, como productores y exportadores de materias primas de bajo valor agregado, quedan fuera del circuito de la innovación, la productividad y, en última instancia, del desarrollo.

Prebisch (1983) resume los elementos esenciales de su formulación del siguiente modo:

Puse especial énfasis en el hecho de que los países de América Latina forman parte de un sistema de relaciones económicas internacionales que denominé “centro-periferia”. [...] reflejaba el papel activo de los centros industriales y la pasividad de la periferia, donde las fluctuaciones económicas de los centros intensificaban sus consecuencias. Existía, en efecto, una “constelación económica” cuyo centro estaba constituido por los países industrializados, favorecidos por esa posición —sustentada en su adelanto previo en términos de progreso técnico—, que organizaban el sistema en su conjunto en función de sus propios intereses (pp. 1078-1079).

En consecuencia, la estrategia propuesta para escapar de este intercambio desigual y avanzar hacia la autonomía económica y el desarrollo fue la industrialización.

El concepto de centro-periferia constituye el punto de partida para los teóricos de la dependencia, quienes le añaden la noción de la presencia del centro en la periferia. Esta se manifiesta en la incidencia de la inversión extranjera, así como en los

vínculos entre el capital internacional y el capital local, y en la emergencia de élites nacionales integradas a circuitos políticos y sociales transnacionales. Por un lado, esto tiende a consolidar la dependencia, pero, por otro, abre espacios para una autonomía económica limitada, en la forma de un “desarrollo asociado-dependiente”.

El término fue propuesto por Fernando Henrique Cardoso (1973), quien sostiene que la dependencia puede coexistir con el desarrollo y con una autonomía económica dinámica:

Desarrollo asociado-dependiente: la expresión fue elegida de manera deliberada para articular dos nociones que, tradicionalmente, se han presentado como separadas y hasta contradictorias entre sí: desarrollo y dependencia. En mi opinión, los cambios en la organización del capitalismo internacional han dado lugar a una nueva división internacional del trabajo. El motor de esta transformación es la empresa multinacional. Esta nueva división del trabajo introduce un componente dinámico en el mercado interno. De este modo, los intereses de las empresas extranjeras pueden ser, en cierta medida, compatibles con la prosperidad interna de los países dependientes y, en ese sentido, contribuir al desarrollo.

Por su parte, la escuela de la autonomía pone el foco en la dimensión política. Para uno de sus principales exponentes, Helio Jaguaribe (1979), la autonomía implica “un margen razonablemente amplio de autodeterminación en la conducción de los asuntos internos y una apreciable capacidad de acción internacional independiente” (p. 93).

El acceso a la autonomía depende de dos condiciones básicas: la viabilidad nacional y la permisibilidad internacional.

[...]

La viabilidad nacional de un país depende, para un determinado momento histórico, en la medida en que disponga grado en que dispone de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional.

[...]

La categoría de permisibilidad internacional [...] se refiere, fundamentalmente, a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción (Jaguaribe, 1979, p. 96-97).

Otro autor destacado de esta escuela, Juan Carlos Puig (1984), define la autonomía como “la máxima capacidad de autodeterminación que puede alcanzarse, teniendo en cuenta las limitaciones objetivas del mundo real” (p. 74). De manera más específica, Puig propone el concepto de autonomía heterodoxa, la cual:

no acepta la imposición dogmática de [...] visiones políticas y estratégicas que solo consideran el interés del poder hegemónico; interés que, en la gran ma-

yoría de los casos, refleja en realidad los deseos de ciertos grupos de presión o facciones internas de poder (p. 78).

Puig delimita el alcance de la autonomía heterodoxa en función de tres dimensiones: a) el modelo interno de desarrollo, que puede no coincidir con las expectativas ni las preferencias del poder hegemónico; b) los vínculos internacionales que no revisten carácter estratégico a escala global, y c) la distinción entre el interés nacional del poder dominante y el interés estratégico del bloque al que pertenece.

5. El derecho al no alineamiento

En este contexto, la propuesta del derecho al no alineamiento se refiere al ejercicio del derecho de todo país a no ser forzado a alinearse en conflictos entre grandes potencias. Como se ha señalado, las raíces de la propuesta del derecho al no alineamiento están profundamente arraigadas en el pensamiento latinoamericano. Asimismo, se vincula con el concepto de no alineamiento surgido durante la Guerra Fría, en la Conferencia de Bandung de 1955 y la posterior creación del Movimiento de Países No Alineados en 1961. Si bien el objetivo central de aquella época —la independencia respecto de los dos bloques en que se dividía el mundo, incluida su dimensión militar— no resulta plenamente aplicable al contexto actual, varios de los principios fundacionales conservan hoy plena vigencia.⁵

6. El no alineamiento y el derecho internacional

El derecho a la libre determinación está consagrado en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes. Se expresa en los mismos términos en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos adoptados el 16 de diciembre de 1966: “*Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*” (art. 1. 1).

Este derecho ha sido reiterado en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En particular, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, del 4 de diciembre de 1986, establece: “El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación” (art. 1. 2.).

5 “Los principales objetivos de los países no alineados se centraban en el apoyo a la autodeterminación, la independencia nacional, la soberanía y la integridad territorial de los Estados; la oposición al *apartheid*; la no adhesión a pactos militares multilaterales y la independencia frente a las influencias y rivalidades de las grandes potencias o bloques; la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, contra el colonialismo, el neocolonialismo, el racismo, la ocupación y la dominación extranjeras; el desarme; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la coexistencia pacífica entre todas las naciones; el rechazo al uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; el fortalecimiento de las Naciones Unidas; la democratización de las relaciones internacionales; el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional; así como la cooperación internacional sobre bases de igualdad” (Centre for Science and Technology of the Non-aligned and Other Developing Countries, s. f.).

La libre determinación se vincula estrechamente con la prohibición de la injerencia en los asuntos internos de los Estados, principio también consagrado en instrumentos jurídicos internacionales. La Carta de las Naciones Unidas dispone:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta (art. 2.7).

En la misma línea, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General reafirma el principio según el cual “todo Estado tiene el derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado” (p. 8).

Este principio se encuentra formulado de manera aún más categórica en la Carta de la Organización de los Estados Americanos:

Artículo 3

[...]

e). Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse de la forma que más le convenga; y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.

[...]

Artículo 19

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

Artículo 20

Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

La prohibición del uso de la fuerza, por su parte, está expresamente contenida en la Carta de las Naciones Unidas:

Artículo 2

3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

La Carta de la OEA recoge este principio en los siguientes términos: “Los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados” (art. 22).

7. El no alineamiento y los derechos humanos

La propuesta de un derecho al no alineamiento también se vincula con dos desarrollos relevantes en la teoría y práctica de los derechos humanos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

El primero es la emergencia del concepto de derechos humanos colectivos, según el cual el titular del derecho no es el individuo, sino una entidad social. Esta noción ya está presente en el artículo 1 de los pactos internacionales previamente citados, pero adquiere un desarrollo más explícito en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada el 4 de diciembre de 1986. Allí se define el derecho al desarrollo de la siguiente manera:

Es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y *todos los pueblos* [énfasis nuestro] están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (art. 1).

Existen asimismo tratados internacionales de derechos humanos en los que los titulares de los derechos no son individuos, sino grupos específicos, como las mujeres, los niños, los trabajadores migrantes o las personas con discapacidad.

De igual forma, diversos instrumentos jurídicos internacionales —incluidos tratados de derechos humanos— han reconocido a los Estados como titulares de derechos en el ámbito del derecho internacional. La Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y adoptada mediante la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, el 24 de octubre de 1970, afirma lo siguiente: “Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”. Este principio se reafirma en el apartado relativo a la igualdad soberana de los Estados, donde se establece: “Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente sus sistema político, social, económico y cultural”.

En la misma línea, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo reconoce expresamente el derecho de los Estados:

De formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste (art. 2.3).

8. Derecho al no alineamiento y derecho a la neutralidad

La propuesta de un derecho al no alineamiento se vincula también con el concepto de derecho a la neutralidad, consagrado en el derecho internacional. Este último fue formalizado en la Convención de La Haya (V) relativa a los derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre, del 18 de octubre de 1907. Si bien el contexto de la Convención es el estado de guerra, su implicancia jurídica fundamental es el reconocimiento del derecho de los Estados a no involucrarse en conflictos ajenos, y de las garantías que ofrece el estatuto de neutralidad. Así, el artículo 1 de la Convención establece que “el territorio de las potencias neutrales es inviolable”, y el artículo 10 señala que “no podrá ser considerado como un acto hostil el hecho de que una potencia neutral rechace, incluso por la fuerza, las violaciones de su neutralidad”.

No obstante, existen diferencias fundamentales entre el derecho al no alineamiento y el derecho a la neutralidad. El no alineamiento no implica equidistancia, neutralidad ni abstención, sino que se remite al ejercicio soberano de la autonomía de los Estados para definir libremente su relación con cada potencia en función de sus propios intereses nacionales y de la coyuntura internacional. En el caso particular de la rivalidad entre Estados Unidos y China, América Latina presenta relaciones históricas, convergencias y divergencias diferenciadas con cada una de estas potencias, que evolucionan con el tiempo. Lo esencial es que, a diferencia del derecho a la neutralidad, que impone una obligación de abstención frente a cualquier forma de apoyo a las partes beligerantes (arts. 2 a 5 de la Convención), el derecho al no alineamiento no impide a los Estados participar activamente en los asuntos internacionales en los que se manifieste una confrontación entre grandes potencias. Por el contrario, les permite hacerlo selectivamente, de acuerdo con sus propios intereses, que pueden coincidir en ciertos casos con los de una u otra parte. En este sentido, el no alineamiento no es una estrategia internacional ni un principio de acción predeterminado, sino un derecho político y diplomático que los Estados ejercen con flexibilidad y discernimiento, en función de circunstancias internacionales cambiantes.

9. El derecho al no alineamiento: contenido

En cuanto a su contenido, el derecho al no alineamiento puede definirse en dos niveles: externo, en relación con la posición y conducta del país dentro del sistema internacional, e interno, en cuanto a sus implicancias para las decisiones de política nacional.

9.1. Dimensión externa

En primer lugar, el derecho al no alineamiento se remite a la facultad soberana de los Estados y de sus sociedades nacionales para definir libremente sus relaciones internacionales en todos los ámbitos, sin estar sometidos a presiones diplomáticas, políticas o económicas, ni a ninguna forma de coerción por parte de otros Estados, en particular de aquellos que ostentan posiciones hegemónicas. Esta facultad abarca todas las formas de vinculación externa —política, diplomática, de seguridad y defensa, económica, social y cultural— y supone, además, la capacidad de formular respuestas diferenciadas y matizadas ante situaciones y conflictos internacionales complejos. Un ejemplo ilustrativo de este ejercicio de autonomía lo constituye la actual guerra en Ucrania, en la que resulta posible combinar una condena categórica de la invasión rusa, como violación flagrante del derecho internacional, con la decisión soberana de no involucrarse directamente en el conflicto mediante el envío de armamento o tropas, al tiempo que se acompañan tales posturas con iniciativas orientadas a detener las hostilidades y restablecer la paz.

Del mismo modo, esta dimensión comprende el derecho de los Estados y de sus sociedades a contribuir al diseño y adecuado funcionamiento de las estructuras de gobernanza global, sobre la base de valores fundamentales como la democracia, los derechos humanos, el multilateralismo, la protección del medio ambiente y la igualdad de género, sin que ello conlleve estar sometidos a presiones o condicionamientos externos de ningún tipo. En el plano económico, el principio de no alineamiento plantea la necesidad de compatibilizar el fortalecimiento de los marcos multilaterales de gobernanza —y de las disciplinas orientadas a la gestión y preservación de los bienes públicos globales— con el respeto pleno a las prerrogativas soberanas de las autoridades democráticas nacionales.

9.2. Dimensión interna

Este último punto se vincula con la dimensión interna del derecho al no alineamiento. En efecto, se trata de una afirmación del derecho de los Estados y de las sociedades nacionales a definir sus propios modelos de desarrollo y sus formas de organización política, económica y social, con independencia de cualquier otro modelo propuesto a nivel internacional. Esta dimensión adquiere especial relevancia ante el rápido avance de la globalización, que tiende a generar una suerte de uniformidad en torno a las formas de organización de la producción y a los patrones de consumo asociados al modelo capitalista liberal occidental. Una postura no alineada frente a la globalización implica un esfuerzo por acceder a los beneficios de la integración en la economía mundial, sin por ello renunciar a la capacidad de implementar modelos alternativos de inserción que sean coherentes con los valores y las preferencias de las sociedades nacionales.

Conclusión

¿Cómo puede incorporarse este derecho al derecho internacional? No se trata, en modo alguno, de un proceso sencillo. No obstante, un posible punto de partida sería la adopción de una resolución por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Si bien estas resoluciones no tienen carácter vinculante, como sí lo poseen los tratados, convenciones o acuerdos internacionales, su creciente reconocimiento como *soft law* les otorga una influencia normativa significativa, con el potencial de dar lugar, en una etapa posterior, a la adopción de un instrumento jurídicamente obligatorio.

De manera paralela —o incluso complementaria—, el derecho podría incorporarse en los instrumentos constitucionales nacionales como un derecho internacional del respectivo Estado. Esto podría, a su vez, allanar el camino hacia su integración en el derecho internacional público, en calidad de extensión del principio de autonomía política de la nación. La mera formulación jurídica del derecho no basta por sí sola, pero crea el marco normativo necesario para el despliegue de una conducta estatal coherente y respetuosa de sí misma a lo largo del tiempo. El reconocimiento internacional del derecho al no alineaamiento representaría un paso decisivo en la dirección de concretar el objetivo de la autonomía nacional.

Referencias

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape the Thucydides Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (resolución 2200 A, XXI). https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (24 de octubre de 1970). *Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración Relativa a los Principios De Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Principios/RESOLUCI%D3N%202625.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (4 de diciembre de 1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>
- Biden, J. R. (2020). Why America must lead again. Rescuing US foreign policy after Trump. *Foreign Affairs*, 99(2), 64-76.
- Boston, G. A. (1989). *A doctrine revised: The Venezuelan Crisis of 1902 and the Roosevelt Corollary* [Tesis de maestría, Western Michigan University, n.º 1110], Western Michigan University ScholarWorks. https://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2110&context=masters_theses
- Briceño Ruiz, J. (2014). Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18), 9-41.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (eds.). (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Editorial Biblos.
- Calvo, C. (1896). *Le droit international théorique et pratique précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens*. Rousseau.
- Cardoso, F. H. (1973). Associated-dependent development: Theoretical and practical implications. En A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*. Yale University Press.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. 30 de abril de 1948. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf
- Carta de las Naciones Unidas. 24 de octubre de 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Centre for Science and Technology of the Non-aligned and Other Developing Countries (NAM S&T Centre). (s. f.). About Non-aligned Movement (NAM). <https://www.namstct.org/about.html>
- Claver-Carone, M. (18 de enero de 2020). *Dependence, debt and corruption: What China brings to Latin America, according to the US*. World Today News.
- Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana. (1969). Consenso Latinoamericano de Viña del Mar. *Estudios Internacionales*, 3(11), 403-418. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1969.18950>

- Convenio relativo a los derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestres (Segunda Conferencia de la Paz, La Haya 18 de octubre de 1907). Dipublico.org. <https://www.dipublico.org/109753/convenio-relativo-a-los-derechos-y-deberes-de-las-potencias-y-personas-neutrales-en-caso-de-guerra-terrestres-segunda-conferencia-de-la-paz-la-haya-18-de-octubre-de-1907/>
- Crow, J. A. (1980). *The Epic of Latin America*. University of California Press.
- Dozer, D. M. (1966). Recognition in Contemporary Inter-American Relations. *Journal of Inter-American Studies*, 8(2), 318-335.
- Estrada, G. (27 de septiembre de 1930). *La Doctrina Estrada*. (Declaración formulada el 27 de septiembre de 1930 por Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores de México). Dipublico.org. <https://www.dipublico.org/121348/la-doctrina-estrada-declaracion-formulada-el-27-de-septiembre-de-1930-por-genaro-estrada-secretario-de-relaciones-exteriores-de-mexico/>
- Financial Times. (16 de mayo de 2021). *Beijing faces scrutiny over clout at Latin American development bank*. <https://www.ft.com/content/e4bae811-8452-4f63-a1df-5baea103eaaf>
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: No alineamiento y la segunda Guerra Fría. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3), 107-115.
- Friedman, M. P. y Long, T. (2015). Soft balancing in the Americas: Latin American opposition to US Intervention, 1898-1936. *International Security*, 40(1), 120-156.
- Hershey, A. S. (1907). The Calvo and Drago doctrines. *The American Journal of International Law*, 1(1), 26-45.
- Hoover, H. (13 de abril de 1929). *Address to the Gridiron Club*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-gridiron-club-2>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1979.16458>
- Memoria Política de México. (1978). 1930. *La Doctrina Estrada*. Genaro Estrada, Septiembre de 1930. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1930LDE.html>
- Monge, C. (23 de febrero de 2022). *La próxima Cumbre de las Américas: Las lecciones de la historia*. Nodal. <https://www.nodal.am/2022/02/la-proxima-cumbre-de-las-americas-the-lessons-of-history-by-carlos-monge/>
- Monroe, J. (2 de diciembre de 1823). *December 2, 1823: Seventh Annual Message (Monroe Doctrine)*. Transcript. Miller Center. University of Virginia. <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-2-1823-seventh-annual-message-monroe-doctrine>
- Obama, B. (2 de mayo de 2016). The TPP would let America, not China, lead the way on global trade. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html
- Pompeo, M. R. (12 de abril de 2019). *Remarks on U.S. Latin American Policy*. US Embassy in Nicaragua. <https://ni.usembassy.gov/remarks-on-u-s-latin-american-policy/>

- Portales, D. (11 de febrero de 2018). Carta a José M. Cea (marzo de 1922). En *Cartas de Diego Portales (selección)*. Inteligencia Artificial en Educación. <https://historialimagen.cl/2018/02/11/cartas-de-diego-portales-seleccion/>
- Prebisch, R. (1983). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, 50(2), 1077-1096.
- 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 de Argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. En J. C. Puig (ed.), *América Latina: políticas exteriores comparadas* (Vol. I, pp. 91-169). Grupo Editor Latinoamericano.
- Roosevelt, F. D. (4 de marzo de 1933). *FDR's First Inaugural Address*. <https://www.commonlit.org/en/texts/fdr-s-first-inaugural-address>.
- Roosevelt, T. (26 de enero de 1900). *Letter to Henry L. Sprague*. Heritage Auctions. <https://historical.ha.com/itm/autographs/us-presidents/theodore-roosevelt-typed-letter-signed-as-governor-of-new-york-two-pages-9-x-115-albany-new-york-january-26-190/a/6054-34087.s>.
- Roosevelt, T. (6 de diciembre de 1904). *Fourth Annual Message*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fourth-annual-message-15>.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2022). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21.
- Shea, D. R. (1955). *The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*. University of Minnesota Press.
- Simonoff, A. (2014). La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 24(43), 185-195. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/114657>
- Tamburini, F. (2002). Historia y destino de la doctrina Calvo: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo? *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 24.
- Tillerson, R. (1 de febrero de 2018). *U.S. Engagement in the Western Hemisphere*. <https://2017-2021.state.gov/u-s-engagement-in-the-western-hemisphere/>
- Wilkins, T. S. (2012). 'Alignment', not 'alliance' – The shifting paradigm of international security cooperation: Toward a conceptual taxonomy of alignment. *Review of International Studies*, 38(1), 3-76.

América Latina y su papel en el nuevo orden mundial: de la integración a la “colaboración”



Carola Ramón

Ph. D. en Economía por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres; MSc en Economía del Queen Mary College de la Universidad de Londres; máster en Economía de la Universidad del CEMA; licenciada en Economía por la USAL. Es vicepresidenta del CARI y profesora de maestría y posgrado en numerosas universidades. Fue subsecretaria de Negociaciones Económicas Multilaterales y Bilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. También se desempeñó en el Ministerio de Economía como subsecretaria de Planificación Federal. Correo de contacto: carola.ramon@cari.org.ar

1. Introducción

Este artículo analiza la evolución del papel de América Latina dentro del nuevo orden mundial multipolar, centrándose en los retos y oportunidades para la integración regional. Examina cómo la región navega por el cambiante triángulo geopolítico formado por Estados Unidos, China y, en cierta medida, la Unión Europea. La relativa estabilidad política y social de América Latina y su abundancia de recursos naturales estratégicos, así como su capital humano, la posicionan como un actor global potencial. Sin embargo, su fragmentación institucional regional y sus enfoques politizados de la integración han limitado su influencia. Basándose en megatendencias actuales, como el *nearshoring*, la transformación digital y la transición energética, se hace hincapié en la necesidad de pasar de modelos de integración ideológicos a una cooperación más pragmática y sectorial. Concluimos que América Latina debe adoptar un modelo flexible y basado en los intereses del “trabajo conjunto” para mejorar su relevancia global y responder a los desafíos transnacionales de manera más eficaz.

2. América Latina y su rol en el orden mundial

América Latina se encuentra actualmente en uno de sus períodos más difíciles, ya que debe hacer frente a crisis superpuestas, tanto dentro como fuera de la región. En cuanto a estas últimas, el sistema multilateral navega en aguas turbulentas; existen tensiones comerciales entre las dos principales economías y la polarización política se está extendiendo por todo el mundo. Por otra parte, América Latina como región también se enfrenta a varios problemas, ya que muchos países siguen lidiando con las secuelas económicas de la pandemia de COVID-19, la contracción económica, la profunda polarización política, la erosión democrática y el debilitamiento de la integración regional. Por lo tanto, este escenario puede describirse como una crisis dentro de otra crisis. Se trata de un momento crucial, pero también puede ser una oportunidad para convertirse en un punto de inflexión en la búsqueda de América Latina de una mayor autonomía y relevancia global.

En las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado un cambio en el modelo tradicional de las relaciones internacionales. La relativa retirada de Estados Unidos de la región, como consecuencia de una mayor atención estadounidense hacia Asia-Pacífico, ha creado un vacío político y económico que ha sido rápidamente ocupado por otros actores globales, en particular, China. Esta se ha convertido en un socio comercial fundamental para la mayoría de los países latinoamericanos, y ha superado en muchos casos incluso a Estados Unidos y a la Unión Europea. Junto a esta expansión económica, la creciente presencia diplomática de China es vista cada vez más por Estados Unidos como una amenaza estratégica y un intento de construir una nueva esfera de influencia (Cattafi y Papp, 2025), lo que se ha agudizado aún más en la actual segunda presidencia de Trump.

La reconfiguración de las potencias mundiales constituirá un momento crucial para América Latina, ya que, para integrarse eficazmente en este sistema internacional cambiante y poder navegar con éxito por un equilibrio saludable entre las dos potencias económicas, la región deberá superar algunas de sus deficiencias estructurales, a saber, su integración fragmentada y su débil liderazgo. Hasta ahora, la región no ha logrado articular o defender eficazmente sus intereses estratégicos regionales en la escena mundial, a pesar de su enorme potencial económico y su diverso panorama político. Las políticas regionales descoordinadas y las agendas nacionales fragmentadas y politizadas han dado lugar a una falta de unidad regional, que afecta a su presencia mundial. No obstante, la región posee activos innegables: abundantes recursos naturales, una rica diversidad cultural, una geografía favorable y la ausencia de conflictos armados (Cattafi y Papp, 2025).

Sin embargo, estas fortalezas siguen sin aprovecharse, en gran parte debido a los retos actuales en materia de gobernanza, disparidad económica y polarización ideológica. Mientras que algunos países siguen bajo la influencia económica y política de los Estados Unidos, ya sea por elección o por necesidad, otros han tratado de profundizar sus lazos con China, Rusia y una gama más amplia de socios en Europa, África y Asia. En la actualidad, América Latina navega por una compleja relación triangular con Estados Unidos y China, en la que la dinámica de influencia sigue siendo fluida (Cattafi y Papp, 2025). Además, varios países latinoamericanos aspiran

a asumir roles de liderazgo, como se puede ver en la pertenencia de Brasil al BRICS y en la participación de México, Brasil y Argentina como miembros del G20.

Las transformaciones y los acontecimientos actuales en la escena mundial también contribuyen a disminuir aún más la visibilidad de los países latinoamericanos. Por un lado, gran parte del enfoque analítico se ha desplazado hacia la dinámica bipolar entre las dos potencias predominantes: Estados Unidos y China, y este enfoque y perspectiva tienden a marginar a otras regiones, convirtiéndolas en actores periféricos atrapados en el tira y afloja entre las dos superpotencias económicas. Si bien se trata de una tendencia mundial más amplia, sus efectos son particularmente pronunciados en América Latina, dado que, irónicamente, y a pesar de que la región sigue enfrentándose a numerosos problemas sin resolver y deficiencias estructurales, al mismo tiempo sigue siendo una región relativamente estable que no plantea amenazas inminentes para el orden mundial, como el terrorismo, el extremismo religioso, la migración masiva o la guerra civil. Como resultado, su condición periférica en los asuntos mundiales se ve aún más agravada (Barragán, 2022).

A pesar de esta marginación, América Latina no debe seguir siendo un observador pasivo de los asuntos globales. Por el contrario, debe afirmarse como participante activo en la configuración de una agenda global multilateral que trascienda el marco limitante de la bipolaridad (Barragán, 2022). Para asumir ese papel, es esencial que América Latina desarrolle las herramientas necesarias para integrarse eficazmente en el cambiante orden mundial. Es de vital importancia promover el diálogo regional entre los países latinoamericanos, en el que las voces independientes de la región puedan articular sus propias perspectivas. Este diálogo debe desarrollarse sin la intervención de terceros países u organizaciones. Otra prioridad es replantearse la integración regional, aprovechando las lecciones del pasado y aunando esfuerzos para reformular, modernizar o replantear los acuerdos existentes, de modo que se ajusten a los retos y tendencias globales actuales. La integración debe adoptar una perspectiva más geopolítica, centrándose no solo en la liberalización del mercado, sino también en la coordinación de las agendas políticas y el fomento de la interdependencia.

El fortalecimiento del diálogo regional colocará a América Latina en una posición más sólida para participar en el cambiante orden internacional y formar alianzas estratégicas, como con la Unión Europea y otras regiones, para abordar los desafíos globales y, en particular, contrarrestar el dominio geoestratégico de Estados Unidos y China. La crisis de la globalización, las migraciones, el cambio climático y la transición energética no pueden abordarse de manera eficaz desde una perspectiva bipolar o en medio de agudas rivalidades geopolíticas. Hacerlo, probablemente, conduciría a mayores desequilibrios y a la persistencia de muchos de los problemas existentes. América Latina debe aprovechar las oportunidades que le brinda el panorama mundial actual y posicionarse como un actor clave, en especial en áreas vitales como la política energética y el suministro de materias primas.

Será esencial redefinir su papel internacional, principalmente mediante una alineación pragmática y la búsqueda de nuevos canales de integración global. Este enfoque tiene por objeto minimizar los riesgos derivados de la intensificación de las

rivalidades entre las grandes potencias, al tiempo que se aprovechan los posibles beneficios.

3. Navegando por un triángulo geopolítico cambiante: América Latina, Estados Unidos y China

Tradicionalmente, se ha considerado que América Latina se encuentra dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos, y esta percepción también ha determinado el papel de la región en el sistema internacional, al considerarse que tiene poca capacidad para influir en el orden mundial y que ocupa una posición más bien secundaria o reactiva. Históricamente, Estados Unidos mantuvo una presencia dominante en la región, arraigada en la doctrina Monroe de 1823 y reforzada por su influencia en las instituciones financieras multilaterales posteriores a Bretton Woods, especialmente durante la década de 1980 con la promoción de reformas económicas y programas de ajuste estructural en el marco del Consenso de Washington (Grandin, 2006). La desilusión con estas políticas económicas, entre otros factores, alimentó una ola de Gobiernos de izquierda —ejemplificados por líderes como Hugo Chávez, Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva—, que rechazaron las recetas económicas impulsadas por Estados Unidos y siguieron vías de desarrollo más autónomas y dirigidas por el Estado. Estos líderes también promovieron asociaciones globales diversificadas, con China emergiendo como un socio importante debido a su demanda de materias primas latinoamericanas, sus importantes inversiones en infraestructura y sus oportunidades comerciales.

Al mismo tiempo, Estados Unidos experimentó una reorientación estratégica, en particular, con su “giro hacia Asia”, lo que disminuyó la intensidad de su compromiso con América Latina. Esta retirada coincidió con el ascenso de China como potencia económica mundial tras su adhesión a la Organización Mundial del Comercio en 2001. Los productos chinos inundaron los mercados mundiales y su huella inversora en América Latina se expandió rápidamente, en especial en sectores como la energía, la minería, las infraestructuras y la agricultura.

Durante las últimas décadas, la posición geopolítica de América Latina ha estado determinada por la dinámica cambiante entre las dos grandes potencias mundiales: Estados Unidos y China. A pesar de sus enfoques distintos, ambos países siguen profundamente comprometidos con América Latina. Estados Unidos sigue influyendo en la seguridad regional, la política migratoria y la cooperación antidrogas, aunque algunas de sus alianzas tradicionales se han debilitado, como lo demuestra el cambio de política de Colombia bajo el mandato del presidente Gustavo Petro. Por el contrario, la presencia de China es principalmente económica, basada en el comercio y la inversión, más que en la participación militar. Promueve una narrativa de cooperación “beneficiosa para todos” y de multipolaridad, que resulta atractiva para muchos líderes latinoamericanos que buscan alternativas a la hegemonía estadounidense.

Los datos comerciales ponen de relieve el cambio de equilibrio. Entre 2019 y 2022, más de la mitad (54 %) de las exportaciones chinas a América Latina y el Caribe (ALC) se destinaron a solo dos países: México y Brasil. Sudamérica representó aproxima-

damente el 89 % de las importaciones de China procedentes de la región durante el mismo período, mientras que México representó cerca del 29 % del mercado de las exportaciones chinas. La situación es muy diferente en el caso de Estados Unidos. Sudamérica representa solo alrededor del 19 % de las importaciones estadounidenses procedentes de ALC, mientras que México por sí solo representa una media del 74 %. Centroamérica y el Caribe suministran solo alrededor del 7 % de las exportaciones totales de la región a los Estados Unidos. En cuanto a las exportaciones, Sudamérica absorbe alrededor del 25 % de las exportaciones estadounidenses a ALC, mientras que México sigue siendo el socio comercial dominante, con alrededor del 62 %. Centroamérica y el Caribe reciben aproximadamente el 13 % de las exportaciones estadounidenses (Cattafi y Papp, 2025).

Estos patrones comerciales reflejan estrategias geopolíticas y estructuras de la cadena de suministro más amplias: Estados Unidos depende en gran medida de la deslocalización cercana con México, mientras que China ambiciona una participación más amplia impulsada por las materias primas en todo el continente. Cabe destacar que el comercio entre los países de ALC y sus socios externos, en particular China, ha crecido de forma más significativa que el comercio dentro de la propia región. Esto es así incluso en el contexto de los acuerdos comerciales preferenciales diseñados para fomentar el comercio regional. Estos patrones subrayan la necesidad de que América Latina reevalúe sus estrategias de integración y aproveche sus activos de forma más eficaz en un sistema internacional en rápida evolución (De la Mora, 2023).

La evolución del triángulo entre América Latina, China y Estados Unidos presenta tanto oportunidades como retos. Por un lado, como se ha mencionado, la región disfruta de complementariedad económica con China y mantiene vínculos institucionales de larga data con Estados Unidos. Por otro lado, navegar entre estos intereses contrapuestos requiere agilidad diplomática y autonomía estratégica. Este escenario exige una estrategia regional coherente que aproveche la relación con ambas potencias sin subordinarse a ninguna de ellas. El fortalecimiento de los lazos con otros actores, como la Unión Europea, que aporta influencia normativa y potencial de inversión, puede proporcionar equilibrio y un espacio político adicional. La región debe afirmar sus prioridades en ámbitos como la transición energética, las infraestructuras digitales, la política climática y el desarrollo sostenible para evitar limitarse a reaccionar ante la geopolítica mundial. América Latina se encuentra en una encrucijada, enclavada en un dinámico triángulo geopolítico configurado por la rivalidad entre Estados Unidos y China. Mediante la promoción de la cooperación regional, la diversificación de las alianzas y el refuerzo del multilateralismo, la región puede reposicionarse como un actor global autónomo y constructivo.

4. América Latina y la Unión Europea

Aunque podría decirse que la influencia de la Unión Europea se ha debilitado en su capacidad para configurar los acontecimientos mundiales en medio de la rivalidad entre las dos potencias mundiales, sigue ejerciendo un considerable poder blando y sigue siendo un actor clave en la escena internacional. En este contexto, la Unión

Europea puede ser un valioso aliado para América Latina, ya que parece estar replanteándose su papel en el orden mundial emergente, tratando de salir de la larga sombra que proyectan China y Estados Unidos.

Históricamente, Europa se consideraba un contrapeso al dominio estadounidense en América Latina, ya que representaba un modelo alternativo de capitalismo o economía de mercado. Además, los vínculos intelectuales, culturales, históricos y políticos entre ambas regiones siguen siendo significativos. Los presidentes latinoamericanos recién elegidos solían realizar sus primeras visitas oficiales a Washington o a una capital europea, como guiño a esta estructura de poder mundial. Hoy en día, sin embargo, esas visitas iniciales son igual de probables en Asia y, en algunos casos, Pekín es su primera parada tras la toma de posesión. Al mismo tiempo, los líderes políticos asiáticos viajan cada vez más a América Latina para promover el comercio y asegurar el acceso a las materias primas. Mientras tanto, los líderes políticos europeos han tendido a excluir a América Latina de sus itinerarios diplomáticos habituales, lo que ha permitido que las delegaciones chinas de alto nivel visiten la región con más frecuencia que sus homólogos europeos en los últimos años.

Con la comunicación conjunta de 2023 “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe”, la Comisión Europea esbozó seis prioridades estratégicas. Entre ellas se incluyen el establecimiento de un marco político renovado, la aplicación de la estrategia de inversión de la Pasarela Mundial (Global Gateway) para apoyar transiciones ecológicas y digitales equitativas y reducir las desigualdades y el fortalecimiento de las asociaciones interpersonales, por ejemplo, a través de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), lo que reafirma su importancia. En palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen:

La asociación estratégica UE-ALC es hoy más importante que nunca. Somos aliados clave a la hora de reforzar el orden internacional basado en normas y defender juntos la democracia, los derechos humanos y la paz y la seguridad internacionales. También nos interesa reforzar nuestra cooperación y diálogo políticos, luchar contra el cambio climático e impulsar una transformación digital inclusiva y centrada en el ser humano (Comisión Europea, 2023).

Muchos autores sugieren que nos encontramos en un periodo similar al que Gramsci (1971) denominó *interregno*, un periodo de transición en el que el antiguo orden está muriendo, pero el nuevo aún no ha nacido (Babic, 2020). Según Hirst, Russell, Sanjuan y Tokatlían (2024), este *interregno* refleja un momento en el que las fuerzas dominantes ya no pueden mantener el orden actual, pero al mismo tiempo los nuevos rivales carecen de la cohesión o la capacidad para construir un sistema alternativo. Heine (2024) sugiere que, por lo tanto, estamos entrando en una especie de Segunda Guerra Fría, con los países del sur global —incluida América Latina— atrapados en un tira y afloja entre las influencias estadounidense y china.

En este entorno incierto, América Latina tiene una oportunidad inesperada: la Unión Europea está volviendo a centrar su atención en la región tras un prolongado interés por África, donde sus esfuerzos no han cumplido las expectativas. El reavi-

vamiento de las relaciones euro-latinoamericanas podría ofrecer un nuevo impulso, si tanto América Latina como la Unión Europea aprovechan el momento.

5. Potencial dentro de un nuevo orden mundial

La región se ha asociado cada vez más a conceptos más amplios como el “sur global” y los “Estados oscilantes” (Fontaine y Kliman, 2013). Un tema común en todos estos enfoques es el pragmatismo, según el cual el aumento de la cooperación con el sur global se considera una fuerza motriz que está remodelando el orden mundial (Hurrell, 2013) y ofrece a los antiguos “receptores de reglas” la oportunidad de convertirse en “creadores de reglas”. Sin embargo, el concepto de sur global se interpreta de manera diferente en América Latina. Los académicos regionales suelen definirlo en términos eclécticos e inclusivos, alejándose de la palabra *global*, que consideran que implica una uniformidad incorrecta entre los países (Ojeda Medina, 2016).

En consecuencia, la investigación latinoamericana tiende a centrarse más en la cooperación sur-sur que en el sur global como entidad monolítica (Brun, 2024). El sur global se concibe como un conjunto de actores diversos, unidos por desventajas estructurales compartidas arraigadas en las desigualdades globales históricas y contemporáneas, donde los legados coloniales (Lechini, 2012; Ojeda Medina, 2016), la subordinación política (Brun, 2022) y las disparidades socioeconómicas (Ferabolli, 2021; Fernández y Moretti, 2020; Santander Campos, 2016) constituyen la fuerza vinculante.

Es fundamental señalar que el sur global no es un bloque unificado con agendas de política exterior comunes o ambiciones internacionales. Tampoco es sinónimo del concepto histórico de “tercer mundo” ni de la alianza contemporánea BRICS, aunque comparten orígenes similares. Es innegable que América Latina es un actor clave en el creciente empoderamiento político del sur global. Sin embargo, su identidad cultural distintiva, basada en los valores occidentales, y su posición geopolítica dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos le confieren un carácter único. Esta dualidad permite a América Latina servir de puente entre los centros de poder mundiales.

También hay divergencias dentro de la región. Brasil, por ejemplo, aspira a ayudar a configurar un nuevo orden mundial y a afirmar su influencia, mientras que México opta por un enfoque más cauteloso, colaborando con las instituciones mundiales en sus propios términos (De Carvalho, 2023). Así, América Latina ha elaborado un enfoque híbrido de la diplomacia que aprovecha su papel de puente. Hirst *et al.* (2024) proponen un modelo con dos “nortes” distintos y un “sur” heterogéneo, que forman un orden mundial no hegemónico, no definido por un comienzo claro, sino que surge de procesos superpuestos y a largo plazo. En este sur global fragmentado, América Latina puede desempeñar un papel dinámico e influyente (Cattafi y Papp, 2025).

América Latina tiene el potencial de convertirse en un actor fundamental en este sistema en evolución. Como parte del sur global, puede ayudar a dar forma a los debates en instituciones como la ONU, los BRICS y otros organismos mundiales y regionales, especialmente en ámbitos como la protección del medio ambiente,

la salud, la seguridad y la identidad cultural. Su posición única la convierte en una candidata natural para reactivar el multilateralismo y promover la gobernanza mundial cooperativa. Para asumir un papel más asertivo en la escena mundial, América Latina debe reflexionar sobre áreas clave como el desarrollo económico, los retos medioambientales, la seguridad política y los derechos humanos (Cattafi y Papp, 2025).

La región de América Latina y el Caribe ya es el principal exportador neto de alimentos del mundo, ya que produce el 14 % de los alimentos mundiales y representa el 45 % del comercio neto de productos agroalimentarios. Con las reformas y las inversiones adecuadas, la región podría multiplicar por ocho su producción, lo que contribuiría a aliviar la inseguridad alimentaria mundial (Cattafi y Papp, 2025). Por lo tanto, su potencial global es más que significativo. Sin embargo, la región se enfrenta a numerosos retos económicos: elevada deuda soberana tras la pandemia, pobreza persistente, redes de seguridad social inadecuadas y necesidad de reformas del lado de la oferta para equilibrar el comercio. Es esencial una estrategia centrada en la diversificación económica y la integración regional. Por lo tanto, el fortalecimiento de las instituciones regionales es vital para mejorar la resiliencia económica y contrarrestar la fragmentación geopolítica (Cattafi y Papp, 2025).

En el nuevo panorama mundial, la deslocalización cercana (*nearshoring*) presenta una gran oportunidad en la que los países latinoamericanos se están posicionando como alternativas atractivas para las cadenas de suministro norteamericanas. Entre las ventajas, se incluyen los bajos costos laborales e inmobiliarios, la abundancia de recursos naturales, la expansión de las infraestructuras y los acuerdos comerciales favorables. La transformación digital, especialmente en los sectores financiero y de pagos, ofrece un potencial adicional, sobre todo si se impulsa mediante la colaboración público-privada (Cattafi y Papp, 2025).

En el ámbito medioambiental, la transición energética se está abordando con creciente seriedad. La región ha logrado avances sustanciales en materia de energías renovables, incluidas la hidroeléctrica, la solar, la eólica, la geotérmica y los biocombustibles. Sus vastas reservas de litio, especialmente en Bolivia y Argentina, serán fundamentales para el futuro de los vehículos eléctricos. Además, América Latina se muestra muy prometedora en la producción de hidrógeno verde. Con un 30 % de su energía total ya procedente de fuentes renovables (la media mundial), la región está preparada para desempeñar un papel protagonista en la revolución de la energía limpia. Posee dos tercios del litio mundial y el 38 % del cobre, recursos esenciales para las tecnologías renovables, incluidas las que alimentan las industrias europeas (Cattafi y Papp, 2025).

El mundo depende cada vez más de América Latina por sus recursos naturales, su biodiversidad, su capacidad agrícola y su población joven. Sin duda, estos activos permiten a la región asumir un papel más importante a nivel mundial. Sin embargo, y a pesar de su potencial, América Latina sigue enfrentándose a graves amenazas a la seguridad por parte de los cárteles de la droga y el crimen organizado, que debilitan las instituciones estatales y dificultan una gobernanza eficaz. La inestabilidad política, la corrupción y la debilidad de las instituciones son también cuestiones que han limitado la capacidad de la región para actuar como un actor internacional

unificado. Persisten las divisiones ideológicas: los Gobiernos de izquierda suelen buscar la integración regional y la resistencia a la influencia de Estados Unidos, mientras que los de derecha dan prioridad a la liberalización del mercado (Cattafi y Papp, 2025).

6. De la integración a la “colaboración”

América Latina y el Caribe llevan mucho tiempo buscando la integración regional. Sin embargo, más de sesenta años después del lanzamiento de la primera gran iniciativa regional, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los resultados han sido sistemáticamente inferiores a las expectativas. La región sigue fragmentada y las instituciones creadas para promover la integración han logrado avances limitados. La integración sigue estando más en el ámbito del discurso político que en las prioridades de las políticas nacionales. La politización de los esfuerzos ha obstaculizado la visión pragmática y a largo plazo necesaria para un avance real. Sin embargo, a medida que las cadenas de suministro mundiales cambian debido a las tendencias de *nearshoring*, la importancia estratégica de la integración está resurgiendo en el comercio mundial. Como señala De la Mora (2023), el *nearshoring* tiene el potencial de catalizar la integración regional y de promover el crecimiento, el desarrollo y el bienestar.

El concepto de unidad latinoamericana está profundamente arraigado en la historia de la región, desde Simón Bolívar y José Martí en el siglo XIX hasta Raúl Prebisch en el siglo XX, quien, como secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), promovió la integración económica. A pesar de esta visión de larga data, los resultados concretos han sido limitados. Desde el punto de vista comercial, el comercio intrarregional representa solo alrededor del 15 % del comercio total de la región, y los países latinoamericanos atraen una proporción relativamente baja de la inversión extranjera directa (IED) regional. En 2022, la IED procedente de la región alcanzó un máximo del 14 %, todavía inferior al 17 % de la Unión Europea y al 38 % de los Estados Unidos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023a). Aunque el comercio intrarregional creció en términos absolutos y pasó de 47.000 millones de dólares estadounidenses en 1991 a 433.000 millones en 2022, su participación en el comercio total de la región disminuyó ligeramente, del 16,7 % al 14,8 % (Fondo Monetario Internacional, s. f.). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subraya que “la integración económica en América Latina y el Caribe se estancó en gran medida” en las últimas décadas (Giordano, 2021). En 2022, tanto las importaciones como las exportaciones regionales rondaron el 15 % del volumen comercial total de la región (De la Mora, 2023).

Los bloques subregionales, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la CARICOM y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han tenido un rendimiento similarmente bajo en términos de comercio intrarregional. Entre ellos, la ALADI registra los niveles más bajos. En un contexto en el que el abastecimiento se está alejando de China, la integración regional ha recuperado su importancia. Como señala la CEPAL (2023b), el futuro de la región podría ser “más productivo, inclusivo y sostenible” si se avanza de manera significativa en la integración.

Sin embargo, la región no ha logrado desarrollar una agenda común que refleje ni siquiera sus intereses más básicos. La coordinación entre los bloques subregionales es débil y la inestabilidad política socava el progreso. Acuerdos como el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico han buscado alineamientos limitados, por ejemplo, en materia de normas técnicas, pero los resultados han sido en su mayoría retóricos. Los motivos ideológicos han prevalecido a menudo sobre las consideraciones económicas estratégicas, lo que ha dado lugar a agendas de integración incoherentes que cambian con cada nuevo Gobierno (De la Mora, 2023).

América Latina y el Caribe son un mosaico de países moldeados por diversos factores históricos, geográficos e ideológicos. Las potencias regionales, como México y Brasil, no han alineado sus estrategias ni coordinado su liderazgo, y la ausencia de una hegemonía regional supone un reto estructural. Sin embargo, si se reajustan los supuestos fundamentales y se refuerza la cooperación institucional, la región podría emerger como defensora de los valores democráticos y como un actor más cohesionado en los asuntos mundiales (Cattafi y Papp, 2025).

En la actualidad, los Estados de la región participan en una amplia gama de marcos de integración, muchos de los cuales tienen funciones y miembros que se solapan. Entre ellos se incluyen los siguientes marcos (Cattafi y Papp, 2025):

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (35 miembros, creada en 1948, promueve la cooperación en todo el continente);
- Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (8 miembros, creado en 1960, centrado en la cooperación política y económica);
- Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960, incluye a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica);
- Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) (23 miembros, fundado en 1964, actúa como foro legislativo regional);
- Organización de Estados del Caribe Oriental (7 miembros, creada en 1967 para la cooperación técnica);
- Comunidad Andina (4 miembros, fundada en 1969);
- Comunidad del Caribe (CARICOM) (15 miembros, fundada en 1973, tiene el objetivo de lograr la integración económica y un mercado único);
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (28 miembros, fundado en 1975);
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (13 miembros, fundada en 1980 para la cooperación económica);
- Mercado Común del Sur (Mercosur) (5 miembros, fundada en 1991, actualmente con Venezuela suspendida, tiene el objetivo de construir un mercado común);
- Asociación de Estados del Caribe (18 miembros, creada en 1994);

- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (13 miembros con alineación ideológica, fundada en 2004);
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (7 miembros, fundada en 2008);
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (33 miembros, creada en 2010 para fomentar el diálogo político);
- Alianza del Pacífico (4 miembros, fundada en 2011 para promover la integración económica).

Estas iniciativas reflejan una aspiración de larga data por la unidad, pero la mayoría se han visto obstaculizadas por divisiones ideológicas, una voluntad política desigual y mandatos superpuestos. Como sostienen Quiliconi y Salgado Espinoza (2017), esto da lugar a un “regionalismo a la carta”, en el que los intereses nacionales prevalecen sobre los objetivos colectivos. Esta redundancia institucional refuerza la urgencia de definir un liderazgo claro y una coherencia estratégica.

El tema recurrente de la “integración” sigue ocupando un lugar destacado en el discurso regional, pero las políticas nacionales aún no lo reflejan como una prioridad. Ni Brasil ni México han mostrado la voluntad política ni el liderazgo estratégico necesarios para liderar un esfuerzo de integración sostenido. La alineación ideológica sigue determinando el destino de las iniciativas de integración. Esta politización contradice directamente el principio de Prebisch (1969) de que la cooperación económica debe sustentar la unidad regional. La incapacidad de separar la integración económica de la unificación política ha socavado la capacidad de la región para centrarse en resultados esenciales, como el empleo, el crecimiento y el desarrollo social.

En la actualidad, predominan los intereses nacionales, y la cooperación rara vez se considera una fuente de fortaleza colectiva. No existe una autoridad central que guíe una agenda de integración sostenida, a diferencia de instituciones como la Comisión Europea o el Consejo Coordinador de la ASEAN. Si bien la ALADI podría asumir esta función, ha seguido siendo en gran medida simbólica, ya que carece del poder de convocatoria y la legitimidad necesarios para liderar eficazmente la integración regional. Las iniciativas de integración se dividen generalmente en dos categorías: los esfuerzos económicos y comerciales para reducir las barreras y promover la cooperación y los esfuerzos políticos para armonizar las políticas entre Gobiernos con ideologías similares. Si bien la CEPAL desempeñó un papel crucial en el apoyo a ALALC en 1960 y la ALADI en 1980, cada uno de ellos se configuró en función de realidades regionales distintas. La visión original de ALALC —lograr un área de libre comercio en un plazo de doce años— resultó poco realista y finalmente evolucionó hacia el modelo más flexible de ALADI, que permite acuerdos bilaterales y subregionales sin estar limitado por plazos rígidos (Asociación Latinoamericana de Integración, s. f.; De la Mora, 2023).

Este momento ofrece una oportunidad para perseguir la integración a través de una cooperación pragmática, siguiendo el modelo de marcos exitosos, como la ASEAN. Para lograrlo, será necesario crear alianzas estratégicas, garantizar la estabilidad política, fomentar las asociaciones público-privadas y dar prioridad a la

sostenibilidad. Por lo tanto, es esencial fortalecer los lazos con los Estados Unidos, China y la Unión Europea, al tiempo que se amplifica la voz de la región en instituciones multilaterales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este panorama en evolución, América Latina puede posicionarse entre la fuerza militar de los Estados Unidos, la influencia económica de China y el poder blando de la Unión Europea. La cooperación a través de plataformas como la Alianza del Pacífico y el Mercosur debe pasar de la fragmentación a una agenda más unificada y creíble. La relativa paz de la región es un activo importante y proporciona una base única para una colaboración estable. Aunque persisten los retos del crimen organizado y la migración, estos no disminuyen la oportunidad de una acción colectiva (Cattafi y Papp, 2025).

Las decisiones estratégicas, ya sean subregionales, hemisféricas o globales, deben reflejar las prioridades de América Latina, no las hegemonías externas y, al hacerlo, América Latina se encuentra en una posición única para actuar como mediador neutral arraigado en los valores tanto del norte como del sur global. ALC debe establecer un modelo de integración moderno alineado con los compromisos regionales, subregionales y bilaterales, que incluya un enfoque en el desarrollo del talento, la innovación, el procesamiento sostenible de minerales críticos, la armonización de normas en productos farmacéuticos y dispositivos médicos, la facilitación del comercio y la simplificación normativa, la infraestructura digital y las plataformas de comercio electrónico para las pymes y la inversión en transporte y logística para impulsar la conectividad (De la Mora, 2023).

Conclusión

América Latina y el Caribe tienen un potencial sustancial sin explotar en las dimensiones económica, medioambiental y demográfica, lo que permite la región desempeñar un papel cada vez más importante en el orden mundial emergente. Gracias a una población joven y a las crecientes oportunidades vinculadas al *nearshoring*, la región se encuentra en una posición estratégica para integrarse en las cambiantes cadenas de suministro mundiales. Sin embargo, esta promesa sigue viéndose limitada por la cooperación regional fragmentada, el débil liderazgo institucional y los esfuerzos de integración históricamente politizados.

Para superar estas barreras persistentes, América Latina debe adoptar un modelo de integración moderno inspirado en la cooperación pragmática, la sostenibilidad y la innovación, similar a los marcos exitosos ejemplificados por la ASEAN. Las inversiones estratégicas en el desarrollo del talento, la infraestructura digital, las industrias críticas y la facilitación del comercio son pasos esenciales. El fortalecimiento de los lazos con las principales potencias mundiales, como Estados Unidos, China y la Unión Europea, manteniendo al mismo tiempo una postura neutral y multipolar, puede amplificar la voz de América Latina en la gobernanza mundial y permitir a la región defender sus intereses de manera más eficaz.

Aunque sigue siendo difícil alcanzar una estructura de liderazgo unificada, la relativa paz, la estabilidad y la mínima participación de América Latina en los conflictos mundiales proporcionan una base sólida para una cooperación regional más pro-

funda. El momento mundial actual ofrece a América Latina una oportunidad única para redefinir sus prioridades y avanzar con decisión hacia una integración regional significativa. En última instancia, al pasar de estrategias de integración ideológicas a otras pragmáticas y basadas en los intereses, América Latina puede emerger como un actor proactivo, constructivo e influyente en la escena mundial, que aborde eficazmente los retos transnacionales y que haga realidad sus aspiraciones de unidad regional y relevancia mundial, que mantiene desde hace mucho tiempo. El escenario mundial está cambiando y, con todo su potencial, depende de América Latina decidir si ser espectadora o protagonista.

Referencias

- Asociación Latinoamericana de Integración. (s. f.). *Acuerdos de países miembros*. <https://www.aladi.org/acuerdos-de-paises-miembros/>
- Asociación Latinoamericana de Integración y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *30 años de integración comercial en la ALADI*. https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_061_004.pdf
- Babić, M. (mayo de 2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-786. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz254>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (7 de junio de 2022). *Nearshoring agregaría US\$78.000 millones en exportaciones de América Latina y Caribe* [comunicado de prensa]. <https://www.iadb.org/es/noticias/nearshoring-agregaria-us78000-millones-en-exportaciones-de-america-latina-y-caribe>
- Barragán, M. (2022). ¿Cuál será el papel de América Latina en el nuevo orden global? *Latinoamerica* 21. <https://latinoamerica21.com/es/cual-sera-el-papel-de-america-latina-en-el-nuevo-orden-global/>
- Brun, E. (2022). Atores Estatais e a Etiqueta ‘Sul’: um estigma estrategicamente invertido (pp. 333-350). En C. R. S. Milani y E. S. Kraychete (Eds.), *Política Externa e Desenvolvimento no Sul Geopolítico*. Editora da Universidade Federal da Bahia.
- Brun, E. (2024). *The meanings of the (global) South from a Latin American perspective*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.800>
- Cattafi, C. y Papp, R. (2025). Can Latin America play a more influential role in a shifting world order? *Frontiers in Political Science*, 6, 1527715. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1527715>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9a7cc765-ac4e-40dc-b69d-4ffe3cc4508e/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (5 de junio de 2023b). *América Latina y el Caribe requiere una reactivación con transformación para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible* [Comunicado de prensa]. <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-requiere-reactivacion-transformacion-avanzar-un-futuro-mas>
- Comisión Europea. (7 de junio de 2023). *Nueva Agenda para reforzar la asociación de la UE con América Latina y el Caribe* [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3045
- De Carvalho, G. (21 de diciembre de 2023). *Global South: The “Rest” vs the West?* ISPI. <https://www.ispionline.it/en/publication/global-south-the-rest-vs-the-west-157988>
- De la Mora, L. M. (2023). *The perpetual pursuit of integration in Latin America and the Caribbean*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b0b863f9-7e35-422b-944e-b7f446f0322d/content>

- Ferabolli, S. (2021). Space making in the Global South: lessons from the GCC-Mercosur Agreement. *Contexto Internacional*, 43(1), 9-31.
- Fernández, V. R. y Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 305-328. <https://doi.org/10.5209/geop.69203>
- Fondo Monetario Internacional. (s. f.). *IMF data*. <https://data.imf.org>
- Fontaine, R. y Kliman, D. M. (2013). International order and global swing states. *The Washington Quarterly*, 36(1), 93-109.
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2023). *Latin American foreign policies in the New World Order. The Active Non-Alignment option*. Anthem Press.
- Giordano, P. (Coord.). (2021). *The day after the trade recovery of Latin America and the Caribbean in the wake of the pandemic*. Monitor Trade and Integration 2021 (No. 981). Inter-American Development Bank (IDB).
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. International Publishers.
- Grandin, G. (2006). *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the rise of new imperialism*. Metropolitan Books.
- Heine, J. (2024). Active Non-alignment and Global Governance: From Latin America to the Global South. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 30(2), 214-224. <https://doi.org/10.1163/19426720-03002004>
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M. y Tokatlian, J. G. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 136, 133-156.
- Hurrell, A. (1992). Latin America in the new world order: A regional bloc of the Americas? *International Affairs*, 68(1), 121-139. <https://www.jstor.org/stable/2620464>
- Hurrell, A. (2013). Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World? *Brazilian Journal of Political Economy*, 33(2), 203-221.
- Kacowicz, A. (2018). *Learning about the World (Order) from the Latin American experience (and vice versa)*. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/022-Kacowicz.pdf>
- Kliman, D. M. y Fontaine, R. (2012). *Global swing states: Brazil, India, Indonesia, Turkey and the future of international order*. The German Marshall Fund of the United States & Center for a New American Security. <https://www.jstor.org/stable/resrep06364>
- Lechini, G. (2012). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (12), 1-28.
- Long, T. (2018). Latin America and the liberal international order. *International Affairs*, 94(6), 1371-1390.
- Monkiewicz, A. O. (2024). A pawn in the great game: Latin America and the emerging global order. *Polish Political Science Yearbook*, 53(4), 125-140. <https://doi.org/10.15804/ppsy202446>

- Nolte, D. y Hoffmann, B. (junio de 2007). *Latin America's New Geopolitical Position and Its Implications for Europe*. German Institute of Global and Area Studies. https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/Latin%20America%E2%80%99s%20New%20Geopolitical%20Position%20and%20Its%20Implications%20for%20Europe.pdf
- Ojeda Medina, T. (2016). *Relaciones internacionales y cooperación con enfoque Sur-Sur*. Catarata.
- Prebisch, R. (1 de agosto de 1969). La marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano. *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, 23.
- Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). Integración latinoamericana: ¿Regionalismo à la Carte en un Mundo multipolar? *Colombia Internacional*, 92, 15-41. <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01>
- Santander Campos, G. (2016). Regionalismo post-liberal: La CELAC y el Sur Global. *Cuadernos de Marte*, 7(12), 177-200.
- Tratado de Montevideo, 1960: Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). <https://www.dipublico.org/104814/tratado-de-montevideo-1960-constitutivo-de-la-asociacion-latinoamericana-de-libre-comercio-alalc/>

El Acuerdo Mercosur-UE en la estrategia geopolítica del regionalismo



Lila Roldán Vázquez

Embajadora de carrera. Magíster en Derecho Comunitario Europeo. Negociadora del Pilar Político del Acuerdo Mercosur-UE. Secretaria general del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Correo de contacto: lila.roldan.vazquez@cari.org.ar.

1. Introducción

¿Multilateralismo o regionalismo?

¿Es el fin del multilateralismo?
¿Se necesita una reforma substancial de los organismos multilaterales para que sean más efectivos?

¿Serán reemplazados por mecanismos regionales que interactúen entre ellos o recurrirán los Estados a estrategias de diversificación en sus relaciones, priorizando acuerdos específicos con diferentes socios, según las necesidades o los intereses del momento?

No hay una respuesta clara para estos interrogantes, excepto, tal vez, que no son alternativas excluyentes. Si bien hay un consenso generalizado sobre el debilitamiento del multilateralismo, no hay propuestas firmes para su reforma. Los objetivos más importantes de los organismos globales, como el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han sido preservar la igualdad jurídica de los Estados, contribuir al crecimiento de los países menos desarrollados y asegurar la paz y la seguridad internacionales en un marco del respeto a los derechos humanos. Objetivos nobles que, en el contexto actual, parecen cada vez más lejos de ser alcanzados.

La ONU y, particularmente, su Consejo de Seguridad se han revelado impotentes para prevenir o desactivar los múltiples conflictos que han surgido en los últimos años. Las críticas a la Organización Mundial de la Salud durante la pandemia de COVID-19, la frustración de las agencias de la ONU ante la negativa de un Estado miembro a permitirles ingresar a un escenario de guerra para brindar asistencia humanitaria, la incapacidad de la Organización Mundial del Comercio para hacer

respetar las reglas acordadas son todos ejemplos de la grave crisis que atraviesa el sistema multilateral, en un mundo que parece haberse olvidado del consenso sobre una “convivencia basada en reglas”. *Might over right*, o “el poder se impone al derecho”, parece ser el signo de los tiempos.

2. Avance del regionalismo

Ante ese panorama, las naciones con menor desarrollo relativo o con capacidades militares restringidas se sienten desprotegidas y recurren a mecanismos de cooperación o de integración en sus regiones de pertenencia. Hoy, de los 8000 millones de personas en el mundo, 7200 millones viven en países asociados a algún mecanismo de regionalización: la Asean, la Unión Africana, la Unión Europea, el Mercosur, el Nafta, la Comunidad de Estados Independientes, la Organización de Cooperación de Shanghái son ejemplos de la amplitud y profundidad de los procesos de integración en el mundo (Roldán Vázquez, 2023).

En un escenario global altamente conflictivo, el regionalismo no es solamente una estrategia de desarrollo o de inserción en la escena internacional, sino también un instrumento para el mantenimiento de la paz y la seguridad. En efecto, las regiones constituyen un primer ámbito propicio para la desactivación de conflictos, en razón de los intereses comunes de sus países miembros en materia de seguridad y desarrollo económico: los proyectos regionales o subregionales en infraestructura o energía, las uniones aduaneras o el establecimiento de reglas comunes para relacionarse con el resto del mundo contribuyen a crear lazos entre países vecinos que desalentarán el surgimiento de hipótesis de conflicto entre ellos.

3. América Latina: ¿integración o cooperación?

El ideal de integración latinoamericana ha estado presente en los países de la región prácticamente desde las gestas libertadoras, que imaginaron la unión de los pueblos en sus respectivas luchas por la independencia. Héroes en común para un destino compartido. Ese ideal romántico se ha visto ensombrecido por la evolución política divergente de los países de la región. El rol preponderante de las ideologías en la definición de políticas estatales y en el relacionamiento con los países vecinos ha obstaculizado con frecuencia el desarrollo de los procesos de integración. Hoy no puede pensarse en un mecanismo de integración que abarque toda la región, en vista de la polarización ideológica entre los Gobiernos y la divergencia de intereses estratégicos de las subregiones. Sí puede concebirse, sin embargo, el desarrollo de mecanismos de integración subregionales que interactúen entre ellos en términos de cooperación.

En América Latina se registra un fenómeno particular: en ciertos momentos de su historia, surgen “olas” de confluencia ideológica entre países de la región, que facilitan el impulso de mecanismos de concertación con una orientación definida. Cuando esa “ola” es substituida por otra ideológicamente opuesta, los mecanismos antes creados se debilitan o ceden paso a otros nuevos. El fenómeno fue particularmente explícito en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI: la ideología neo-

liberal dominante en los años 90 dio paso a un grupo de Gobiernos progresistas y a la proliferación de procesos llamados “de integración”, que se solaparon en términos de miembros, objetivos y funciones, con el consiguiente desgaste.

Dicha diversificación tiene su correlato en el “regionalismo declarativo”: presidentes y altos funcionarios reiteran, en cada declaración, su invariable compromiso con la integración regional. La desproporción entre los objetivos declamados y los grados de concreción alcanzados ha sido desalentadora para muchos observadores. En el mismo sentido, Jenne, Schenoni y Urdinez (2017) afirman que “el regionalismo en América Latina es ampliamente reconocido como poderoso en retórica pero débil en substancia” (p. 210).

Pese a todo, la cooperación regional e interregional podría ser el camino para que América Latina, y también la Argentina, ocupen un lugar destacado en el complejo tablero mundial.

4. Regionalismo abierto y acuerdos interregionales. El Acuerdo Mercosur-UE

La noción de *regionalismo abierto* es el marco adecuado para la consideración de acuerdos birregionales o interregionales, como aquellos que el Mercosur celebra con socios extrarregionales. En particular, para el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea, que permitiría a las dos partes fortalecer no solo el intercambio comercial entre ellas, sino también sus respectivas posiciones geopolíticas. Ante los cambios en la escena internacional por la expansión de regímenes autocráticos y el resurgimiento de apetencias imperiales, el Acuerdo cobra más relevancia que nunca para las dos regiones involucradas.

Luego de un largo período de paz y estabilidad económica, la Unión Europea (UE) se enfrenta hoy a una guerra en su continente, que amenaza con extenderse a países de la Unión, y a la consiguiente necesidad de fortalecer sus sistemas de defensa y seguridad. El segundo mandato del presidente Donald Trump ha vuelto incierto el involucramiento activo de los Estados Unidos en los mecanismos previstos por la Organización del Atlántico Norte (OTAN). La defensa de Europa deberá recaer, entonces, primordialmente, sobre los países europeos. Han surgido ya iniciativas de varios países de la UE —incrementos presupuestarios para la defensa, modernización de sus Fuerzas Armadas— y también a nivel comunitario, orientadas a reforzar mecanismos de defensa independientes de la OTAN. La preocupación, compartida por los Gobiernos y la sociedad civil europeos, se extiende al área económica, tanto por la política tarifaria decidida por el presidente estadounidense como por la competencia tecnológica con China. Las sanciones aplicadas en el área energética a Rusia, principal proveedor de gas a los países de la UE hasta 2022, los han obligado a encontrar soluciones alternativas y a reinvertir en sus propias fuentes de energía: el acceso a minerales críticos y fuentes energéticas del Mercosur sería beneficioso para la UE.

La guerra rusa en Ucrania ha sido un verdadero parteaguas en el orden internacional, y causó la reformulación de las estrategias nacionales, que han redundado en un relativo aislamiento de la UE. Diversos países africanos, asiáticos y latinoamericanos condenan en general el uso de la fuerza y la invasión rusa, pero sin comprometer a

ultranza sus intereses nacionales. En algunos casos, en particular en el continente africano, las influencias rusa y china han permeado los regímenes de gobierno en ciertos países de la región, lo que ha provocado tensiones en sus relaciones con Europa. El ejemplo más evidente ha sido el retiro de tropas francesas del territorio africano desde 2022, que culminó este año con la retirada de Senegal.

Del otro lado del Atlántico, la región latinoamericana también ha perdido peso específico en la escena internacional. El aislamiento practicado por algunos Gobiernos, la permanencia de regímenes autocráticos con limitaciones en su relacionamiento diplomático y económico, y los frecuentes cambios de orientación política de los Gobiernos han sido un freno para su desarrollo y plena inserción en la economía mundial. El debilitamiento de las organizaciones multilaterales, en cuyos foros las iniciativas de nuestros países eran escuchadas, ha contribuido al desvanecimiento de la presencia de la región.

Ante este panorama, el Acuerdo entre el Mercosur y la UE sería altamente beneficioso para dos regiones, que cuentan con vínculos muy fuertes en los planos cultural, histórico y económico. Al compartir intereses y valores, pueden unir esfuerzos para enfrentar los desafíos de un nuevo orden económico y geopolítico mundial, como la transición energética y tecnológica, el cambio climático, las políticas de inclusión para contrarrestar la pobreza y la desigualdad o el crimen organizado transnacional. Esto reforzaría la imagen y el rol internacional de la UE y contribuiría a recuperar la posición del Mercosur en el contexto mundial. Al ratificarse, se convertiría en el mayor acuerdo interregional de la historia: abarcaría treinta y un países con una población de más de 780 millones de personas.

A raíz del anuncio, en junio de 2019 (que después se revelara prematuro), de la finalización del Acuerdo de Asociación, Stollreiter y Wollrad (2020) coincidían con esta posición al indicar que, si bien en la cumbre del G20 en Osaka se había anunciado la fusión de las dos alianzas regionales como la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, “el acuerdo fue probablemente motorizado menos por el comercio que por la geopolítica: entre el proteccionismo estadounidense y la expansión china, ambos bloques intentan posicionarse estratégicamente en el mercado mundial”. En el mismo sentido, Sanahuja —citado por Danneman (2024)— considera:

La importancia de este acuerdo ahora es geopolítica. Es un instrumento para que ambas partes tengamos márgenes, autonomía estratégica y sobre todo nos sirva para evitar quedar atrapados en la crisis de la globalización y en la competencia geopolítica entre China y Estados Unidos.

El camino hacia el Acuerdo entre la UE y el Mercosur se inició poco después de la firma del Tratado de Asunción: las intenciones de ambos bloques de intensificar sus relaciones se plasmaron en 1992 en un Acuerdo de Cooperación. Poco después, en 1995, se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Mercosur-UE, ratificado en 1999, que estableció los lineamientos para las negociaciones del Acuerdo de Asociación sobre la base del respeto a los principios democráticos y derechos humanos fundamentales, en un formato de tres pilares: asociación en materia de

políticas y seguridad, cooperación económica e institucional y creación gradual de un área de libre comercio para mercancías y servicios.

Luego de un período de suspensión de las negociaciones, estas se reanudaron en 2010 con una UE ya ampliada, aunque se suspendieron otra vez en 2012. Los cambios de Gobierno en Argentina y Brasil —en 2015 y 2016, respectivamente— abrieron una nueva fase en la negociación y las partes alcanzaron un acuerdo político en junio de 2019. Hubo entonces un nuevo *impasse* en las negociaciones, hasta que cambios políticos en el Mercosur y circunstancias políticas y económicas en la UE facilitaron su reanudación en 2023. Finalmente, luego de más de veinte años de negociaciones, el 6 de diciembre de 2024 se llegó al acuerdo entre la UE y los cuatro miembros fundadores del Mercosur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— sobre el pilar comercial del Acuerdo.

Los mecanismos de puesta en vigor de los distintos pilares del Acuerdo son diferentes. En tanto que el pilar comercial, cuya negociación es del ámbito de competencia de la Comisión Europea, puede ser ratificado por el Parlamento Europeo, los capítulos de diálogo político y de cooperación deben ser ratificados por los Parlamentos de los Estados miembros de la UE y del Mercosur, ya que relevan de competencias no delegadas en la Comisión. Hubo consenso de ambas partes en iniciar el proceso con la aprobación del pilar comercial, previendo la aprobación de los otros capítulos en fecha posterior, que se determinará de común acuerdo.

El 3 de septiembre de 2025, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció que ese órgano había aprobado el acuerdo comercial e iniciaba los trámites para su ratificación con la presentación al Consejo de la UE, el cual deberá aprobarlo por mayoría calificada, es decir, con el voto de al menos quince de sus veintisiete países miembros, que representen el 65 % de la población total de la UE. Luego deberá pasar al Parlamento europeo para su aprobación por mayoría simple. Se espera que, pese a la resistencia de algunos Estados miembros de la Unión, las mayorías requeridas serán alcanzadas.

5. La dimensión política de la integración en el Acuerdo Mercosur-UE

Es frecuente que se considere al Acuerdo solamente en términos económico-comerciales. Sin embargo, desde su concepción fue proyectado como un acuerdo con tres pilares interdependientes: diálogo político, cooperación y comercio, y el mandato de negociación recibido por las partes en 1999 fue la aplicación de la regla llamada del *single undertaking*, es decir, “*nothing is agreed until everything is agreed*”: nada está acordado hasta que todo esté acordado. La estructura del Acuerdo, en tres áreas de cooperación interconectadas, responde al objetivo de una asociación completa y estratégica entre las partes, que implique no solo el intercambio comercial, sino que abarque también la promoción de valores comunes a las dos regiones. En el curso de las negociaciones y, fundamentalmente, a pedido de la Comisión Europea, los pilares del diálogo político y de cooperación para el desarrollo se trataron en forma conjunta, y ello fue receptado en los textos definitivos del Acuerdo.

El tratamiento de la dimensión política, o dimensión ciudadana de la integración, ha alcanzado en la Unión Europea una institucionalización más perfeccionada, lo que ha propiciado una concientización más consolidada de la “ciudadanía europea”. En el caso del Mercosur, los avances han sido menos institucionalizados, debido al énfasis que se puso en los aspectos comerciales de la integración. Sin embargo, el Mercosur nace de una alianza político-estratégica entre la Argentina y el Brasil, orientada a superar rivalidades entre los dos grandes socios y promover el desarrollo común (Jenne, 2013; Roldán Vázquez, 2023).

Quiliconi y Salgado Espinoza (2017) recuerdan que autores de la “tendencia optimista” han argumentado que una agenda postneoliberal en la región desplazó el foco en comercio que caracterizó la agenda de integración neoliberal, enfocándose en el desarrollo social y en el objetivo de reducir asimetrías a nivel regional y a nivel nacional. La creación en 1998 del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur (FCCP) —única instancia en la cual participan los Estados miembros y los Estados asociados al Mercosur—, del Instituto Social del Mercosur o del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos fue, sin duda, resultado de dicha tendencia. Creo, sin embargo, que en la segunda década de este siglo, ante la diversidad ideológica en los Gobiernos de la región, esa perspectiva perdió algo de fuerza.

Las respectivas concepciones de la dimensión política de la integración convergieron en el pilar de diálogo político del Acuerdo Mercosur-UE, que establece el marco institucional para el funcionamiento del compromiso birregional y las pautas de cooperación en asuntos políticos y de seguridad, desde una plataforma compartida de valores democráticos y de defensa de los derechos humanos, el Estado de derecho, la justicia, las políticas sociales, la defensa de la ciudadanía y la buena gobernanza. En su amplio abanico de disposiciones, se incluyen el mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria y, en general, la cooperación en organismos regionales e internacionales; la cooperación judicial y consular; el combate a la corrupción, el crimen organizado y el financiamiento del terrorismo; las migraciones; la protección de refugiados, y la ciberseguridad, entre otras materias. Así, se conforma un espacio de diálogo para desarrollar políticas y estrategias conjuntas en temas tan diversos como la cooperación en materia nuclear o la protección de grupos vulnerables (Roldán Vázquez, 2023).

En el articulado, se otorgó particular importancia a la promoción de la paz y seguridad internacional, la diplomacia preventiva, las medidas de fomento de la confianza y la solución pacífica de controversias, incluida la posibilidad de emprender acciones conjuntas para el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas y el multilateralismo. La puesta en marcha del Acuerdo en su totalidad abriría la oportunidad de aplicar estas medidas y contribuir a los esfuerzos para resolver los conflictos —actuales y congelados— y al restablecimiento de la paz mundial. Sanahuja (2015) expresa, en ese sentido, que “la integración regional es una poderosa palanca para articular las aspiraciones de paz, desarrollo, democracia y derechos humanos que sustentan la acción exterior de la UE” (p. 158). El texto acordado recoge el compromiso de las partes a contribuir a la no proliferación de armas de destrucción masiva, en correspondencia con la decisión del Mercosur de crear la primera zona de paz libre de armas de destrucción en masa (Secretaría del Mercosur, 1998a).

Asimismo, prevé la implementación de los instrumentos internacionales en materia de promoción y protección de los derechos humanos, así como el fortalecimiento de los principios democráticos y el Estado de derecho, también en consonancia con la Cláusula Democrática vinculante para los miembros del Mercosur (Secretaría del Mercosur, 1998b). Ante los desafíos del escenario geopolítico actual, el capítulo político del Acuerdo de Asociación constituye el marco adecuado para la defensa conjunta de valores e intereses comunes en organizaciones multilaterales y ante otros actores internacionales.

Conclusión

Es inevitable deducir que el debilitamiento y la falta de confianza en los organismos multilaterales ha conducido a una progresiva multiplicación de mecanismos regionales y birregionales, a través de los cuales los Estados procuran alcanzar sus objetivos políticos y económicos. El ámbito regional contribuye, asimismo, al diseño de políticas de defensa y seguridad concertadas ante desafíos comunes.

Ello no contradice el hecho de que determinados foros, como la Organización de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios, son, por naturaleza, el ámbito más propicio para que los Estados con menor peso relativo en la escena internacional tengan posibilidades de hacer oír sus voces y hacer respetar sus derechos soberanos. Sin embargo, el funcionamiento —o, más bien, la parálisis— del Consejo de Seguridad, máximo órgano responsable de la paz y seguridad internacionales, y la falta de resultados de otros organismos especializados demuestran que solo una reforma profunda del sistema le hará recuperar prestigio y eficiencia. Esperemos que se produzca cuanto antes.

Entretanto, las organizaciones regionales y subregionales proveen el marco adecuado para la cooperación entre los Estados y también entre las regiones. En ese sentido, en el período de extraordinaria inestabilidad que atraviesa la comunidad internacional, el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur ofrece a ambas regiones la oportunidad de recuperar peso estratégico a nivel internacional y cooperar en múltiples niveles: económico, comercial, político, social, científico e internacional. Urge su pronta ratificación y entrada en vigor.

Referencias

- Ayuso, A. (22 de junio de 2023). UE-Mercosur: una oportunidad para no dejar pasar. *Política exterior*. <https://www.politicaexterior.com/ue-mercursos-una-oportunidad-para-no-dejar-pasar/>
- Barreto, V. y Wollrad, D. (enero de 2025). Mercosur-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/mercursos-union-europea-acuerdo-comercial/>
- Dannemann, V. (6 de diciembre de 2024). Unión Europea-Mercosur: pros y contras del acuerdo. *Deutsche Welle*. <https://p.dw.com/p/4nrbf>
- Devoto, M. (2018). Hacia una ciudadanía del MERCOSUR. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 326-332. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-326>
- European Commission. (6 de diciembre de 2024). *EU and Mercosur reach political agreement on groundbreaking partnership* [comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_6244/IP_24_6244_EN.pdf
- Feás, E., Malamud, C., Steinberg, F. y Talvi, E. (17 de diciembre de 2024). *Twenty-five years later, white smoke for the EU-MERCOSUR Agreement*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/twenty-five-years-later-white-smoke-for-the-eu-mercursos-agreement/>
- Garzón, J. (2015). *Latin American regionalism in a multipolar world* [EUI Working Paper RSCAS 2015/23]. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research. <https://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/01/2015-Garzo%CC%81n-Latin-American-Regionalism-in-a-Multipolar-World.pdf>
- Grieger, G. (septiembre de 2019). *El pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur. Acuerdos internacionales en curso* [briefing]. Parlamento Europeo. EPRS/Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_ES.pdf)
- Hurrell, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83(1), 127-146. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x>
- Jenne, N. (2013). *Whither the push and pull for integration: Taking stock of Latin America's declaratory regionalism* [EUI Working Paper RSCAS 2013/82]. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2378812>
- Jenne, N., Schenoni, L. y Urdinez, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2), 195-215. <https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358>
- Makuc, A., Duhalde, G. y Rozemberg, R. (2015). *La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?* Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT). <https://relatsiberoamerica.com/documentos/MERCOSUR/Mercosur.UE.EstyAnL.AL.BID.2015.pdf>

- Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons. *The International Spectator*, 47(1), 116-133. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>
- Malamud, A. y Schenoni, L. (2025). *Geopolitical aspects of Mercosur-UE Treaty* [EP-EXPO/2023/OP/0001/AFET/LOT1/1/C/1 June 2025. PE 754.478]. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU\(2025\)754478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754478/EXPO_STU(2025)754478_EN.pdf)
- Nolte, D. (2014). *Latin America's new regional architecture: A cooperative or segmented regional governance complex?* [EUI Working Paper RSCAS 2014/89]. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2494843>
- Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>
- Quiliconi, C. y Salgado Espinoza, R. (2017). Integración latinoamericana: ¿Regionalismo à la Carte en un Mundo multipolar? *Colombia Internacional*, 92, 15-41. <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01>
- Roldán Vázquez, L. (2023). *Love Your Neighbour*. En Körber Stiftung (Ed.), *The Berlin Pulse. Of Paradigms and Power Shifts*. https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/34825/the_berlin_pulse_20232024_1.pdf
- Roldán Vázquez, L. (2023). La dimensión política del MERCOSUR. En C. Ramón y F. González Sembla (eds.). *40 Años de Democracia y Política Exterior hacia América Latina*. Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. <https://cari.org.ar/uploads/articles/dt115.pdf?r=2>
- Sanahuja, J. A. (2015). La Unión Europea y el regionalismo Latinoamericano: un balance. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 156-184. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/26695876-b620-420f-884b-8c15bb220b6c/content>
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 44(21), 29-75. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/0a10b5f8-b6d9-4aa7-8925-56f5e87b59e7/content>
- Consejo del Mercado Común. (10 de diciembre de 1998). *Creación del Foro de Consulta y Concertación Política*. MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/98. InfoLEG. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100913/norma.htm>
- Secretaría del Mercosur. (2000). *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile*. https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/8359_CMC_2000_ACTA01_ADJ_ES_CartaBsAs-CompromisoSocial.pdf
- Secretaría del Mercosur. (1998a). *Declaración del MERCOSUR como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa*. <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-del-mercotur-como-zona-de-paz-y-libre-de-armas-de-destruccion-en-masa/>
- Secretaría del MERCOSUR. (1998b). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*. <https://www.>

mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/

- Setaro, M., García, C. y Nogueira, V. (2019). Dimensión Social del MERCOSUR. Avances en la constitución de una ciudadanía regional. *Debates Latinoamericanos*, 17(35), 13-51.
- Silva Querales, N. S, Tremaria, S. A. y Calderón, L. A. (2010). Lo político y lo social en la configuración del MERCOSUR: claves históricas, desarrollo actual y perspectivas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 16(2), 29-59. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17731129003>
- Stollreiter, S. y Wollrad, D. (2020). Acuerdo Mercosur-Unión Europea: cambiar la perspectiva. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/union-europea-y-mercosur-y-si-se-cambia-la-perspectiva-del-acuerdo/>
- Tussie, D. (2009). Reshaping regionalism and regional cooperation in South America. *Pensamiento Propio*, 39, 109-135. <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/008-Tussie.pdf>

Interregno: concepto, críticas y vindicación en el siglo XXI¹



José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y profesor de la Escuela Diplomática de España. Doctor en Ciencias Políticas por la UCM y máster en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas (Costa Rica). Fue director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell. Correo de contacto: jasanahu@ucm.es

1. Introducción

La crisis de la globalización y el orden internacional

La actual crisis de la globalización y del orden internacional liberal ha dado paso a un periodo de crisis económica, fracturas sociales y políticas, agravamiento de los riesgos globales —como ilustran la emergencia climática o la pandemia de COVID-19—, así como a una creciente contestación del orden internacional, mayor rivalidad geopolítica y recrudecimiento de los conflictos armados y la guerra interestatal. Se trata de un escenario de creciente inseguridad humana y, al mismo tiempo, de fuerte securitización de las sociedades, las economías y las relaciones internacionales. Este artículo examina estas cuestiones desde la noción gramsciana de interregno, como periodo de inestabilidad sistémica en el que “lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer”, que se construye, desde la metáfora original, como categoría analítica inscrita en la teoría crítica. Respondiendo a las críticas que ha recibido en el ámbito académico, el artículo alega que este concepto permite una interpretación coherente de la economía política, la ecología política, la geopolítica y las relaciones internacionales de la etapa contemporánea de inestabilidad sistémica, incertidumbre, “policrisis”, “orden no hegemónico”, con impugnación de normas básicas del orden internacional y recrudecimiento del conflicto armado en el sistema internacional.

1 Este artículo revisa, actualiza y responde a las críticas que han recibido otros trabajos anteriores del autor, en particular, Sanahuja, 2022b y 2024a.

En la crisis de la globalización, el colapso bursátil de 2008, simbolizado con la quiebra de Lehman Brothers, es un hito clave. Aunque se inicia como crisis financiera, su significado es más amplio. Al poner de manifiesto sus contradicciones y límites, el año 2008 señaló el inicio de la crisis de la globalización y, con ella, del orden internacional liberal.² Ha sido también una crisis del liderazgo y capacidad efectiva de Occidente para mantener ese orden. La aparición del G-20, dando paso a los países emergentes, no resolvió los problemas de gobernanza y viabilidad de una globalización mal regulada y altamente financiarizada, que, desde 2008, solo pudo mantenerse con el soporte vital que suponía la intervención masiva y sostenida de los principales bancos centrales. A esto se sumaron, en muchos países, políticas de austeridad que condujeron a una grave crisis social (Tooze, 2018). La crisis y las políticas de ajuste que provocó aceleraron la erosión de las expectativas y los derechos, poniendo en tela de juicio la narrativa de progreso e inclusión del neoliberalismo y el contrato social vigente. Ese contexto de mayor inseguridad socioeconómica alimentó el descontento con las instituciones y las élites y, allí donde existía esa forma de gobierno, con la democracia misma. Así lo muestran encuestas internacionales (Ipsos, 2021) y estudios comparados (Scheiring, Serrano-Alarcón, Moise, McNamara y Stucke, 2024; Rodríguez-Pose y Dijkstra, 2024). Este creciente descontento también ha provocado el colapso de sistemas de partidos políticos afianzados, el frecuente éxito electoral de *outsiders* y un ciclo histórico global de nacionalpopulismo y extrema derecha en ascenso (Forti, 2024). Ese ascenso, a su vez, se ha convertido en un factor clave en la impugnación y la crisis del multilateralismo y del orden internacional liberal (Sanahuja y López Burian, 2023; Sanahuja, Forti y López Burian, 2025).

Este marco histórico-conceptual contribuye a la discusión sobre América Latina de este trabajo, al interpretar el funcionamiento del sistema internacional bajo sus múltiples dinámicas.

2. Interregno: metáfora y analogía histórica

Este escenario de inestabilidad sistémica y crisis superpuestas y simultáneas —económica, social, ecológica, de seguridad— y de alcance global no puede abordarse con conceptos equívocos y limitados referidos al ciclo económico, o sobre cambios en la polaridad política o militar —unipolar, bipolar, multipolar— en el sistema internacional (Sanahuja, 2020a; Tocci, 2023). Una referencia histórica útil para el análisis y la comprensión es el periodo de entreguerras del siglo XX, con una crisis que también fue de alcance societal, que alimentó el ascenso del fascismo y el retorno de la guerra, y cuya resolución trajo un mundo radicalmente transformado. Por supuesto, la historia no se repite y, como ha señalado Siegmund Ginzberg (2024), “las analogías son un terreno resbaladizo” (p. 11). Como herramienta explicativa o interpretativa, el método analógico tiene tanto potencial como limitaciones (Keulen, 2023). Teniendo en cuenta estas salvedades, se podría argumentar que las crisis actuales son, al igual que en el periodo de entreguerras, una crisis orgánica del capi-

2 Esta cuestión ha sido desarrollada *in extenso* en otros trabajos del autor. Véanse, en particular, Sanahuja, 2017, y Sanahuja, 2020c.

talismo, de la democracia liberal y del orden internacional. No se puede explicar, ni entonces ni ahora, como mera expresión de la competencia política y militar entre grandes potencias. Las crisis contemporáneas tienen alcance sistémico y su origen último se encuentra en el agotamiento, las contradicciones y los límites —productivos, sociales, ecológicos y de gobernanza— de una etapa de globalización altamente transnacionalizada y financiarizada, y de sus fundamentos productivos y tecnológicos (Sanahuja, 2017). Frente a esa crisis, con una democracia liberal a la defensiva, que no responde ante demandas sociales de protección y control por parte del Estado (Gerbaudo, 2023), surgen nuevas fuerzas iliberales y de extrema derecha, que ganan apoyo ofreciendo retroutopías, con un retorno a un pasado idealizado que nunca existió, con discursos nativistas y securitizados sobre la migración, y/o con las equívocas promesas de un tecnosolucionismo autoritario. Todo ello puede verse como una forma de contramovimiento, tal y como lo definió Karl Polanyi al observar los movimientos sociopolíticos de la década de 1930, con la Gran Depresión, la crisis del liberalismo y el auge del nacionalismo, el militarismo y el fascismo (Seeliger y Sommer, 2019).

Antonio Gramsci utilizó la metáfora del interregno para referirse a esa crisis orgánica en los años de entreguerras. En 1930, encarcelado por el fascismo italiano, escribió una de las frases más citadas de sus *Cuadernos de la cárcel*: “La crisis consiste precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican una gran variedad de síntomas mórbidos” (Gramsci, 1971, p. 276). En esa frase, el interregno se utiliza como metáfora, y ni él ni otras figuras posteriores la han conceptualizado o teorizado en detalle. Es revelador que no aparezca como entrada en el *Diccionario Gramsciano* de la Universidad de Cagliari, y que solo figure en la entrada “crisis orgánica” (Liguori, Modonesi y Voz, 2022, pp. 112-115). En el texto original en el que aparece —un fragmento de la serie “Pasado y presente” de los *Cuadernos*—, Gramsci muestra que, para él, la crisis orgánica del sistema capitalista, y sus consecuencias socioeconómicas, entendida como crisis epocal, conduciría a la pérdida de autoridad de las clases dominantes, que ya no podían ejercer su dominación mediante el consentimiento y se veían obligadas a recurrir a la coacción. Crisis orgánica y ascenso del fascismo son, por ello, fenómenos relacionados (Liguori et al., 2022, pp. 109-110). En resumen, el interregno sería un periodo de ausencia de hegemonía, en el sentido gramsciano, como consecuencia de una crisis orgánica. En el interregno, la crisis no puede resolverse recurriendo a la coacción ni puede restablecerse el consenso anterior, no hay actores ni proyectos con legitimidad (Theophanidis, 2016), y prevalece un “escepticismo difuso” y una política “realista y cínica”. Es una época de “síntomas mórbidos” de alcance societal que emanan de un viejo orden en decadencia (Achcar, 2021). En versiones simplificadas de la frase original de Gramsci, es un periodo de claroscuros en el que emergen “monstruos”: el descontento popular con las élites tradicionales, las expresiones generalizadas de insatisfacción, la violencia política abierta, el nativismo y la xenofobia, el auge del extremismo y de líderes autoritarios y, en términos gramscianos, nuevos cesarismos, el militarismo, la guerra; todo lo cual, de nuevo, tiene clara resonancia para la era actual.

Así, Gramsci pudo ver desde su perspectiva contemporánea lo que más tarde sería ampliamente aceptado por la historiografía y la conciencia colectiva: que el periodo

de entreguerras constituyó un interregno que reveló el agotamiento de las estructuras existentes, socavadas por sus contradicciones y limitaciones, y de una clase dominante incapaz de responder. También dio paso a nuevas formas de cesarismo, fascismo, militarismo, guerra y genocidio, algunas de las cuales Gramsci, que murió en 1937, no pudo ver. Fue una crisis económica, social y política que erosionó y deslegitimó las democracias liberales y el orden internacional de la época, esa versión del orden liberal basado en el capitalismo de *laissez-faire* y el internacionalismo liberal, inspirada en el idealismo wilsoniano encarnado por la Sociedad de Naciones. Solo con la derrota del fascismo y las potencias del Eje en 1945 se abrió el camino para “lo nuevo”: un largo ciclo tecnológico y productivo basado en el fordismo y en los pactos keynesianos de posguerra. Durante varias décadas, esos elementos dieron a las élites dirigentes y los respectivos proyectos políticos de Occidente, el socialismo real y los nuevos Estados poscoloniales las capacidades materiales y la legitimidad política sobre la que se sustentó su hegemonía. Ello sustentó, a su vez, el orden internacional de posguerra. Aunque se basaba en el equilibrio del terror nuclear o en la búsqueda del no alineamiento en el mundo poscolonial, fue relativamente capaz de proporcionar “orden” y estabilidad relativa, aunque no estuviera exento de tensiones y conflictos armados. Aunque hubo notables asimetrías, también proporcionó crecimiento económico y un cierto grado de bienestar material en sus respectivas áreas de influencia.

Los paralelismos de ese interregno de la década de los treinta con la actualidad son evidentes, pero no se debe forzar la analogía: también hay diferencias importantes cuando se compara la actual ola nativista y antiinmigración con el antisemitismo del periodo de entreguerras; o la asociación entre el capital y el fascismo del periodo de entreguerras, que respondió al enfrentamiento con el comunismo y el movimiento obrero aliado de la Unión Soviética, con la reacción occidental a la expansión de China —cuya ideología oficial es, más bien, el nacionalismo—, o las supuestas amenazas del comunismo o el “marxismo cultural” hoy invocadas, como espantajos, por la extrema derecha actual, con el radical enfrentamiento ideológico de antaño, incluida la II Guerra Mundial o la Guerra Fría, con la competencia geopolítica del presente. Teniendo en cuenta esas diferencias y, de manera más general, la singularidad de cada etapa histórica, cabe preguntarse si el sistema internacional no estaría atravesando actualmente otro interregno histórico, con características propias y diferenciadas respecto del que Gramsci trató de describir.

El periodo de entreguerras fue una de esas etapas de interregno no hegemónicas, como identificó acertadamente el propio Gramsci, señalando evidencias como el auge del fascismo y la aparición del fordismo —otro término tomado del universo intelectual de Gramsci— como procesos de cambio radical en los ámbitos tecnológico y productivo, en las relaciones sociales y en el papel del Estado y el orden internacional. Así, la crisis contemporánea de la globalización y del orden internacional liberal puede interpretarse como otro periodo histórico de interregno, con sus propias características, abierto e incierto en su posible resolución, provocado por la aparición de nuevos actores sociales con proyectos contrahegemónicos en respuesta a la crisis y agotamiento de la globalización.

Entendido de esta manera, el concepto de interregno nos permite situar e interpretar la crisis contemporánea, tal y como se describe al principio de este capítulo, dentro de un marco interpretativo coherente con una lógica histórica y causal común. El periodo de crisis e inestabilidad contemporáneo no es el resultado de una mera coincidencia de acontecimientos desafortunados o perturbadores. Tampoco se trata de “cisnes negros”, es decir, acontecimientos discretos, aleatorios o exógenos que son altamente improbables y perturbadores, como se han descrito en ocasiones, sin explicar así su lógica causal dentro de procesos históricos y sociales más amplios.

3. Teorizar el interregno: crisis de hegemonía, historicidad y teoría crítica de las relaciones internacionales

En su uso original en los *Quaderni di Carcere*, el término *interregno*, como se indicó, parece no ser sino una metáfora casual. Necesita, por ello, ser teorizado y redefinido como categoría o concepto analítico, si es que pretende ser útil para comprender la actual etapa histórica de crisis múltiples en el sistema internacional.

En primer lugar, la noción de interregno se caracterizaría por su esencial historicidad, tanto por su origen situado como por ser parte de una reflexión marxista que se aparta del determinismo economicista y la filosofía de la historia del marxismo clásico. Es parte de una epistemología sociohistórica que abre el propio Gramsci en el seno del marxismo, que rompe con la visión lineal y determinista de la historia, considerando que su devenir está abierto a la agencia humana, y que esta no se explica única ni principalmente por la base económica.

Así, basándose en el universo teórico del propio Gramsci y en particular en la noción de “crisis orgánica”, Runa Møller Stahl (2019) considera que el interregno es una fase de crisis prolongada y agotamiento del antiguo equilibrio hegemónico, sin que surjan fuerzas sociales capaces de establecer una hegemonía alternativa. De ello se deduce que el interregno no es simplemente un paréntesis entre etapas de hegemonía ni una crisis temporal, sino que debe considerarse una fase histórica distinta, con un desarrollo abierto, sin los supuestos teleológicos del marxismo clásico, que Gramsci rechazó explícitamente. En el interregno, hay elementos del orden anterior —ideología, discursos, instituciones, recursos materiales— que siguen presentes, pero pierden capacidad, legitimidad y eficacia. Al mismo tiempo, las contradicciones que se acumularon en la etapa anterior pasan a primer plano, y aún no hay fuerzas sociales —el *nuovo blocco storico*, como lo denominó Gramsci— capaces de resolverlas y establecer una nueva hegemonía.

En la misma línea, Milan Babic (2020) destaca tres elementos distintivos del interregno en comparación con otras fases históricas: es un proceso y no una situación, un *choque* o un acontecimiento más o menos específico y, por lo tanto, se proyecta a largo plazo, en la *longue durée* de Braudel; es de naturaleza orgánica o estructural, por lo que expresa contradicciones que no pueden resolverse sin una amplia transformación del sistema y sus relaciones socioeconómicas y de poder, y se desarrolla de forma simultánea e interconectada en diferentes ámbitos: la economía política global, el Estado y la sociedad, con “síntomas mórbidos” que aparecen en todos ellos.

Desde una perspectiva sociológica, Wolfgang Streeck (2016) define el interregno como una ruptura del sistema a nivel macro, que a nivel micro priva a los individuos de la estructura institucional y el apoyo colectivo y les impone la carga de ordenar una vida social precaria y proporcionar un mínimo de seguridad y estabilidad a los actores individuales, con acuerdos sociales improvisados. Por estas razones, la sociedad del interregno es una sociedad desinstitucionalizada y esencialmente ingobernable.

Diversas teorías de las relaciones internacionales han vinculado las crisis hegemónicas y las transiciones de poder con periodos de inestabilidad sistémica, con “síntomas mórbidos” como los ya mencionados. Las teorías de la transición de poder, la teoría neorrealista de la estabilidad hegemónica y la teoría del sistema mundial establecen esta conexión cuando toman como ejemplo histórico el periodo de entreguerras y la difícil transición de *la Pax Britannica* a *la Pax Americana*. Se trata, sin embargo, de teorías fuertemente influidas por premisas racionalistas y pretendidamente “científicas” que rehúyen la historia como fundamento causal. Por su naturaleza histórico-estructural, es la corriente neogramsciana de la teoría crítica de las relaciones internacionales la que asume expresamente esa fundamentación (Sanahuja, 2015). Las aportaciones de Robert Cox, Stephen Gill y los autores de la escuela de Ámsterdam, inscritos en esa corriente teórica, ofrecen un buen punto de partida para teorizar el interregno y poner en práctica este concepto en términos de ontología, teoría y método de análisis de los asuntos internacionales. En particular, permiten entender la crisis actual de la globalización y el orden internacional liberal como una crisis de hegemonía y definirla como un nuevo interregno del siglo XXI (Cox, Booth y Dunne, 1999; Bieler y Morton, 2004; Sanahuja, 2020c). Esa teoría parte del concepto de las estructuras históricas, que cuentan con tres grandes elementos constitutivos: fuerzas materiales, instituciones e ideas. Esas estructuras adoptan formas únicas en cada etapa histórica y, cuando sus elementos constitutivos son congruentes —la Guerra Fría o la globalización son casos concretos de estructuras históricas hegemónicas—, conforman un marco de acción muy restrictivo para la agencia humana y sus interacciones en el sistema internacional. En el momento en el que se ven transformados por las fuerzas sociales y dejan de ser congruentes, la hegemonía se debilita. Y el margen para la agencia aumenta.

Esa conceptualización permite analizar la actual etapa histórica como crisis de hegemonía. Es una etapa con determinadas características:

- a) Las fuerzas materiales están atravesando un periodo de transformación, inducido por cambios tecnológicos y productivos que también están modificando la división internacional del trabajo.
- b) Las instituciones y las normas acumulan problemas de representatividad, legitimidad y eficacia, ya que no reflejan la distribución real de las capacidades materiales y/o no responden a las exigencias de regulación y gestión de riesgos y a las interdependencias que surgen de la nueva realidad tecnológica, productiva, medioambiental y socioeconómica. Por todo ello, como expresión de “lo viejo que no termina de morir”, son crecientemente cuestionadas y contestadas por actores sociales establecidos o emergentes.

c) Las ideas —principios, valores o entendimientos colectivos con visos de universalidad que conforman el sentido común de una época— son también objeto de disputa. Cuando los consensos e ideas dominantes dejan de generar legitimidad y surgen discursos y cosmovisiones alternativos, es el momento en que la dominación por consentimiento deja de ser viable y se recurre a la coacción, sin que esta pueda garantizar, a la larga, el orden y la estabilidad (Theophanidis, 2016).

El interregno difiere así de una crisis temporal o del concepto de “encrucijada crítica”, derivado de la sociología histórica. Este último se refiere a choques exógenos o contradicciones a corto plazo que no alteran las estructuras profundas, pero generan “encrucijadas” que abren oportunidades en términos de agencia. El interregno, por el contrario, es un proceso histórico a largo plazo y “endógeno” generado por las contradicciones y los límites de las estructuras existentes. La pandemia de COVID-19 sería un ejemplo de coyuntura crítica y puede considerarse como “una crisis dentro de otra crisis”, es decir, como una crisis exógena que pone de manifiesto y exacerba los límites, las tensiones y las contradicciones de un interregno ya existente, definido por una globalización ya en crisis, con transformaciones estructurales más amplias (Sanahuja, 2020c; Tooze, 2021).

Si la estructura histórica se debilita y se erosiona el poder estructural hasta dar lugar a una etapa no hegemónica, se generan mayores márgenes de acción y nuevas fronteras de posibilidad para la agencia y la acción colectiva. El interregno es, por ello, una etapa que se caracteriza por la aparición de actores y proyectos contra-hegemónicos, que pueden ser progresistas o regresivos, que contestan el orden y pugnan entre sí sin que tengan capacidad de imponerse y/o de conformar un nuevo orden (Cox, 1981, p. 139). Este es el momento del contramovimiento descrito y teorizado por Karl Polanyi en *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, su gran obra de 1944.

Tomando esas tres dimensiones como variables de análisis, es posible modelizar las diferentes formas en que las estructuras históricas y la hegemonía pueden debilitarse, dependiendo de cada posible combinación de cambios materiales, institucionales y/o ideacionales, tal y como propone Esther Barbé (2014). Sin embargo, y sin perjuicio de la utilidad de esos modelos formales, teorizar y operacionalizar analíticamente el interregno requiere la asunción previa de su esencial historicidad. Requiere, por ello, de un análisis arraigado en cada contexto histórico que reconozca, como punto de partida, que existirán diferentes periodos de interregno con rasgos históricos únicos.

Para Zygmunt Bauman (2012), la crisis social, generada por la desconexión entre el territorio, el Estado y la sociedad y la difusión global del poder impulsada por los procesos de transnacionalización, podría describirse como un interregno. Esto supondría un grave debilitamiento del Estado y de su capacidad de actuación, una soberanía a la deriva y un escenario de riesgos globales y de incertidumbre crónica y persistente que no podría resolverse hasta que la representación política, el derecho y la jurisdicción se realinearan más allá de la territorialidad estatal. Fulvio Attinà (2022), por su parte, también ha recurrido a este concepto para analizar el declive

de la autoridad, la legitimidad y la eficacia del sistema multilateral contemporáneo, que está siendo cuestionado por actores revisionistas estatales y no estatales, sin que existan coaliciones capaces de promover normas, instituciones y un orden alternativo con una perspectiva universalista.

4. Interregno y cambio de época: críticas y respuesta

En el debate sobre las transformaciones contemporáneas del sistema internacional, el interregno gramsciano se ha utilizado como metáfora y recurso retórico fácil, y hay frecuentes alusiones a este término en medios, comentaristas y *think tanks*, que a menudo lo emplean de manera ambigua, poco precisa y descontextualizada (Tooze, 2024). Esa crítica es correcta y, como se sostiene en este artículo, para evitar esos usos banales es necesario, como se ha indicado, su teorización y uso como categoría analítica formal anclada en la teoría de las relaciones internacionales.³

Existen otras críticas con más sustancia que reclaman justa atención y respuesta. Giran en torno a tres grandes argumentos interconectados: a) el carácter teleológico de este concepto y de la filosofía de la historia en el que se inserta; b) sus debilidades analíticas intrínsecas; y c) su carácter eurocéntrico, al referirse a la particular historicidad de Occidente y su rol hegemónico. Se examinarán a continuación estos tres argumentos, que a su vez se someterán a crítica y respuesta.

El carácter teleológico de la noción de interregno ha sido señalado por Tooze (2024) y, de forma más elemental, por Ramalho (2025). El primero de estos autores alude a la filosofía de la historia marxista que subyace a la teorización de Gramsci, poniendo en cuestión la secuencia *regnum-interregnum-regnum*, que anuncia, tras el interregno, “lo nuevo por nacer”. Tooze señala, además, que la definición del fascismo y otros fenómenos —como la deriva burocrática y autoritaria del comunismo bajo Stalin— como “fenómenos mórbidos” comporta un juicio normativo que desborda la función explicativa de la historia o de otras ciencias sociales. Esa crítica, sin embargo, pasa por alto la naturaleza abierta del pensamiento de Gramsci, así como su rechazo radical del determinismo económico y la visión mecanicista y eurocéntrica implícita en la filosofía de la historia del marxismo clásico. Tooze basa su crítica en una identificación espuria del interregno con la concepción de los ciclos históricos de Giovanni Arrighi (1994), que sí cae en este tipo de determinismo. Como señala Achcar (2024), decir “lo nuevo aún no ha nacido” es totalmente diferente a decir “lo nuevo no puede nacer”. Es obviamente infundado interpretar la frase de Gramsci en el sentido de que “lo nuevo [...] nacerá”, como hace Tooze. Por lo tanto, el interregno no implica una concepción lineal o normativa del progreso humano. Más bien, reconoce el papel de la historia en la configuración de los órdenes sociales e internacionales. Una vez más, se trata de un concepto intrínsecamente histórico para comprender un proceso específico de declive o crisis hegemónica. Al ser conflictivo e incluso caótico, como se mencionó, el interregno es también un proceso histórico “productivo”: es necesario para resolver estas contradicciones a largo

3 Para esa teorización, véanse los ya citados Streeck (2016), Møller Stahl (2019), Babic (2020) y, por parte del autor, varios trabajos: Sanahuja 2017 y 2022b, de tipo ensayístico, y, con un enfoque teórico, Sanahuja 2020c y 2024.

plazo y resolverse —o no— en un nuevo equilibrio hegemónico. No presupone una evolución cíclica de la historia en fases hegemónicas o no hegemónicas, por lo que no debe considerarse en términos teleológicos ni juzgarse en términos normativos sobre el orden que expira o que pueda surgir. En otras palabras, no debe interpretarse o juzgarse en términos de las teleologías del progreso humano que se derivan de las concepciones ilustradas y eurocéntricas de la modernidad, como las liberales o las marxistas. En la conceptualización presentada en estas páginas, el interregno es la expresión de una crisis orgánica cuya resolución está abierta y no predeterminada, por lo que dependerá de cómo se desencadene la historia misma.

A cambio, Tooze (2022) ha propuesto el concepto de “policrisis”, acuñado anteriormente por Edgar Morin y Brigitte Kern (1999), para referirse a la simultaneidad de distintas crisis y a los efectos ampliados de su interacción, que serían más graves que los que podrían esperarse de la mera suma de todas ellas. Considerando el agravamiento de la crisis ambiental, ambos autores partieron de la teoría de sistemas y su análisis de la complejidad para describir el riesgo, que consideraban próximo, de una policrisis de alcance planetario, que comportaría crisis entrelazadas y solapadas, antagonismos y procesos incontrolables, y una situación de inestabilidad sistémica y de gran incertidumbre. Ante ella, no cabría plantear soluciones parciales, y se requeriría una respuesta holística y de alcance global, que el propio sistema, sumido en esa situación, no sería capaz de generar (Lawrence, Janzwood y Homer-Dixon, 2022; Tooze, 2023).

Pero este concepto, que también se utiliza frecuentemente de manera imprecisa y retórica, presenta a su vez serias carencias analíticas. El análisis sistémico orienta al observador hacia un análisis sincrónico que, como recuerda el propio Tooze, oscurece la génesis y la dialéctica histórica de las dinámicas y actores en juego, descuida las relaciones de poder y las cuestiones distributivas, y sitúa la problemática que se debe analizar en la funcionalidad y reproducción del sistema, lo que también supone, implícitamente, un juicio normativo y una determinada idea de progreso, al presuponer una “normalidad” —la globalización, el orden internacional liberal...— que, con la policrisis, deja de existir (Sanahuja, 2024a, pp. 270-271). En 2025, el propio Tooze señaló que el término ya no era adecuado para comprender el tiempo presente, habida cuenta de los cambios económicos en curso.

Un segundo grupo de críticas señala las insuficiencias analíticas del interregno y del marco teórico en el que se inscribe. Es el caso de Ramalho (2025) y de Hirst, Russell, Sanjuan y Tokatlian (2024). Ramalho (2025), tras atribuir erróneamente un carácter teleológico al concepto de interregno, le confiere una voluntad predictiva que no tiene. A partir de esa crítica, este autor renuncia expresamente a analizar el presente, apelando de manera genérica y contradictoria a la complejidad y el caos que se ha instalado en el sistema internacional y la consiguiente imposibilidad de predecir el futuro.

Más consistente es la crítica de Hirst *et al.* Estos autores señalan que, debido a su inherente historicidad, el concepto de interregno no sería apto para el análisis contemporáneo de lo internacional. Aducen también que el énfasis en el cambio estructural implícito en la noción de interregno y su fundamentación neogramsciana impide captar elementos “que ya han muerto” —el fin del orden de la posguerra fría

o de la globalización neoliberal— y otros “que ya han nacido o renacido”, como el ascenso de China o el retorno del proteccionismo en Occidente, que sí captan otras lecturas de lo internacional, como las teorías de la transición hegemónica. Frente a las limitaciones de una y otra, proponen la categoría analítica de “orden no hegemónico”.

A estas críticas cabe hacerles varias objeciones. En primer lugar, una comprensión de la crisis de hegemonía basada en la noción de estructura histórica —como se hace en este trabajo y otros anteriores—, situada en el marco de la teoría crítica, sí permite captar plenamente los hechos y procesos “muertos” y “vivos”, así como aquellos que están aún presentes como zombis de un orden en descomposición. Por otro lado, la ventaja analítica de este enfoque respecto a otras teorías de las relaciones internacionales es que no se asume ninguna predeterminación causal situada “en la teoría”, al margen de los procesos históricos, que se deben analizar con detenimiento para valorar los factores causales concretos del cambio histórico. Como ya se señaló en la respuesta a la crítica de Tooze, el concepto de interregno ofrece una explicación para la inestabilidad y la incertidumbre que caracteriza el sistema internacional contemporáneo anclada en la teoría, atendiendo tanto a los factores causales de estructura como a los de agencia, abierto a actores diversos, sin caer en el estatocentrismo y la fascinación por la polaridad que refleja la crítica de Hirst *et al.* Cabe señalar también que el “orden no hegemónico”, como ontología más que como categoría, es la expresión de una etapa de interregno, y no algo de distinta naturaleza, por lo que no existe diferencia sustancial respecto a esa conclusión. Finalmente, podría decirse que esa categoría podría verse como una contradicción en los términos, pues si algo caracteriza a un periodo de crisis hegemónica es la ausencia de orden y la disputa respecto a lo que debería ser un orden aceptable para el conjunto del sistema internacional.

Se ha señalado, finalmente, el carácter eurocéntrico de este concepto (Pezzini, 2022). Frente a esa crítica, debe entenderse en una perspectiva de historia global y de relaciones internacionales globales que, sin dejar de asumir el carácter sistémico de las crisis actuales, descentra respecto a Occidente la interpretación histórica y la discusión sobre los factores causales, y reconoce la diversidad de situaciones que definen ese ciclo global y la agencia de los actores no occidentales (Acharya, 2014), en particular, el ascenso del sur global y de China, y las fuerzas política que contestan el orden internacional liberal más allá de Occidente (Sanahuja *et al.*, 2025). Como señala Nilsen (2025), también existe un “interregno del sur” en el que se entrecruzan las trayectorias de desarrollo de los países del sur, ligadas a la globalización y su crisis posterior, las fracturas sociales y el auge del autoritarismo y el retroceso democrático observable también en el sur global.

5. Política, economía, ecología, geopolítica y guerras del nuevo interregno del siglo XXI

¿Cómo se están configurando la economía política, la ecología política, la geopolítica y la (in)seguridad global ante el nuevo interregno histórico del siglo XXI? Esta cuestión enmarca las disputas políticas, los conflictos sociales y las relaciones in-

ternacionales. También establece una agenda de investigación relevante para comprender e interpretar esta etapa de crisis e inestabilidad sistémica, como se describe brevemente al comienzo de este artículo.

Para empezar, la economía política del interregno está dominada, como se ha mencionado anteriormente, por la crisis de un modelo de producción y acumulación y un ciclo tecnológico que está llegando a su fin: el posfordismo o toyotismo y la transnacionalización de la producción, y la transición a un nuevo modelo, cuyos contornos aún no están claros, impulsado por la aparición de nuevas tecnologías y plataformas digitales.

Además de ese proceso de cambio estructural, hay que tener en cuenta también factores de agencia: las élites y las fuerzas sociales tanto del capitalismo liberal occidental como del capitalismo de Estado en los países emergentes, y en particular en China, recurren cada vez más al nacionalismo económico y al proteccionismo, enzarzándose en guerras comerciales y tecnológicas. Además recurren al uso coercitivo o *weaponisation* de las interdependencias, ya sea directamente o mediante sanciones, sabiendo que esto también supondrá altos costes para quienes las imponen (Farrell y Newman, 2019). Estos anuncian un ciclo de reorganización de la producción mundial basado en la automatización y la digitalización, el acortamiento de las cadenas de suministro y el retorno de la producción integrada verticalmente y la relocalización, así como la redefinición del regionalismo a través del *onshoring* y el *reshoring*, el *nearshoring* y el *friendshoring*. A ello se suman políticas de reducción de los riesgos (*de-risking*) del control foráneo de las cadenas de suministro o de industrias e infraestructuras clave, como las desplegadas frente a China por la administración Trump o, más atemperadas, por la UE o aquellos países en desarrollo que también levantan barreras arancelarias frente a importaciones de ese país (Lubin, 2025).

En suma, en la nueva economía política del interregno, el mundo de la globalización neoliberal, basado en la separación de la economía y la política y la geopolítica, ha quedado atrás. En poco tiempo, la economía política global ha dejado de ser un espacio en el que las cadenas de suministro globales funcionaban “justo a tiempo”, de manera eficiente y armoniosa, al margen de las tensiones sociales o la política internacional. La política productiva e industrial vuelve a ocupar un lugar central (Stiglitz, 2022), impulsada por consideraciones de seguridad y autonomía estratégica. Así lo ilustran una China en ascenso, un Estados Unidos que se repliega, tanto con Trump como con Biden, y una “Europa geopolítica”, que en 2023 ha adoptado formalmente, por primera vez, una estrategia de seguridad económica. Esta tendencia puede explicarse por el cambio tecnológico y por razones de rentabilidad o sostenibilidad, pero también por la seguridad y la resiliencia en un escenario de emergencia de la geopolítica en la economía mundial, como señala Jean Pisani-Ferry (2021), quien cuestiona las promesas de la teoría del libre comercio y su supuesto papel como “gran pacificador” de las relaciones internacionales. Todo ello está conduciendo a una visible securitización de las cadenas de suministro siguiendo criterios de seguridad económica y alineamientos geopolíticos, en contraposición a la lógica de eficiencia del pasado (The Economist, 2023; Gopinath, Gourinchas, Presbitero y Topalov, 2024; United Nations Conference on Trade and Development, 2024).

Sin embargo, el interregno no debe considerarse como un mero cambio en la jerarquía de los Estados basado en sus respectivas capacidades materiales, como sugieren algunos autores, basándose en una conceptualización limitada del poder como capacidad y función del Estado y de los organismos estatales (Morales Ruvalcava y Rocha, 2024). Sin duda, este no es el caso en un sistema altamente transnacionalizado, en el que los actores privados —y en particular los nuevos tecnopolios— también desempeñan un papel fundamental.

La política del interregno puede explicarse en gran medida por la dinámica socioeconómica de la globalización tardía y su posterior crisis. En el ámbito social, la promesa de bienestar e inclusión a través del mercado globalizado solo se ha cumplido parcialmente. Se han producido importantes avances en la reducción de la pobreza y la expansión de las clases medias y sus expectativas en los países emergentes, especialmente en China. Sin embargo, estos estratos medios se han estancado o están en declive en los países más ricos, con una mayor desigualdad y una menor movilidad social ascendente. Al mismo tiempo, y en diversos grados, están surgiendo procesos de precariedad laboral, desposesión material y creciente inseguridad económica, lo que genera una crisis generalizada de expectativas para la próxima generación. La desigualdad global ha aumentado y se ha debilitado la capacidad de los Estados para garantizar el contrato social básico y proteger a los ciudadanos de los riesgos del mercado y las incertidumbres del cambio tecnológico. Como señaló Etienne Balibar (2013), las desigualdades no solo se refieren a los ingresos y la riqueza, sino también a la educación, las oportunidades y el reconocimiento social. Están muy influidas por el género, la etnia y las diferencias generacionales, y esto se ha visto agravado por soluciones erróneas a la crisis financiera de 2008. Es importante señalar que las desigualdades y la inseguridad que se deriva de ellas también se distribuyen de forma desigual a nivel internacional, regional y, en última instancia, nacional. Esto crea un segundo grado de desigualdad, o “desigualdad dentro de la desigualdad”, que enfrenta a los grupos pobres y excluidos con otros grupos que también sufren desigualdad y exclusión. Esto conduce a una brutalización de la sociedad y tiene efectos destructivos sobre la legitimidad de las instituciones nacionales y supranacionales.

Así, la política del interregno conlleva la erosión de la legitimidad y la eficacia de las élites gobernantes y del orden anterior, que son incapaces de generar el consenso necesario y proporcionar una gobernanza legítima y eficaz a nivel nacional e internacional. Estas élites, como dijo Wolfgang Münchau (2016), en el momento álgido de la crisis del euro, estaban viviendo un auténtico “momento María Antonieta”. Incapaces de generar consentimiento, tienden a recurrir a elementos coercitivos del orden en declive para frenar a los actores del cambio, recurriendo a adaptaciones y cambios superficiales —lo que Gramsci denominó *transformismo*— para insuflar un poco más de vida a un orden en decadencia. Pero también hay que señalar que los actores que abogan por el cambio, en sentido progresivo, siguen siendo débiles y no han logrado formular estrategias alternativas viables. En este entorno, están surgiendo nuevas fuerzas iliberales y de extrema derecha que se alimentan del descontento y, al mismo tiempo, lo avivan, contestando los discursos, las normas y las instituciones existentes, y desafiando a las élites y a los grupos dominantes que aún están en el poder. Todo ello comporta una dinámica de repolitización y contesta-

ción del orden liberal internacional y de las organizaciones y normas regionales y globales, y de lo que ellos denominan “globalismo”.⁴ Es el caso de los nuevos cesarismos contemporáneos, populistas, impulsados por medios digitales, incluidos los alentados por la “ilustración oscura”, como expresiones políticas distintivas del actual interregno (Empoli, 2025).

Esto es evidente en las democracias liberales de los países ricos, que se ven amenazadas por el auge de los movimientos de extrema derecha. Sin embargo, como se indicó, hay un “interregno del sur” visible en los países emergentes, donde el régimen de acumulación de una globalización fallida está generando cada vez más problemas de legitimidad en las élites y los sistemas de gobierno establecidos.

La ecología política del interregno está dominada por la emergencia climática, la pérdida de biodiversidad y una nueva gran extinción. Ambas tendencias muestran que los patrones de producción y consumo promovidos por la globalización ya no son posibles ni deseables a escala mundial. Los conflictos ecosociales que supone la crisis ambiental se extienden al ámbito productivo, tecnológico y en materia de energía, en la medida en que suponen mayor uso de territorio, recursos y presiones extractivistas vinculadas a las transiciones centradas en las tecnologías digitales y verdes, frente a las exigencias sociales y planetarias de neutralidad climática y justicia ambiental. Tres temporalidades convergen en la crisis ecológica del interregno del siglo XXI: en primer lugar, coyunturas históricas como la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19 o las guerras en Ucrania y Gaza. En segundo lugar, la crisis de la globalización, como proceso de cambio estructural de largo plazo. En tercer lugar, la crisis del Antropoceno, que afecta a la temporalidad a largo plazo de las eras geológicas al revelar los límites físicos y biológicos de un modelo socioeconómico y sociocultural que no puede universalizarse.

Como ha señalado Mario Pezzini (2022), en la disputa sobre los proyectos políticos para salir del interregno —que en gran medida enfrentan entre sí proyectos hegemónicos—, hay propuestas que abogan por la restauración neoliberal y el futuro distópico, más autoritario, securitizado y desigual de los ideólogos de la nueva extrema derecha o el cesarismo tecnoautoritario de la “ilustración oscura”. Estas se subordinan a nuevas formas de gubernamentalidad basadas en las tecnologías de control social del “capitalismo de vigilancia”. En contraposición a ellas se encuentran las ideas que buscan renovar la socialdemocracia, cuyo potencial crítico y emancipador deriva en parte de sus profundas raíces en la sociedad, su economía moral y sus ideas compartidas de justicia. Sin embargo, su capacidad para construir alternativas dependerá de cómo se incorporen las demandas medioambientales y la justicia climática actualmente presentes en la arena política a las propuestas de “pactos verdes” y, en función de estas, de nuevas políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales, así como de políticas comerciales, industriales y de empleo que se han debatido y esbozado, con dificultades, en diferentes lugares. Reconstruir el contrato social a través de estos nuevos pactos verdes significa politizar o repolitizar cuestiones que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos, con costes asimé-

4 Ese término se utiliza aquí en el sentido que le da Antje Wiener en su teoría de la contestación (Wiener, 2017; Hooghe, Lenz y Marks, 2019).

tricos entre países, regiones y grupos sociales, lo que puede alimentar el auge de las fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, como ilustra el caso del trumpismo.

Por último, la geopolítica del interregno contemporáneo se caracteriza por dinámicas que cuestionan y socavan el orden internacional liberal (Sweijjs y Pronk, 2019; Ekman y Everts, 2024), por la geopolítica de las relaciones internacionales y las interdependencias económicas o energéticas, que se utilizan cada vez más como arma (Farrell y Newman, 2019), y la reconfiguración de las coaliciones de actores globales. Es el caso del Occidente colectivo, en el que Estados Unidos redefine sus relaciones con Europa o con otras regiones, o del sur global, con el grupo BRICS o la Organización de Cooperación de Shanghái. Varias potencias, grandes o medianas, están demostrando su voluntad de reordenar el mundo, o al menos su entorno inmediato, en particular, los flujos económicos, tecnológicos y de personas, ante la pasividad o la confusión de las antiguas élites del orden liberal y de los países que aún se adhieren a los principios del internacionalismo liberal y a las normas e instituciones multilaterales, pero su voluntad de reformarlo no ha sido eficaz. De hecho, los problemas de representatividad, legitimidad y eficacia del multilateralismo de posguerra como gobernanza global se encuentran entre los “síntomas mórbidos” de esta fase de interregno, lo que pone en tela de juicio su supuesta universalidad y los límites del discurso y las prácticas de la gobernanza global, el regionalismo y la integración regional (Balibar, 2013). Estas deficiencias han limitado aún más la capacidad de la sociedad internacional para hacer frente a los riesgos globales, como lo ilustra la respuesta a la pandemia de COVID-19.

En este escenario más transnacional y sin gobernanza, que no puede describirse simplemente como multipolar, están surgiendo actores revisionistas. Al revisionismo de los países emergentes, que han exigido mayor voz y poder de voto, se suma ahora Estados Unidos bajo la administración Trump. Se trata de una expresión de la contestación antiglobalista de la extrema derecha en auge. Sin embargo, ninguno de ellos parece tener la voluntad ni la capacidad de establecer un orden mundial alternativo.

Ante la hegemonía del mercado de la era de la globalización neoliberal, está surgiendo o intensificándose la competencia geopolítica en el Ártico, el mar de China, Taiwán, Asia Central, Oriente Medio y la península arábiga, el golfo Pérsico, el Sahel y la región del Indo-Pacífico, un constructo geopolítico ideado en gran medida en Washington. Estas disputas geopolíticas no pueden separarse del auge del nacionalismo como vector de movilización social y como argumento para legitimar las tendencias securitarias y autoritarias impulsadas por los Estados. Así, la deriva iliberal o autoritaria y el orden internacional contestado por los actores revisionistas del sur global, como China, o el liderado por las nuevas fuerzas de extrema derecha en diferentes lugares están en la raíz de estos proyectos geopolíticos.

En el escenario no hegemónico y geopolíticamente controvertido del interregno, estos actores realizan apuestas geopolíticas que desafían la racionalidad y el consenso establecido. Estas apuestas suelen ser arriesgadas, pueden desencadenar reacciones sistémicas en cadena y, con frecuencia, tienen consecuencias imprevistas y muy perturbadoras. Pueden resultar infructuosas y conducir a una mayor incertidumbre e inestabilidad. Esas apuestas geopolíticas, en particular, pueden su-

poner el uso de la fuerza, lo que implica la reaparición de la guerra de agresión y el cuestionamiento de las normas básicas del derecho internacional, como en el caso de la invasión ilegal de Ucrania o los crímenes contra la humanidad que se han generalizado en Gaza.

La invasión rusa de Ucrania sería un caso extremo de tales apuestas geopolíticas. Por lo tanto, puede definirse como una “guerra de interregno” (Sanahuja, 2022): fue una invasión inesperada para muchos, incluso, hipotéticamente, para la propia Rusia de Putin, que, en lugar de una invasión, ideó una “operación militar especial” que buscaba derrocar al Gobierno de Zelensky, devolver a Ucrania a su órbita y apoderarse de parte de su territorio de forma rápida y sin muchos costes. Pero hubo errores de cálculo evidentes en esta apuesta geopolítica, y la historia, siempre abierta a la acción humana, ha tomado un rumbo diferente. Esto quedó patente en la inesperada resistencia ucraniana y el temprano fiasco militar ruso, la fuerte respuesta occidental en términos de acción militar, sanciones y unidad de propósito, y el visible malestar de China y la India ante una guerra que no esperaban ni deseaban. Todo ello ha abierto un escenario de incertidumbre radical en Ucrania, con riesgos críticos de escalada militar, incluida la amenaza rusa de utilizar armas nucleares tácticas, la implicación de otras potencias, y efectos globales: inflación, dislocación de las cadenas de suministro, escasez de alimentos y nuevas tensiones políticas. Finalmente, ha llevado a un conflicto enquistado, sin condiciones favorables ni fórmulas mutuamente aceptables para un acuerdo de paz (Sanahuja, 2024b). Se pueden observar importantes reajustes estratégicos en torno a esta guerra, como lo ilustra el giro de la administración Trump hacia Rusia y su desvinculación de Europa. También ha generado una fuerte dinámica de securitización en la política europea y mundial, con un retorno al concepto tradicional de seguridad nacional centrada en el Estado, como se puede observar incluso en la UE. Se trata de un concepto de seguridad altamente militarizado, que está alimentando un fuerte aumento del gasto militar, el retorno del “keynesianismo militar” como matriz de la política industrial, y la retirada de los tratados de desarme y control de armas que fueron difíciles de conseguir, como el Tratado de Ottawa de 1997, que regula la prohibición de las minas antipersonales, ahora denunciado por los países de Europa Central, el Báltico o los países nórdicos. Anuncia una nueva era de rearme, e incluso el riesgo de proliferación nuclear, una nueva carrera armamentística y la reaparición de dilemas de seguridad ya teorizados en la Guerra Fría (Bell y Hofmann, 2025).

Aunque se trata de un conflicto de larga data y que tiene sus raíces en el colonialismo de los colonos israelíes, la guerra de Gaza también puede considerarse una guerra de interregno. Fue desencadenada por los atentados terroristas de Hamás, una arriesgada apuesta geopolítica destinada a descarrilar los Acuerdos de Abraham y el acercamiento entre Israel y Arabia Saudí. Pero también ha provocado una respuesta genocida por parte de Israel, vinculada al auge de la extrema derecha sionista, lo que supone otra arriesgada apuesta geopolítica: va más allá de la ocupación y la “limpieza étnica” de Gaza, y tiene como objetivo Cisjordania. También muestra una peligrosa intención de regionalizar el conflicto contra Irán, como se vio en los ataques israelíes y estadounidenses contra las instalaciones nucleares de ese país

en 2025, que descarrilaron los esfuerzos negociados de no proliferación con ese país liderados por los países europeos.

Conclusión

El interregno como crisis global, entre Carr, Polanyi y Gramsci

Las analogías históricas, con toda la cautela que requiere su uso, podrían llevar a la conclusión de que el sistema internacional está experimentando una nueva “crisis de veinte años”, expresión utilizada por Edward Hallett Carr en 1939 para referirse al periodo de entreguerras, de 1919 a 1939, cuando el orden internacional liberal sucumbió a la política del poder, al auge del nacionalismo, el militarismo, el fascismo, la guerra de conquista y el genocidio. Sin embargo, como argumentó John Ikenberry (2018), aunque actualmente nos enfrentamos a un periodo de creciente rivalidad geopolítica, no se trata de una “crisis Carr” que pueda explicarse mediante una lógica reduccionista basada en el retorno de la política de poder, una supuesta bipolaridad o una nueva Guerra Fría, o “dilemas de Tucídides”, según los cuales la competencia estratégica, la confrontación armada o incluso la guerra entre grandes potencias es inevitable (Allison, 2017). Más bien, el sistema internacional actual podría interpretarse como una nueva “crisis Polanyi”, que muestra la erosión de su base ambiental subyacente, sus estructuras económicas y sociales, su marco institucional y normativo, y el consenso colectivo y los supuestos sobre la democracia, la sociedad y el mercado y sus pretensiones de universalidad, en una nueva “gran transformación” que anuncia un cambio epocal.

Pero si la imagen o interpretación de Polanyi es plausible, también lo es, como se ha argumentado en estas páginas, ver la etapa histórica actual como “crisis Gramsci”, es decir, un nuevo pero diferente momento histórico de interregno para el siglo XXI. Una crisis de época, como se ha señalado, que ha sido generada por la crisis hegemónica de la globalización, que es también una crisis orgánica, y de las élites y su narrativa de orden y progreso, que se alimenta, y es también el resultado, a escala global, del auge de las fuerzas nacionalistas y autoritarias que cuestionan la legitimidad y la viabilidad del orden liberal internacional.

Si el punto de partida es una “crisis Polanyi” o una “crisis Gramsci”, la salida del interregno no se reduce a un nuevo equilibrio hegemónico entre grandes potencias con apariencia de orden, como parece buscar la administración Trump. Significaría reconocer sus raíces socioeconómicas y reconstruir el contrato social con las generaciones actuales, así como con el planeta y las generaciones futuras, tanto dentro de cada país y sociedad como entre países ricos y pobres, y a nivel local y global. Sin estos nuevos pactos sociales, no habrá una salida del interregno que responda a entendimientos amplios sobre justicia, democracia y desarrollo sostenible, ni un orden internacional viable basado en las relaciones pacíficas y la cooperación. Frente a ello, como expresión de los “síntomas mórbidos” del interregno del siglo XXI, pugnan por establecerse las distopías de los nuevos cesarismos de la “ilustración oscura”, con políticas más autoritarias, securitizadas y militarizadas, sociedades más segmentadas, precarias y desiguales, y un capitalismo transformado en manos de

nuevos oligopolios digitales, que subordinan la acción de gobierno, y nuevas formas de gubernamentalidad basadas en las nuevas tecnologías de control social del denominado “capitalismo de vigilancia”, y un mundo sin observancia de las reglas básicas de antaño, referidas a la soberanía y la no intervención, la integridad territorial o el uso de la fuerza.

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The end of American world order*. Polity.
- Achcar, G. (14 de julio de 2024). A critique on Adam Tooze's take on Gramsci. *Chartbook*, 298. <https://gilbert-achcar.net/critique-of-toozees-take-on-gramsci>
- Achcar, G. (2021). Morbid symptoms: What did Gramsci really mean? *Notebooks: The Journal for Studies on Power*, 1(2), 379-387.
- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* HarperCollins.
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Time*. Verso.
- Attinà, F. (2022). Order is what states make of it: Interregnum, world-scale problems and multilateralism. En F. Attinà, L. Bozzo, M. Cesa y S. Lucarelli (Eds.), *Eirene e Atena. Studi di politica internazionale in onore di Umberto Gori* (pp. 183-197). Firenze University Press.
- Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3), 767-786. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz254>
- Balibar, E. (16 de mayo de 2013). Out of the interregnum. *OpenDemocracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/out-of-interregnum/>
- Barbé, E. (2014). Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, 7-22. <https://www.cidob.org/publicaciones/introduccion-cambio-en-el-sistema-internacional-adversidad-para-la-ue>
- Bauman, Z. (2012). Times of interregnum. *Ethics and Global Politics*, 5(1), 49-56. <https://doi.org/10.3402/egp.v5i1.17200>
- Bell, M. y Hoffman, F. (31 de marzo de 2025). Europe's nuclear trilemma. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/europe/europes-nuclear-trilemma>
- Bieler, A. y Morton, A. D. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: The neo-Gramscian perspective in international relations. *Capital & Class*, 28(1), 85-113. <https://doi.org/10.1177/030981680408200106>
- Cox, M., Booth, K. y Dunne, T. (1999). Introduction: The interregnum. Controversies in world politics, 1989-99. *Review of International Studies*, 25(4), 3-19. <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/14965933.pdf>
- Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155. <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Ekman, A. y Everts, S. (Eds.) (2024). *Contestation: The new dynamic driving global politics* (Chaillot Paper No. 183). European Union Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_183.pdf
- Empoli, G. (27 de septiembre de 2025). How tech lords and populist changed the rules of power. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/85ee3be0-c9a6-4a1d-baf9-8b2ca9e46a85>

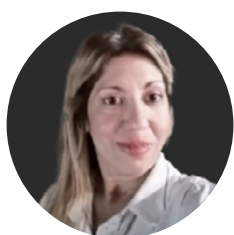
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*, 44(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Forti, S. (2024). *Democracias en extinción: El espectro de las autocracias electorales*. Akal.
- Gerbaudo, P. (2023). *Controlar y proteger: El retorno del Estado*. Verso.
- Ginzberg, S. (2024). *Síndrome 1933*. Gatopardo.
- Gopinath, G., Gourinchas, O., Presbitero, A. y Topalova, P. (abril de 2024) Changing Global Linkages: A New Cold War? IMF Working Paper WP/24/76. <https://doi.org/10.5089/9798400272745.001>
- Gramsci, A. (1971). Past and present. En Q. Hoare y G. Nowell-Smith (Eds.), *Selections from the prison notebooks* (p. 276). Lawrence & Wishart.
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M. y Tokatlian, J. G. (2024). América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 136, 133-156. <https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-y-el-sur-global-en-tiempos-sin-hegemonias>
- Hooghe, L., Lenz, T. y Marks, G. (2019). Contested World Order: The Delegation of International Governance. *The Review of International Organizations*, 14(1), 731-743. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9334-3>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of the liberal international order. *International Affairs*, 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Ipsos. (agosto de 2021). *Broken-System Sentiment – Populist, Anti-Elite and Nativist Views Linked to Globally Widespread Broken-System Sentiment*. Ipsos Global Advisor.
- Keulen, S. (2023). Historical analogies: Limitations and the correct use of historical analogies in applied history. *Journal of Applied History*, 5, 111-123.
- Lawrence, M., Janzwood, S. y Homer-Dixon, T. (septiembre de 2022). *What is a Global Polycrisis? And how it is different from a systemic risk?* [Documento de trabajo 2022-4]. Cascade Institute. <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-v2.pdf>
- Liguori, G., Modonesi, M. y Voza, P. (Eds.) (2022). *Diccionario Gramsciano (1926-1937)*. Unicapress.
- Lubin, D. (septiembre de 2025). *Will economic policy win China friends in the Global South? The importance of trade 'rebalancing' for Beijing's strategic ambitions* [Documento informativo]. Royal Institute for International Affairs. <https://doi.org/10.55317/9781784136598>
- Møller Stahl, R. (2019). Ruling the interregnum: Politics and ideology in nonhegemonic times. *Politics & Society*, 43(7), 333-360. <https://doi.org/10.1177/0032329219851896>
- Morales Ruvalcava, D. y Rocha, A. (2024). *The national-international power of the states: A trans-structural proposal*. Springer.
- Morin, E. y Kern, A. B. (1999). *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millennium. Advances in Systems Theory, Complexity, and the Human Sciences*. Cresskill, Hampton Press.

- Münchau, W. (27 de noviembre de 2016). The elite's "Marie Antoinette moment": Right response is to focus on financial sector and inequality. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/05c98c0e-b251-11e6-a37c-f4a01fb0fa1>
- Nilsen, A. G. (2025). Emerging powers and the political economy of the Southern interregnum. *Forum for Development Studies*, 52(2), 233-256. <https://doi.org/10.1080/08039410.2025.2460557>
- Pezzini, M. (26 de mayo de 2022). Nouvelles alliances pour sortir de l'interregne. *Le Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/05/26/de-nouvelles-alliances-pour-sortir-de-linterregne/>
- Pisani-Ferry, J. (30 de septiembre de 2021). The geopolitical conquest of economics. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/geopolitics-is-trumping-economics-by-jean-pisani-ferry-2021-09>
- Ramalho, A. (2025). El orden global en transición... ¿Hacia dónde? Implicaciones para las estrategias de seguridad y defensa de América Latina. *Cuadernos de Estrategia*, 231, 53-85. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-231>
- Rodríguez-Pose, A. y Dijkstra, L. (2024). *Cohesion and the competitiveness challenge in the EU*. Publications Office of the European Union (JRC).
- Sanahuja, J. A. (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En C. Arenal y J. A. Sanahuja (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Tecnos.
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Ed.), *Seguridad internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras*. Anuario 2016-17 (pp. 35-71). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2020a). ¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 76-84. <https://docta.ucm.es/entities/publication/6a75c074-51e1-425c-ac2c-8f38896edad2>
- Sanahuja, J. A. (2020b). COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. En M. Mesa (Ed.), *Riesgos globales y multilateralismo: El impacto de la COVID-19*. Anuario CEIPAZ 2019-20 (pp. 27-54). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2020c). Hegemonía, crisis de globalización y relaciones internacionales: Concepciones clásicas y teorización crítica. En P. González (Ed.), *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales* (pp. 19-51). Tirant lo Blanch.
- Sanahuja, J. A. (2022a). Guerras del interregno: La invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. En M. Mesa (Coord.), *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global*. Anuario CEIPAZ 2020-21 (pp. 41-71). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. (2022b). Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis. *Nueva Sociedad*, 302, 86-94. <https://nuso.org/articulo/302-interregno/>
- Sanahuja, J. A. (2024a). Entre la policrisis y el interregno: Conceptos para un orden internacional en transición. En I. Marrero (Ed.), *El sistema internacional y el viejo nuevo mundo* (pp. 255-296). Tirant lo Blanch.

- Sanahuja, J. A. (2024b). Entre el estancamiento doloroso y la ruptura: Opciones para la paz negociada en Ucrania. En M. Mesa (Coord.), *Oportunidades de paz y lógicas de guerra*. Anuario CEIPAZ 2023-24 (pp. 55-84). CEIPAZ.
- Sanahuja, J. A. y López Burian, C. (2023). Las “nuevas derechas” y la ultraderecha neopatriota. En J. A. Sanahuja y P. Stefanoni (Eds.), *Extremas derechas y democracia. Perspectivas iberoamericanas* (pp. 13-35). Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A., Forti, S. y López Burian, C. (2025). Ultraderechas y redes transnacionales: (re)pensar desde la historia global. *Caderno CRH* 39, 1-18. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/125599>
- Scheiring, G., Serrano-Alarcón, M., Moise, A., McNamara, C. y Stucker, D. (2024). The populist backlash against globalization: A meta-analysis of the causal evidence. *British Journal of Political Science*, 54(3), 892-916.
- Seeliger, M. y Sommer, B. (2019). Countermovements in Europe? A Polanyian perspective. *Culture, Practice & Europeanization*, 4(1), 1-4. <https://www.uni-flensburg.de/fileadmin/content/seminare/soziologie/dokumente/culture-practice-and-europeanization/cpe-vol.4-no.1/seeliger-sommer-introduction-cpe-2019-vol.4-nr.1.pdf>
- Stiglitz, J. (marzo de 2022). *Economics of the interregnum* [Documento de trabajo]. Groupe D'études Géopolitiques. https://geopolitique.eu/wp-content/uploads/2022/03/Working-paper-21_03-EN-1.pdf
- Streeck, W. (2016). The post-capitalist interregnum: The old system is dying, but a new social order cannot yet be born. *Juncture*, 23(2), 68-77. <https://doi.org/10.1111/newe.906>
- Sweijts, T. y Pronk, D. (febrero de 2019). *Interregnum. Strategic Monitor 2018-19*. The Hague Centre for Strategic Studies / Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”.
- The Economist (2 de octubre de 2023). Governments across the world are discovering “Homeland Economics”. <https://www.economist.com/special-report/2023/10/02/governments-across-the-world-are-discovering-homeland-economics>
- Theophanidis, P. (2016). Interregnum as a legal and political concept. *Synthesis: An Anglophone Journal of Comparative Literary Studies*, 9, 109-124. <https://doi.org/10.12681/syn.16228>
- Tocci, N. (2023). Bipolar, multipolar, nonpolar all at once: Our world at the time of the Russia-Ukraine war. *IAI Commentaries*, 23(42). <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2342.pdf>
- Tooze, A. (2018). *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Penguin.
- Tooze, A. (2021). *Shutdown: How Covid shook the world's economy*. Penguin.
- Tooze, A. (28 de octubre de 2022). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Tooze, A. (24 de enero de 2023). Defining Polycrisis – From crisis picture to the crisis matrix. *Chartbook*, 130. <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-130-defining-polycrisis>

- Tooze, A. (14 de julio de 2024). Built not born – against “interregnum” talk. *Chartbook*, 298. <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-298-built-not-born-against>
- Tooze, A. (5 de septiembre de 2025). “Polycrisis – is this the sequel? *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/8b418b0d-32b9-4229-93ed-0334a45ffd8d>
- United Nations Conference on Trade and Development. (2024). *Global economic fracturing and investment patterns: A diagnostic of 10 FDI trends and their development implications* (UNCTAD/DIAE/2024/1). United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/diae2024d1_en.pdf
- Wiener, A. (2017). A theory of contestation—A concise summary of its arguments and concepts. *Polity*, 49(1), 109-125. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/690100>

Argentina frente al Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea (2023-2025)



Mariana Polizzi

Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social) y politóloga internacionalista (Universidad de Buenos Aires). Exbecaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina y exinvestigadora visitante de la Universidad de Bologna de Italia. Correo de contacto: marianafpolizzi@gmail.com

1. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo principal el análisis de la posición argentina (en cuanto a política exterior) frente a la ratificación del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) durante 2023-2025, período desde la asunción del nuevo Gobierno (encabezado por Javier Milei), a fines de 2023, hasta la actualidad. Los años elegidos nos parecen un buen punto de partida para profundizar en las distintas dimensiones analíticas que el acuerdo le presenta a nuestro país, a raíz de una serie de cuestiones específicas.

La primera de ellas, la transición hacia un escenario internacional pospandémico hacia fines de 2021, configuró un nuevo mundo en donde priman los regionalismos, la competencia entre distintas potencias y, sobre todo, una desconfianza hacia los mecanismos y/o instituciones clásicas del multilateralismo global.

La segunda cuestión apunta a la mutación política argentina, desde el año 2023, que marca el final del Gobierno peronista hasta la actual administración libertaria. Los cambios en el diseño de la política exterior argentina suscitan nuevos interrogantes en torno al papel del país dentro del Mercosur y la persecución de la ratificación comercial del Acuerdo.

La tercera cuestión apunta al análisis de la competencia geopolítica entre las potencias (la guerra comercial entre la República Popular de China —RPCh— y Estados Unidos —EE. UU.— resulta su faceta más evidente) y su impacto en Argentina, que

delimita los escenarios de actuación para la consecución final del Acuerdo a niveles geopolíticos y económicos.

En este contexto, resulta oportuno intentar explicar la postura política externa de la República Argentina, de cara a una posible ratificación final (o no) del Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE, atendiendo a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las principales perspectivas para nuestro país en el período seleccionado?

2. El nuevo contexto mundial en el que se inserta el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE

El nuevo mapa internacional, luego de la crisis pandémica del coronavirus, evidencia un escenario global de complejidad e incertidumbre, por lo que las instituciones clásicas del multilateralismo global están siendo fuertemente cuestionadas (Tokatlian, 2024). De esta manera, el entramado de poder internacional se encuentra redefinido por diversos desafíos y oportunidades, no solo a nivel europeo o suramericano, sino también en otros polos regionales, como Asia Central e Indo-Pacífico, en tanto casos notables.

La sostenida guerra comercial entre la RPCh y EE. UU. no se estructura a nivel de los dos países involucrados específicamente, sino que se extiende a lo largo del panorama global (Nye, 2023; Brooks y Vagle, 2025). Ergo, las consecuencias de este conflicto sino-estadounidense impactan en las cadenas de valor alrededor del mundo, debido a la imposición (y posterior negociación) de tarifas arancelarias.¹ Como resultado, cada país diseña estrategias tendientes a contrarrestar los efectos sobre las economías nacionales.

En relación con el caso de la UE, la búsqueda perenne de la autonomía estratégica² se ve fuertemente atravesada no solo por la guerra comercial sino-estadounidense, sino también por la invasión rusa a Ucrania en 2022 (Bontempo, 2025), país que no forma parte del bloque regional *per se*, pero sí de la matriz europea en su conjunto. Esta problemática bélica pone en foco dos aspectos: por un lado, la posibilidad de acrecentar las alianzas y la influencia económica alrededor del mundo, en lo que Europa sabe hacer muy bien, que es el despliegue de poder blando e inteligente a través de cultura, diplomacia, empresas, valores compartidos, etc. (Nye, 1990); por el otro, frente a la agresión rusa, la necesidad de consolidar una política conjunta de defensa, que pueda ser representativa de todos los miembros de la Unión, como la conformación de un ejército europeo, a pesar de la pertenencia de ciertos países del bloque al Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

América meridional, y el Mercosur en particular, enfrentan una situación específicamente moldeada por determinantes tanto externos como internos y/o nacio-

1 Además de los ya anunciados a la RPCh y la UE, la administración Trump considera incluir en el rango del 10-15 % de arancel a países de América Latina, el Caribe, África y Japón, entre otros socios comerciales (véase Lai, 2025).

2 Se trata de la doctrina de política exterior más relevante de la UE, fundada en tres pilares básicos: economía, tecnología y el eje seguridad-defensa (Benedicto Solsona y Molina García, 2020). Es, además, la prioridad de la agenda común europea, pues le asegura mantener su lugar como actor de peso global en el escenario internacional.

nales: a la ya mencionada guerra comercial sino-estadounidense en el plano internacional, se suman factores estructurales propios de la región, como la creciente asimetría entre los miembros del bloque regional y la dificultad de establecer una agenda común en materia de política exterior (inclusive entre los principales socios del bloque: Argentina y Brasil). Esto se hizo más que evidente durante la crisis pandémica en la región, y sus efectos se vislumbran aún en la actualidad.

A propósito de estos argumentos coyunturales, la definitiva ratificación del Acuerdo Mercosur-UE implicaría hablar de la zona de libre comercio más grande del mundo, lo que ayudaría a reposicionar geopolítica y económicamente a ambos bloques regionales en la esfera global, sobre todo teniendo en cuenta la segunda llegada de Trump a la Casa Blanca y sus decisiones relacionadas con política externa y comercial, en plena competencia con China (Barreto y Wollrad, 2025).

Además, es importante recalcar tanto en la evolución negociadora como en la magnitud de la letra comercial. Primero, porque el período de negociaciones lleva veintiséis años, es decir, desde la Cumbre de Río en 1999 hasta el fin de las negociaciones en medio del G20 en Buenos Aires y, hasta la actualidad, el acuerdo comercial suscitó elogios e impugnaciones a ambos lados del Atlántico. Segundo, debido a la envergadura de los miembros que lo componen: por parte del Mercosur, seis Estados parte (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, temporalmente suspendida) y siete asociados;³ por el lado de la UE, veintisiete Estados miembro⁴ (veintiocho, antes de la activación del artículo 50 del Tratado de la UE en el caso del Brexit).

Por ello, de ratificarse en forma definitiva, lo que está en juego es una nueva configuración geopolítica del mundo: a nivel europeo, porque sería la UE, una vez más, quien haga valer su papel como pilar del orden liberal internacional en tanto reglas e instituciones del multilateralismo; a nivel del hemisferio sur, el Mercosur se erigiría como estandarte de ser una zona pacífica y de recursos estratégicos para el planeta (como el agua, los minerales críticos y los bosques tropicales), pero, asimismo, como potencial actor de desarrollo del sur global (en tanto capacidad de industrialización y valor agregado).

3. La política exterior de Argentina en relación con el Acuerdo Mercosur-UE: tendencias, desafíos y oportunidades de cooperación (2023-2025)

La política exterior Argentina ha adoptado diferentes posturas en torno al Acuerdo Mercosur-UE, dadas las características del orden interno (con relación a la administración de turno en el poder) y su diseño de inserción internacional. Si bien nos focalizamos en la política externa del Gobierno de La Libertad Avanza en torno al Acuerdo Estratégico, se destacan tres etapas bien diferenciadas vinculadas a la postura externa de nuestro país frente a dicha letra comercial (Polizzi, 2021).

3 Para mayor detalle, véase el sitio oficial del Mercosur: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>

4 En el caso de la UE, se puede consultar la membresía en el siguiente enlace: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries_en

La primera de estas etapas se ubica entre el comienzo de las negociaciones, en el año 2000, y su interrupción durante la Cumbre de Lisboa en 2004. Este período coincide con la declinación de los Gobiernos neoliberales en la región y el ascenso de un ciclo progresista y contestatario al denominado Consenso de Washington. Argentina, bajo el primer mandato Kirchner y en tanto socio preeminente en el Mercosur, adopta medidas económicas orientadas a robustecer el mercado interno y la integración latinoamericana, en detrimento de las propuestas arancelarias que el megaacuerdo conlleva.

La segunda etapa (a la que consideramos de transición) se inicia en 2010, durante la Cumbre de Madrid, en donde se reanudan las negociaciones entre las partes, y se extiende hasta 2016. Para explicar la postura argentina en esta fase, es importante considerar las siguientes cuestiones. Por un lado, el contexto internacional posterior a la crisis de 2008 no hace más que acentuar la rivalidad entre EE. UU. (en los años de Obama) y China por el dominio de las cadenas de valor, con lo cual la necesidad de revitalizar el comercio internacional se hace cada vez más tangible, dada la preeminencia del espacio asiático. Por el otro, a nivel regional suramericano, son los últimos años del ciclo progresista en el subcontinente, pero, también, en el caso de nuestro país, de un mayor acercamiento con otros actores globales, como África, Asia y Medio Oriente en materia de política externa.

La tercera etapa inicia en 2016 y se extiende hasta la fecha; está marcada por la llegada de Trump a la presidencia de EE. UU., lo que configura un nuevo escenario mundial. El entramado multipolar referido en la etapa anterior es contestado por el nuevo liderazgo norteamericano que, a su vez, resulta acompañado por los Gobiernos de (centro) derecha que surgen en nuestra región, como los de Argentina (bajo la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2019) y Brasil (con Jair Bolsonaro como primer mandatario durante los años 2019-2022). La política exterior del macrismo resultó pragmática en dos aspectos: por un lado, a pesar del alineamiento occidental (principalmente con EE. UU. y la UE), fidelizó vínculos bilaterales con Asia Central, la RPCh e India; por el otro, a pesar de la doctrina proteccionista y acaso *jacksoniana*⁵ de la primera administración Trump, posicionó una tendencia aperturista en materia de política exterior, celebrando la concreción de un acuerdo con la UE durante la cumbre del G20 en Osaka (junio de 2019).

Sin embargo, el cambio de signo político a partir del ascenso de Alberto Fernández a la presidencia del país no implicó un cambio posicional radical respecto de la etapa política anterior (Polizzi, 2022 y 2024). Por ende, el Acuerdo de Asociación Estratégica fue visto como un vehículo para consolidar la inserción argentina internacional de diversas maneras: primero, para aumentar la exportación de productos y asegurar inversiones extranjeras; segundo, para acrecentar la influencia argentina y suramericana a nivel birregional, y tercero, para acercar posiciones con las poten-

5 Se trata de una de las cuatro escuelas en materia de doctrina de política exterior estadounidense, caracterizada por un repliegue norteamericano respecto del escenario internacional, interviniendo en este siempre y cuando estén comprometidos elementos cruciales del sistema, como la seguridad y el bienestar de la nación; de esta manera, no solo se enfatiza una percepción negativa del orden mundial, sino también de la construcción de política exterior en tanto política de Estado por parte de las élites políticas tradicionales y del Gobierno centralizado (véase Caro, Quitral y Riquelme, 2022).

cias europeas en pos de recibir apoyos en la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Gobierno libertario encabezado por Javier Milei, desde diciembre de 2023 hasta la actualidad, promueve una estrategia de política externa anclada en el occidentalismo, es decir, priorizando su alianza con EE. UU. No obstante, a diferencia de los años noventa y el momento unipolar internacional, el actual escenario global presenta diversos polos de concentración de poder geopolítico: esto implica que la atención argentina debe abarcar no solo occidente, sino también Asia central, Eurasia, el Indo-Pacífico y el Sudeste Asiático, entre otras potencias emergentes (González Levaggi, 2024).

A propósito de este enfoque decididamente occidental, el Gobierno de Javier Milei se pronunció favorablemente sobre la ratificación del Acuerdo Mercosur-UE, en especial durante la presidencia *pro tempore* argentina del bloque regional suramericano (Galligani, 2025). De todas maneras, durante la cumbre de jefes de Estado del Mercosur en Buenos Aires, a comienzos de julio de este año, la presidencia del bloque quedó en manos del presidente de Brasil, Lula Da Silva, respecto de quien el mandatario argentino ha mantenido reticencias de carácter ideológico en cuanto al proceso de integración regional y a las decisiones a las que este adscribe en materia de política internacional.

De todas maneras, un instrumento clave como el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE aún encuentra un largo camino hacia su completa ratificación por parte de todos los miembros involucrados (Sanahuja y Rodríguez, 2024), especialmente debido a cuestiones arancelarias, industriales y ambientales. Más allá de las diferencias que puedan surgir entre Milei y Lula, la realidad es que, si la letra comercial no se ratifica en su totalidad por parte de todos los miembros involucrados, no entra en vigencia.

Ahora bien, una mayor y mejor integración entre ambos bloques regionales podría suponer dos beneficios: por un lado, la UE tendría un mayor margen para la consecución de su doctrina de autonomía estratégica en materia de política exterior; por el otro, en el caso del Mercosur y de la Argentina, ganarían mayor peso global de la mano de un actor central del juego geopolítico, como lo es la UE. No obstante, ¿cómo se producen las asimetrías entre ambos bloques y de qué manera podrían subsanarse?

La integración entre estos dos bloques regionales comprende un total de 780 millones de habitantes (510 millones en la UE y 270 en el Mercosur); una superficie territorial de 4,4 y 11,8 millones de km² entre la UE y el Mercosur, respectivamente, y un producto bruto interno de 18,75 (UE) y 2,5 (Mercosur) billones de dólares, de los cuales 707.960 millones de pesos corresponden a la Argentina, tomando la valoración del primer trimestre de 2025 (Redacción Clarín, 2019; Pinto Duitama, 2024; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC], 2025). Estos números nos permiten inferir las divergencias estructurales entre ambas regiones, de manera que resulte factible en la práctica el hecho de optimizar ambos conglomerados económicos y políticos.

Es importante destacar que el resumen de la letra jurídica⁶ publicada a fines de junio de 2019, así como los elementos adicionales incorporados entre marzo de 2023 y diciembre de 2024, se concentran en los siguientes pilares comerciales: intercambio comercial y regional de bienes y servicios, aranceles, pequeñas y medianas empresas, propiedad intelectual, cambio climático y empleo y sustentabilidad económica.

En el caso de Argentina, analizando la postura del país en relación con las cláusulas del Acuerdo de Asociación Estratégica, es posible señalar pros y contras respecto a la letra comercial.

Con relación a los aspectos positivos, los podemos resumir en los siguientes puntos: 1) la posibilidad de acceder a un mercado agroalimentario global, como lo es el de la UE, sobre todo, tratándose de un país abastecedor alimentario, como Argentina; 2) la incorporación de nuevas tecnologías y cooperación científica, lo que puede resultar en una diversificación del sector productivo nacional; 3) la elaboración de políticas públicas tendientes a garantizar la sustentabilidad económica, y 4) una renovada inserción internacional de Argentina y el Mercosur, de la mano del proyecto europeo.

En cuanto a los aspectos que despiertan más controversias, consideramos las siguientes problemáticas: 1) el intercambio agroalimentario entre nuestro país y el bloque europeo puede conducir a una consagración de Argentina como exportador de materias primas, en detrimento de la (re)industrialización del país; 2) un mayor flujo de productos de valor agregado europeos, libres de arancel, que compitan directamente con el mercado interno local, generando déficits en la balanza comercial;⁷ 3) la cuestión ambiental suscitó discordancias a ambos lados del Atlántico, no solo en lo concerniente a las superficies cultivables y a la deforestación, sino también con relación a las poblaciones originarias y sus territorios, y 4) la propiedad intelectual y los derechos de los usuarios, que son esencialmente privados, y deben ser validados en ambos bloques regionales.

Como señalamos previamente, la problemática en torno a las asimetrías y adecuación de ambos mercados debe ser cuidadosamente estudiada y aplicada, de manera tal que la integración birregional resulte beneficiosa para ambas partes involucradas, esto es, que la asociación resulte en mayores oportunidades de cooperación, en vez de encontrarnos con obstáculos por parte de los países involucrados.

6 Para mayor detalle de las cláusulas involucradas en el Acuerdo Estratégico, se recomienda consultar tanto el resumen como las disposiciones accesorias en Comisión Europea (s. f.).

7 Desde 2024, se observa una tendencia en el aumento de las importaciones de la UE en nuestro país, que se mantiene hacia fines del primer semestre de 2025: según datos oficiales del INDEC (mayo de 2025), la UE se ubica en el tercer puesto de intercambios comerciales de Argentina, solo precedida por Brasil y China. En este caso, el saldo deficitario entre ambos socios es de - 291 millones de dólares (representado por exportaciones de 591 millones de dólares e importaciones de 888 millones de dólares, con variaciones interanuales del 9,7 % y del 16 %, respectivamente) (véanse Redacción Clarín, 2024 y Zalazar, 2025). De todas formas, los datos reflejan que este déficit en la balanza comercial de nuestro país respecto de su socio europeo tiene el gran potencial de ser revertido, debido a la posibilidad de diversificar los sectores productivos por parte de Argentina, de forma tal que el comercio no se oriente exclusivamente al envío de granos y productos de origen primario.

4. Argentina y el Acuerdo Mercosur-UE en torno a la guerra comercial China-EE. UU. (2023-2025)

La política exterior argentina ha considerado a la UE como socio prioritario, sobre todo durante la presidencia macrista, y se consolidó como uno de los vértices del esquema relacional argentino (EE. UU., UE, y RPCh) (Simonoff, 2020). El actual Gobierno libertario se pronuncia a favor del pilar comercial birregional y considera a la UE como un socio de relevancia internacional; de hecho, la UE es nuestro tercer socio comercial (Alemania es el principal país miembro con el que Argentina mantiene un activo intercambio).

El focalizado alineamiento argentino con la política exterior estadounidense, en el período seleccionado (2023-2025), no permite estructurar en el largo plazo una diversificación de alianzas internacionales, que posibilitarían a la República Argentina la apertura de nuevos mercados y la concreción de nuevas sociedades geopolíticas.

Asimismo, es necesario referirnos a la relación bilateral con el Brasil de Lula Da Silva. Brasil es, actualmente, nuestro principal socio en cuanto a intercambio comercial. De acuerdo con datos oficiales del INDEC de abril 2025, el gigante suramericano es el principal destino de las exportaciones argentinas en el mundo y, de manera recíproca, nuestro país es el principal importador de productos brasileños. Esto implica que, más allá de la distancia ideológica en la construcción de la relación argentino-brasileña, el pragmatismo tiene preeminencia frente a la contraposición de posturas geopolíticas externas.

Algo similar podría explicar lo que ocurre con la relación bilateral sino-argentina. La RPCh es nuestro segundo socio comercial en importancia (Zalazar, 2025). A pesar de las consideraciones ideológicas y posicionales libertarias y de otros partidos del arco político nacional (dadas las características autocráticas del Gobierno chino), Argentina sigue formando parte del proyecto estratégico global chino de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt & Road Initiative*, BRI), en tanto proveedor de materias primas, lo que le facilita a la nación asiática garantizar a sus conciudadanos la seguridad alimentaria. Pero el proyecto centroasiático no se detiene en cuestiones alimentarias o diplomáticas, ni tampoco se limita a la República Argentina, sino que se extiende al resto de América Latina y el Caribe. El proyecto de los treinta y siete puertos chinos en la región es un buen ejemplo de esta iniciativa de construcción de poder (Ziemer, Han y Powers-Riggs, 2025).

En este sentido, EE. UU. desarrolla una estrategia integral de contención respecto del poder chino en la región, pues esta situación alcanza niveles específicos, como la seguridad hemisférica. Según Leal (2024), la potencia hegemónica norteamericana definió y define sus doctrinas y decisiones en materia de defensa y seguridad, pero también, en cuestiones de diplomacia bilateral, la concepción de una doctrina Monroe 2.0 (*America first*), la influencia creciente en los tomadores de decisiones y hacedores de políticas públicas, entre otras medidas adoptadas para asegurar su presencia y poder en el hemisferio sur (pp. 8-9).

Debido a esta influencia, Argentina (y el Mercosur en su conjunto) no escapa al escenario internacional de la mentada guerra comercial entre China y EE. UU. Esto se explica no solo por las relaciones bilaterales sostenidas con estos dos países en pug-

na comercial, sino también a causa de elementos intrínsecos que colocan a nuestro país en el mapa del poder mundial. El país cuenta con una extensión territorial privilegiada (la octava en el mundo), además de una estructura bicontinental (terrestre y oceánica); posee recursos naturales estratégicos, minerales críticos y recursos humanos de enorme calidad. Asimismo, a pesar de los indicadores que sitúan al país entre periférico y emergente, Argentina posee una presencia destacada (para los estándares latinoamericanos) en diversas instancias y foros multilaterales, como el FMI y el G20, por ejemplo.

Esta problemática en torno a los enormes índices de desigualdad que nuestro país mantiene (Leal, 2024) podría ser atenuada de la mano de un mayor pragmatismo en lo que a las relaciones internacionales se refiere.

Como referimos previamente, el mundo en el que Argentina se inserta ya no es aquel del internacionalismo liberal de la década de los noventa, en el que EE. UU. era la potencia indiscutible. Si bien el país norteamericano es el líder del escenario internacional, su hegemonía no es indiscutida, sino que se encuentra disputada por otros centros de poder global, como China, Rusia, el Sudeste Asiático, algunos Estados de Medio Oriente, etc. Sin ir más lejos, a nivel del Mercosur, la integración cada vez mayor de Brasil al grupo de los BRICS (las principales potencias medias emergentes de la actualidad: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) refleja esta disputa al poder norteamericano en la región.

Entonces, la posición argentina con relación al Acuerdo Mercosur-UE debe ser pensada en esta clave de competencia geopolítica, donde una ratificación de la letra comercial por parte de los involucrados le ofrezca a nuestro país el reforzamiento de la alianza con un actor de peso histórico como la UE, más la generación de nuevos intercambios en las cadenas globales de valor, sin por ello ignorar otras oportunidades de mejora para que la integración birregional pueda resultar oportuna para ambos actores.

Conclusión

El presente trabajo consignó las principales perspectivas de nuestro país respecto al Acuerdo Mercosur-UE durante el período de 2023-2025, con el objetivo de identificar las principales dinámicas entre el fin del Gobierno encabezado por Alberto Fernández y la actual postura del Ejecutivo conducido por Javier Milei.

En este sentido, el estudio de la política exterior argentina con relación a la coyuntura internacional reportó la identificación de continuidades y rupturas respecto a la evolución de este proceso birregional, que aún no ha alcanzado su ratificación total por parte de ningún Estado involucrado.

En el caso de Argentina, una ratificación del Acuerdo Estratégico le permitiría una mayor salida comercial y una presencia destacada en el escenario multilateral global. Ergo, el país podría contar con una mayor capacidad de acción y cooperación mundial, sin quedar del todo atado a la guerra comercial entre China y EE. UU.

En el caso de la UE, una aprobación del acuerdo comercial por parte de los miembros involucrados le reportaría una mayor autonomía estratégica para la consecución

ción de sus objetivos económicos y estratégicos en materia de política exterior, y atenuaría también la dependencia respecto de la tensión comercial sino-estadounidense.

No obstante, a nivel regional suramericano, la competencia de las potencias (EE. UU., RPCh y UE) abre un renovado panorama de relevancia geopolítica no solo para Argentina, sino también para América del Sur.

Será interesante observar a futuro cómo decanta la construcción de la política externa por parte de nuestro país en relación con estas derivas globales del poder.

Referencias

- Barreto, V. y Wollrad, D. (enero de 2025). Mercosur-Unión Europea: ¿al final hay acuerdo? *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/mercosur-union-europea-acuerdo-comercial/>
- Benedicto Solsona, M. A. y Molina García, M. J. (2020). Frente a los desafíos actuales de la geopolítica global, ¿cómo se articula la autonomía estratégica de la Unión Europea en el marco de su política exterior y de seguridad? *Relaciones Internacionales*, 44, 11-28. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.001>
- Bontempo, T. (abril de 2025). *La Unión Europea ante una intensa búsqueda de autonomía: el rol del acuerdo de asociación estratégica con el Mercosur*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Comentarios Estratégicos. https://cari.org.ar/uploads/articles/CARI_558_ESP.pdf?r=2
- Brooks, S. G. y Vagle, B. A. (2025). The real China Trump card. The Hawk's Case against decoupling. *Foreign Affairs*, 2(104), 76-89.
- Caro, I., Quitral, M. y Riquelme, J. (2022). Populismo y Política Exterior: el caso de los Estados Unidos de Donald Trump. *Análisis Político*, 104, 224-243.
- Comisión Europea. (s. f.). UE-Mercosur: Text of the agreement. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en
- Galligani, F. (3 de julio de 2025). Mercosur: Milei hace un balance positivo de su presidencia pro tempore y deja en manos de Lula el tratado con la UE. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2025/07/03/mercosur-milei-hace-un-balance-positivo-de-su-presidencia-pro-tempore-y-deja-en-manos-de-lula-el-tratado-con-la-ue/>
- González Levaggi, A. (2024). *La Argentina de Milei frente a los Estados Unidos: los desafíos del occidentalismo conservador-libertario en un mundo post-unipolar*. Consejo Argentina para las Relaciones Internacionales (CARI). La inserción de Argentina en el mundo, 5 de agosto de 2024. <https://cari.org.ar/uploads/articles/La%20Argentina%20de%20Milei%20frente%20a%20los%20Estados%20Unidos:%20los%20desaf%C3%ADos%20del%20occidentalismo%20conservador-libertario%20en%20un%20mundo%20post-unipolar.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (junio de 2025). Informe de avance del nivel de actividad. Primer trimestre de 2025. *Informes técnicos*, 9(147); *Cuentas Nacionales*, 9(9). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_06_2575186B2A5C.pdf
- Lai, S. (24 de julio de 2025). Trump says countries will face tariffs ranging from 15 % to 50 %. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-07-23/trump-says-countries-will-face-tariffs-ranging-from-15-to-50>
- Leal, M. A. (2024). *La autonomía de la República Argentina y la proyección y construcción de poder estadounidense durante el periodo 2007-2023 y sus implicancias a futuro en espacios argentinos. Un abordaje geopolítico a la política exterior y a la defensa nacional* [Tesis de Doctorado, Universidad de la Defensa Nacional].
- Nye Jr., J. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153-171. <https://doi.org/10.2307/1148580>

- Nye, J. S. (2023). *Soft power and great power competition. Shifting sands in the balance of power between the United States and China*. Springer.
- Pinto Duitama, K. (7 de diciembre de 2024). La Unión Europea y el Mercosur crean bloque comercial de 780 millones de habitantes. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-union-europea-y-mercotur-crean-bloque-comercial-de-780-millones-de-habitantes-4016063>
- Polizzi, M. (27 de octubre de 2021). *La Política Exterior de Argentina y el Acuerdo Mercosur Unión Europea en el contexto del Covid19* [Ponencia, pp. 803-822]. En V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe. Escenario regional de ofensiva capitalista y rebeliones populares. Actas IEALC-UBA. <https://iealc.socials.uba.ar/wp-content/uploads/sites/24/2022/04/ACTAS-JORNADAS-IEALC-2021.pdf>
- Polizzi, M. (2022). *La política exterior de Argentina frente al Acuerdo Mercosur Unión Europea (2019-2022)* [Tesis de especialización, Universidad de Buenos Aires].
- Polizzi, M. (20 de mayo de 2024). *La Política Exterior Argentina en torno a la Relación Bilateral con la Unión Europea* [Ponencia]. II Congreso Nacional de Política Exterior Argentina (Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior, REDAPPE). Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- Redacción Clarín. (28 de junio de 2019). *Seis claves del Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur*. https://www.clarin.com/economia/economia/claves-acuerdo-union-europea-mercotur_0_OldkVco2Y.html
- Redacción Clarín. (4 de febrero de 2024). *Mercosur-Unión Europea: balanza comercial y perspectivas a futuro de una sociedad estancada*. https://www.clarin.com/rural/mercotur-union-europea-balanza-comercial-perspectivas-futuro-sociedad-estancada_0_mQ6JN0w4gX.html
- Sanahuja, J. A. y Rodríguez, J. D. (mayo-junio de 2024). *Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?* *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/311-UE-y-mercotur-cuatro-nudos-un-desenlace/>
- Simonoff, A. C. (2020). *Acuerdo Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina*. *Íconos, Revista De Ciencias Sociales*, (68), 57-73. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4276>
- Tokatlian, J. G. (2024). *Consejos no solicitados sobre política internacional*. Siglo XXI Editores.
- Zalazar, M. (21 de mayo 2025). *Las importaciones crecen sin respiro y achicaron el superávit comercial en abril*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2025/05/21/las-importaciones-crecen-sin-respiro-y-achicaron-el-superavit-comercial-en-abril/>
- Ziemer, H., Han, J. y Powers-Riggs, A. (26 de junio de 2025). *No safe harbor: Evaluating the risk of China's Port Projects in Latin America and the Caribbean*. Center For Strategic & International Studies, CSIS. <https://features.csis.org/no-safe-harbor-china-ports/>

Integración de América Latina ante un mundo incierto. De la fragmentación a la oportunidad estratégica



Nicolás Albertoni

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, máster en Economía (University of Southern California), *Fellow* de Georgetown University. Correo de contacto: nicolasalbertoni@gmail.com



Manuel Martínez Arteaga

Magíster en Integración y Comercio Internacional (Universidad de Montevideo). Investigador independiente. Correo de contacto: mmartinezarteaga@gmail.com

1. Introducción

La historia de la integración latinoamericana es, en gran medida, una crónica de expectativas incumplidas. Proyectos que, pese a despertar entusiasmo inicial, no han logrado consolidarse en el tiempo. Desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), impulsada con la meta de promover la liberalización progresiva del comercio entre sus miembros, hasta la posterior Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, 1980), con un enfoque más flexible y gradual, que reconoce las asimetrías existentes y permite acuerdos bilaterales o subregionales, y otros mecanismos posteriores, la región ha ensayado múltiples fórmulas para profundizar y fortalecer su cooperación económica y política. Sin embargo, pese a décadas de esfuerzos, América Latina sigue mostrando una paradoja: una densa red de instituciones que coexisten con bajos niveles de comercio intrarregional y una limitada capacidad de incidencia en la política internacional.

A partir de la década de 1990, América Latina ha sido escenario de una proliferación institucional sin precedentes, marcada por la superposición de organismos y foros regionales, como el Mercosur (Mercado Común del Sur), la Comunidad Andina, la OEA (Organización de Estados Americanos), la ALBA (Alianza Bolivariana para

los Pueblos de Nuestra América), la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la CELAC (Unión de Estados Latinoamericanos y Caribeños), con agendas en ocasiones convergentes, pero también marcadas por profundas divergencias ideológicas y políticas. Esta dinámica, conceptualizada por varios analistas como una “hiperinflación de bloques”, generó un entramado institucional denso, aunque escasamente coordinado e ineficaz. La paradoja resultante es evidente: mientras se expandían los marcos institucionales, el comercio intrarregional permanecía en niveles bajos, con una clara preferencia por los vínculos extrarregionales.

En este marco, la integración latinoamericana enfrenta hoy un doble desafío. Primero, superar los obstáculos históricos que han restringido su desarrollo: fragmentación política, asimetrías económicas, persistencia del proteccionismo y deficiencias en infraestructura y conectividad. Segundo, adaptarse para responder a un escenario internacional cada vez más adverso, marcado por tensiones geopolíticas, la reconfiguración de cadenas globales de valor, la transición energética y el creciente proteccionismo global.

Este artículo analiza, desde una perspectiva académica y de política pública, las causas estructurales y coyunturales que sustentan dicha paradoja, integrando evidencia empírica reciente y evaluando tanto los condicionantes internos como las oportunidades emergentes. A partir de ello, se propone una reconfiguración institucional centrada en la articulación entre la ALADI, como plataforma económica, y la CELAC, como foro político, con el objetivo de transitar desde un modelo fragmentado y declarativo hacia un esquema funcional, con objetivos claros, mecanismos operativos efectivos y una inserción internacional más dinámica, coherente y estratégica.

2. Una nota sobre los estudios vinculados a la integración regional y densidad institucional

Las teorías clásicas de la integración regional han debitado durante décadas los caminos hacia una cooperación más profunda. El funcionalismo enfatiza la integración gradual a través de la cooperación sectorial —transporte, energía, comercio sectorial— (Mitrany, 1943), mientras que el neofuncionalismo destaca el “efecto derrame” (*spillover*). La literatura especializada entiende que la integración regional es un proceso mediante el cual dos o más Estados acuerdan coordinar políticas, reducir o eliminar barreras comerciales y establecer instituciones comunes con el fin de alcanzar objetivos compartidos de las instituciones supranacionales (Haas, 1958). América Latina, sin embargo, ha seguido predominantemente un modelo intergubernamental, en el que las decisiones se adoptan por consenso y la soberanía se mantiene como principio rector (Malamud, 2003; Börzel, 2016). A diferencia de la Unión Europea —que dispone de un cuerpo jurídico vinculante, un tribunal con capacidad sancionadora y una comisión con iniciativa legislativa—, los esquemas latinoamericanos rara vez cuentan con mecanismos vinculantes o con órganos supranacionales con poder sancionador. Suelen operar como foros de concertación más que como estructuras de integración efectiva. Esto limita su capacidad de res-

puesta ante crisis y reduce el incentivo para que los Estados asuman compromisos a largo plazo.

La literatura entiende que la integración regional es un proceso mediante el cual dos o más Estados acuerdan coordinar políticas, reducir o eliminar barreras comerciales y hasta establecer instituciones comunes con el fin de alcanzar objetivos compartidos. Estos objetivos pueden abarcar desde la cooperación económica hasta la concertación política y la seguridad colectiva. El grado de profundidad de la integración depende de la naturaleza de los acuerdos alcanzados, de la voluntad política de los Estados involucrados y de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento de lo pactado.

Un factor clave para comprender las limitaciones de la integración regional en América Latina es su marcada heterogeneidad estructural. Las diferencias en el tamaño de las economías, en la estructura productiva, en los niveles de desarrollo institucional y en las orientaciones político-ideológicas generan profundas asimetrías que obstaculizan la construcción de consensos sostenibles. Mientras algunos Estados, con economías más diversificadas y abiertas, priorizan la inserción en mercados globales, otros privilegian la protección de sus industrias domésticas, configurando un escenario de tensiones recurrentes en la definición de políticas comunes.

En este contexto, la noción de “hiperinflación de bloques” resulta muy útil para describir la dinámica institucional actual. Este fenómeno describe la coexistencia de múltiples mecanismos y organismos de integración con mandatos en muchos casos superpuestos y sin instancias de coordinación eficaces. La consecuencia ha sido una redundancia institucional que dispersa recursos financieros, humanos y técnicos, y que incluso genera dinámicas de competencia entre foros en lugar de sinergias cooperativas. La fragmentación institucional, por tanto, no constituye únicamente una consecuencia del bajo nivel de integración efectiva, sino que se erige como una de sus principales causas. En la práctica, esta sobreabundancia de estructuras dificulta la articulación de una voz regional unificada, reduce la efectividad de las políticas conjuntas y debilita la capacidad de negociación de América Latina en el sistema internacional.

3. La paradoja latinoamericana: alta institucionalidad, bajo comercio

América Latina enfrenta una de las paradojas más persistentes en el estudio de la integración regional: una densidad institucional elevada acompañada de un comercio intrarregional marcadamente reducido. En teoría, la proliferación de acuerdos comerciales y foros políticos debería haber impulsado mayores niveles de interdependencia económica y una capacidad de acción más cohesionada en el escenario internacional. No obstante, la evidencia empírica revela un panorama distinto. Tras décadas de iniciativas y múltiples mecanismos de concertación, la región continúa mostrando una fuerte dependencia de los vínculos con actores extrarregionales y mantiene una inserción marginal en las cadenas globales de valor.

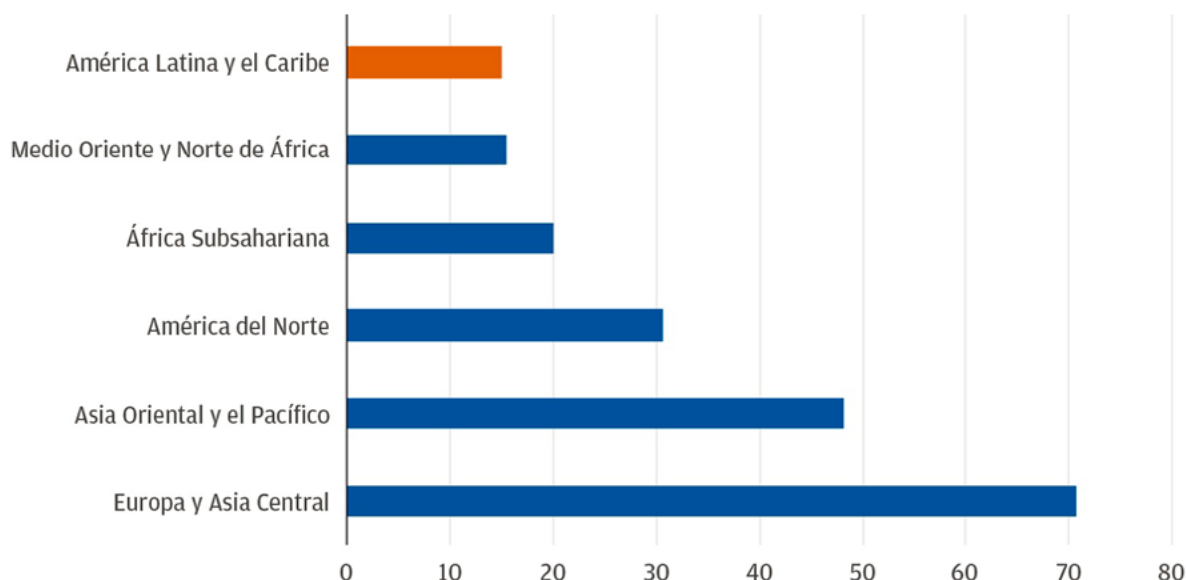
Esta brecha entre institucionalidad formal y resultados efectivos plantea interrogantes de fondo sobre la eficacia de los esquemas vigentes, la coherencia de las políticas comerciales y la factibilidad de los objetivos declarados. Analizar esta para-

doja exige no solo examinar las cifras que reflejan la baja intensidad del intercambio intrarregional, sino también identificar las causas estructurales y coyunturales que la explican, entre las cuales ocupa un lugar central el fenómeno de la denominada “hiperinflación de bloques”, caracterizado por la proliferación de instancias políticas superpuestas y escasamente coordinadas.

3.1. Comercio intrarregional: cifras y causas

América Latina presenta una de las proporciones más bajas de comercio intrarregional a nivel mundial. Según datos del Banco Mundial (2024), las exportaciones dentro de la región representan apenas el 15 % del total, frente a más del 70 % en la Unión Europea.

Gráfico 1. Comercio intrarregional como porcentaje del total (2022)



Fuente: Economist Impact (2025), en base a datos de Solución Comercial Integrada Mundial, Banco Mundial (2022)

La baja proporción del comercio intrarregional obedece a varios factores interrelacionados, que configuran un ecosistema comercial intrarregional con fuertes barreras estructurales y operativas, que limita tanto el volumen como la diversidad del intercambio. Entre los factores explicativos, destacan:

1. **Proteccionismo persistente:** América Latina se ubica entre las regiones con mayores niveles de protección arancelaria del mundo. Si bien se han reducido ciertos aranceles en el marco de acuerdos específicos, las medidas no arancelarias, las cuotas y las licencias de importación siguen siendo barreras relevantes. El proteccionismo responde, en parte, a estrategias de protección de industrias nacionales, pero su efecto acumulado ha sido limitar las posibilidades de integración productiva.

2. Deficiencias en la infraestructura: las limitaciones en transporte terrestre y marítimo elevan costos y tiempos de envío. Las carreteras insuficientes o en mal estado, las redes ferroviarias poco integradas y los puertos congestionados encarecen el comercio y restan competitividad. Esta situación es especialmente grave en un contexto donde los costos logísticos pueden representar un porcentaje significativo del valor final de las exportaciones.

3. Baja complementariedad productiva: muchas economías latinoamericanas comparten estructuras exportadoras similares, concentradas en productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado. Esta similitud reduce las oportunidades de comercio intraindustrial, que es precisamente el que impulsa las cadenas regionales de valor y favorece la especialización.

4. Diversidad normativa: la coexistencia de múltiples acuerdos comerciales con reglas de origen, estándares técnicos y regímenes aduaneros distintos desalienta la convergencia. La falta de armonización normativa implica que las empresas deben adaptarse a requisitos diferentes para comerciar con países vecinos, lo que incrementa la complejidad y los costos de cumplimiento.

3.2. Hiperinflación de bloques políticos

En el plano político, América Latina también se caracteriza por la coexistencia de múltiples foros y organismos de concertación regional que, en teoría, deberían facilitar la coordinación y la acción conjunta. Entre ellos, destacan la OEA, la CELAC, la UNASUR y la ALBA, a los que se suman iniciativas subregionales y sectoriales que, si bien responden a necesidades específicas, contribuyen a un entramado institucional altamente fragmentado.

Cada uno de estos espacios ha perseguido objetivos propios y ha generado avances puntuales en materia de diálogo político y cooperación técnica. Sin embargo, ninguno ha alcanzado la capacidad de constituirse en una plataforma consensual que represente a toda la región en su conjunto en el sistema internacional. La OEA, por ejemplo, ha sido históricamente percibida como una organización con una fuerte influencia de Estados Unidos, lo que ha generado recelos y cuestionamientos de legitimidad por parte de varios Estados miembros. La CELAC, concebida como un foro autónomo sin la participación de Estados Unidos ni Canadá, ha visto limitados avances por divisiones ideológicas y por la falta de mecanismos vinculantes. La UNASUR, que en su momento representó un proyecto ambicioso de articulación sudamericana, se desarticuló ante tensiones políticas internas y cambios de Gobierno. La ALBA, con un perfil más ideológico, ha mantenido cohesión entre sus miembros fundadores, pero su alcance geopolítico y económico es reducido.

Esta proliferación de esquemas de integración, identificada como “hiperinflación de bloques”, genera múltiples problemas: la superposición de agendas, con duplicación de esfuerzos y recursos; la fragmentación de la representación regional, con posiciones divergentes en foros globales, lo que debilita la influencia, y la incapacidad de generar compromisos vinculantes debido a la falta de mecanismos de implementación efectivos. En suma, América Latina posee un entramado institucional

denso pero disperso, cuya limitada capacidad de coordinación impide traducir dicha densidad en mayor integración económica o en una voz unificada en el contexto internacional. Resolver esta paradoja exige no solo reducir barreras comerciales y avanzar hacia la armonización regulatoria, sino también repensar el diseño y la articulación de los foros políticos regionales para que la densidad institucional se convierta en un activo estratégico, certero, y no en un obstáculo adicional.

4. Desafíos globales para la integración regional

El contexto internacional del siglo XXI agrava las dificultades históricas de la integración en América Latina, configurando un escenario donde los desafíos externos no solo condicionan las posibilidades de crecimiento económico, sino que también inciden directamente en la viabilidad de proyectos regionales. Estos retos son múltiples, interdependientes y se insertan en una estructura productiva regional caracterizada por la dependencia de las exportaciones de recursos naturales y por una limitada diversificación. En este marco, las tensiones geopolíticas, la transición energética, las migraciones masivas y el retroceso democrático coinciden con un orden económico global que avanza hacia mayores niveles de proteccionismo.

4.1. Desafíos ambientales

América Latina concentra algunos de los recursos naturales más estratégicos del planeta, entre ellos, la Amazonia —principal bosque tropical del mundo y regulador climático mundial— y el Acuífero Guaraní, una de las mayores reservas de agua dulce, lo que constituye un recurso de importancia estratégica para las próximas décadas. Sin embargo, estas riquezas se encuentran sometidas a una presión creciente por la expansión de la frontera agrícola, la minería (legal e ilegal) y la urbanización descontrolada. La deforestación en la Amazonia ha alcanzado niveles preocupantes, y afecta no solo la biodiversidad, sino también la capacidad de absorción de carbono de la región. El cambio climático, por su parte, intensifica los fenómenos meteorológicos extremos, como las sequías prolongadas, las inundaciones y los huracanes, que tienen impactos significativos en la seguridad alimentaria y la infraestructura. La pérdida de biodiversidad, que en muchos países latinoamericanos es irreversible en determinados ecosistemas, reduce la resiliencia de la región frente a crisis ambientales y sanitarias.

A pesar de la magnitud de estos desafíos, la respuesta a nivel regional ha sido fragmentada. No existe un mecanismo sólido de coordinación ambiental que permita a América Latina negociar como bloque en foros globales como la COP o en instancias vinculadas a la biodiversidad. Esta ausencia de una voz unificada debilita la posición de la región en debates cruciales sobre financiamiento climático, acceso a tecnologías limpias o compensaciones por servicios ecosistémicos.

4.2. Crisis migratoria

El fenómeno migratorio en América Latina ha alcanzado dimensiones históricas. El éxodo venezolano, que comenzó a intensificarse a mediados de la década de 2010,

se ha convertido en uno de los desplazamientos humanos más grandes del mundo en la actualidad. El Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3), de Migración Colombia, informó que, a finales de 2024, Colombia albergaba a 2.815.611 migrantes venezolanos (Vivir en el Poblado, 2025).

A ello se suman otros movimientos migratorios significativos, como los flujos centroamericanos hacia México y Estados Unidos, impulsados por la violencia, la pobreza y los desastres naturales. También se observa un incremento de la migración intrarregional, con personas que se desplazan desde países con crisis políticas o económicas hacia vecinos más estables.

La falta de mecanismos regionales efectivos para gestionar estos flujos ha derivado en respuestas descoordinadas. Cada país ha implementado políticas propias, en muchos casos restrictivas, sin que exista una estrategia común de acogida, integración y regularización. Esta fragmentación incrementa la carga sobre los países receptores y genera tensiones diplomáticas entre Estados vecinos.

4.3. Retroceso democrático

La calidad de la democracia en América Latina enfrenta un retroceso, documentado por organismos como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2023). Varios países muestran deterioro en indicadores clave, como el respeto a las libertades civiles, la independencia judicial y la integridad de los procesos electorales. En algunos casos, se observa la concentración de poder en el Ejecutivo, la erosión del pluralismo político y el debilitamiento de los mecanismos de control.

Esta tendencia no solo tiene implicaciones internas, sino que también afecta la capacidad de los países de la región para construir agendas comunes. La integración regional requiere un mínimo de convergencia en cuanto a principios democráticos y Estado de derecho, ya que estos constituyen la base de la confianza mutua y de la estabilidad de los acuerdos. Cuando algunos miembros del sistema presentan retrocesos en estas áreas, se dificulta la cooperación y se reduce la credibilidad externa del bloque.

Además, el debilitamiento democrático impacta en la percepción internacional sobre la región, lo que afecta su atractivo para la inversión extranjera y su capacidad de actuar de manera coordinada en foros multilaterales. Los socios externos, particularmente en Europa y América del Norte, suelen condicionar su relación a estándares democráticos y de derechos humanos, lo que puede restringir oportunidades si la región no logra revertir esta tendencia.

4.4. Un mundo más proteccionista

El comercio internacional atraviesa una fase de reconfiguración marcada por un aumento de las barreras comerciales y un repliegue hacia políticas proteccionistas. El Fondo Monetario Internacional ha advertido sobre la creciente utilización de medidas arancelarias y no arancelarias, así como sobre la formación de bloques comerciales más cerrados (Moreau y Machado Parente, 2023).

Para América Latina, esta tendencia se combina con un nivel ya elevado de aranceles promedio, lo que incrementa el riesgo de aislamiento relativo en las cadenas globales de valor. A ello se suma que las tensiones geopolíticas entre grandes potencias, particularmente entre Estados Unidos y China, están generando presiones para que los países definan alineamientos estratégicos, lo que puede fragmentar aún más el comercio global y limitar las opciones de inserción de la región.

En este contexto, las oportunidades derivadas de procesos como el *nearshoring* —la relocalización de cadenas de suministro más cerca de los mercados de consumo— podrían beneficiar a algunos países latinoamericanos, especialmente, México y los de Centroamérica, dada su cercanía geográfica y acuerdos comerciales con Estados Unidos. Sin embargo, aprovechar estas oportunidades requerirá mejoras sustanciales en infraestructura, capital humano y marcos regulatorios.

En conjunto, estos factores delinean un entorno internacional complejo que exige respuestas coordinadas. La integración latinoamericana no solo debe enfrentar sus limitaciones internas, sino también adaptarse a un sistema global en transformación, donde las dinámicas de competencia y rivalidad entre potencias condicionan las posibilidades de inserción estratégica de la región.

5. Hacia una arquitectura de integración racionalizada: la ALADI y la CELAC como ejes

La necesidad de racionalizar la compleja arquitectura institucional latinoamericana es un punto de consenso entre numerosos analistas y tomadores de decisiones. La proliferación de organismos con funciones superpuestas ha diluido recursos y ha reducido la capacidad de acción colectiva. En este contexto, se propone articular la reconfiguración institucional de la integración latinoamericana en torno a dos pilares complementarios: la ALADI, como plataforma económica, y la CELAC, como plataforma política.

Esta propuesta parte de un principio básico: para que la integración sea efectiva, debe combinar mecanismos que faciliten la cooperación económica con instancias que consoliden la concertación política. No se trata de crear nuevas instituciones, sino de fortalecer y coordinar las ya existentes, dotándolas de mandatos más claros y de mecanismos operativos que eviten la duplicación de esfuerzos.

5.1. La ALADI como plataforma económica

Creada en 1980 para sustituir a la ALALC, la ALADI agrupa actualmente a trece países miembros, con un mandato principal de integración económica. Su diseño institucional se caracteriza por una flexibilidad normativa que permite acuerdos bilaterales, plurilaterales y multilaterales bajo un marco común, lo que facilita la adaptación a las asimetrías de la región.

Esta flexibilidad constituye una ventaja estratégica en un contexto donde la diversidad de estructuras productivas y niveles de desarrollo hace difícil avanzar hacia un mercado común rígido. Además, la ALADI ofrece un marco ya reconocido para

armonizar estándares técnicos y aduaneros, un paso clave para reducir los costos del comercio intrarregional. Si se potenciara su rol en la simplificación de trámites, digitalización de procesos y convergencia regulatoria, podría actuar como catalizador para incrementar el comercio dentro de la región.

Otra de sus fortalezas es la cobertura casi total regional. Aunque no incluye a todos los países latinoamericanos y caribeños, sí abarca a las principales economías sudamericanas y a México, lo que le otorga masa crítica. La posibilidad de firmar acuerdos con terceros países o bloques le permite también ser un vehículo para posicionar a América Latina en negociaciones internacionales, siempre que se coordine con la CELAC para asegurar coherencia política.

5.2. La CELAC como plataforma política

La CELAC, creada en 2010, reúne a treinta y tres países y se presenta como un foro inclusivo que excluye a las potencias extrarregionales, en particular, a Estados Unidos y Canadá. Este rasgo le otorga un valor singular como espacio autónomo de concertación política, capaz de articular posiciones comunes en asuntos globales.

Su estructura y mandato la convierten en un instrumento útil para coordinar posturas en foros internacionales, como la ONU y la OMC, o las negociaciones sobre cambio climático. Además, puede desempeñar un papel relevante en la gestión de crisis internacionales que afecten a la región, proporcionando una voz única que aumente el peso negociador de América Latina en un contexto global cada vez más competitivo.

La CELAC, sin embargo, ha mostrado limitaciones en la implementación de acuerdos debido a la falta de un secretariado permanente robusto y a la dependencia de las presidencias *pro tempore*. Para que funcione como verdadero pilar político de la integración, sería necesario fortalecer su capacidad técnica y establecer mecanismos claros de seguimiento de compromisos.

5.3. Complementariedad entre la ALADI y la CELAC

La articulación entre la ALADI y la CELAC permitiría combinar las agendas económicas y políticas de forma coherente. Los grupos de trabajo conjuntos, las reuniones periódicas y las hojas de ruta integradas contribuirían a evitar duplicaciones y garantizar mayor coordinación. De esta manera, se evitaría que las negociaciones comerciales avancen sin respaldo político, o que las declaraciones políticas carezcan de una base económica sólida.

- ALADI: foco en la integración económica, facilitación del comercio y convergencia regulatoria.
- CELAC: concertación política, representación conjunta y coordinación en temas de agenda global.

Tabla 1. Comparación de funciones clave de la ALADI y la CELAC

Característica	ALADI (económica)	CELAC (política)
Cobertura geográfica.	13 países miembros.	33 países miembros.
Mandato principal.	Integración económica.	Concertación política.
Flexibilidad normativa.	Alta.	Media.
Relación con potencias.	Abierta a acuerdos externos.	Exclusión de potencias extrarregionales.

Fuente: elaboración propia.

5.4. Ventajas de la propuesta

1. Eficiencia institucional: reducir la dispersión de esfuerzos y concentrar recursos en dos estructuras ya existentes y con legitimidad reconocida.
2. Mayor coherencia: garantizar que las decisiones económicas estén alineadas con las prioridades políticas regionales.
3. Visibilidad internacional: proyectar una imagen más cohesionada de América Latina ante socios externos y organismos multilaterales.
4. Capacidad de respuesta: contar con canales claros para actuar frente a crisis económicas, políticas o ambientales con respaldo colectivo.

5.5. Desafíos para su implementación

La propuesta enfrenta obstáculos considerables. Entre ellos, las diferencias ideológicas entre los Gobiernos, la resistencia a ceder márgenes de soberanía, la competencia con otros foros subregionales y la necesidad de recursos financieros y técnicos para fortalecer las capacidades de ambas organizaciones. No obstante, el costo de mantener la actual fragmentación, en términos de pérdida de oportunidades comerciales, escasa influencia internacional y duplicación de esfuerzos, parece superar con creces las dificultades de avanzar hacia un esquema más integrado.

En última instancia, apostar por la complementariedad entre la ALADI y la CELAC no implica cerrar el espacio a otras iniciativas, sino jerarquizar aquellas que tienen mayor potencial para actuar como ejes de un nuevo ciclo de integración, más pragmático y orientado a resultados.

Conclusión

América Latina se encuentra nuevamente ante una encrucijada histórica. La región posee una extensa red de instituciones, organismos y acuerdos, cuyo número y diversidad no tiene parangón en otras regiones del mundo. No obstante, esta abundancia institucional contrasta con los resultados, modestos en términos de integración efectiva, competitividad internacional y capacidad de incidencia en la gobernanza global. El diagnóstico es claro: existe un exceso de foros acompañado de escasa coordinación sustantiva.

La fragmentación política y económica limita no solo la competitividad de los países latinoamericanos, sino también su capacidad para actuar colectivamente frente a desafíos comunes. En un mundo caracterizado por la competencia entre grandes bloques, la transición energética, la digitalización acelerada y el creciente proteccionismo, la atomización institucional se traduce en una pérdida tangible de oportunidades para la región. Mientras otras áreas del planeta, como la Unión Europea, el Sudeste Asiático o América del Norte, logran canalizar sus diferencias hacia agendas convergentes, América Latina continúa multiplicando espacios sin lograr una voz única ni resultados concretos.

Frente a este escenario, la propuesta de articular la integración alrededor de dos ejes complementarios, la ALADI como plataforma económica y la CELAC como plataforma política, ofrece una vía pragmática para racionalizar esfuerzos y maximizar recursos. No se trata de dismantelar los foros existentes, sino de jerarquizar y coordinar, estableciendo un núcleo operativo que permita a la región avanzar en objetivos medibles y alcanzables.

La ALADI, gracias a su flexibilidad normativa y cobertura casi panregional, está bien posicionada para liderar el eje económico. Su potencial para armonizar estándares técnicos y aduaneros, impulsar la facilitación del comercio y promover la convergencia regulatoria la convierte en una herramienta útil para incrementar el comercio intrarregional y mejorar la inserción en cadenas globales de valor.

Por su parte, la CELAC puede consolidarse como el espacio político inclusivo donde los países latinoamericanos y caribeños definan posiciones comunes frente a temas globales, desde el cambio climático hasta la reforma de las instituciones multilaterales. Su carácter libre de potencias extrarregionales le otorga una autonomía estratégica que, bien aprovechada, puede traducirse en mayor capacidad de negociación colectiva.

No obstante, esta reconfiguración institucional no será automática ni estará exenta de resistencias. Los desafíos para su implementación incluyen:

- Voluntad política sostenida: sin un compromiso explícito y continuo por parte de los Gobiernos, la propuesta corre el riesgo de quedar en el plano declarativo.
- Mecanismos de implementación claros: se requieren procedimientos definidos para la coordinación entre la ALADI y la CELAC, que incluyan agendas conjuntas, grupos de trabajo mixtos y un sistema de seguimiento de compromisos.

- Agenda pragmática: la integración no puede depender únicamente de afinidades ideológicas. Debe centrarse en proyectos concretos que generen beneficios tangibles para todos los miembros, independientemente de su orientación política.

Asimismo, es fundamental que la reconfiguración institucional incorpore métricas de evaluación. Sin indicadores claros sobre comercio intrarregional, convergencia regulatoria, coordinación política y presencia conjunta en foros internacionales, será imposible medir avances y corregir desvíos. La transparencia y la rendición de cuentas serán claves para sostener la legitimidad del proceso.

En términos estratégicos, avanzar hacia un esquema ALADI-CELAC fortalecido permitiría a América Latina:

1. Incrementar su capacidad de negociación frente a potencias y bloques comerciales.
2. Reducir redundancias institucionales, a fin de optimizar recursos humanos y financieros.
3. Mejorar la cohesión interna favoreciendo la coordinación de políticas públicas.
4. Ganar visibilidad internacional como bloque con voz unificada y agenda propia.

La coyuntura global, marcada por tensiones geopolíticas, transición energética, crisis migratorias y desafíos ambientales, obliga a la región a actuar con mayor coherencia y agilidad. Mantener el actual modelo de integración dispersa no solo perpetúa la ineficacia, sino que también aumenta el riesgo de irrelevancia internacional. Por el contrario, apostar por un núcleo institucional claro y funcional puede sentar las bases para un nuevo ciclo de integración regional más pragmático, eficiente y orientado a resultados.

En conclusión, la región enfrenta un dilema que es, al mismo tiempo, una oportunidad. La abundancia de instituciones puede convertirse en fortaleza si se logra articularlas en torno a un eje operativo común. La escasez de resultados puede revertirse si se priorizan mecanismos que combinen la flexibilidad económica con la concertación política. La propuesta de un tándem ALADI-CELAC no es una solución mágica, pero sí una hoja de ruta viable para que América Latina pase de la retórica a la acción, de la fragmentación a la cohesión, y de la marginalidad relativa a una presencia más significativa en el escenario internacional.

Referencias

- Banco Mundial. (2024). *World Integrated Trade Solution*. <https://wits.worldbank.org>
- Börzel, T. (2016). *Theorizing Regionalism: Cooperation, integration, and governance*. Oxford University Press.
- Economist Impact. (18 de julio de 2025). *El futuro de la integración regional: ¿Puede América Latina prosperar en una nueva era?* J.P. Morgan. <https://privatebank.jpmorgan.com/latam/es/insights/markets-and-investing/ideas-and-insights/the-future-of-regional-integration-can-latin-america-thrive-in-a-new-era>
- Goyret, L. (9 de febrero de 2014). *La “hiperinflación” de bloques regionales debilita a América Latina*. Infobae. <https://www.infobae.com/2014/02/09/1542282-la-hiperinflacion-bloques-regionales-debilita-america-latina/>
- Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford University Press.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2023). *El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023: Los nuevos pesos y contrapesos*. <https://cdn.sanity.io/files/2e5hi812/production/e277e6fee61af1ffc34f3c050acf55f02920390.pdf>
- Malamud, A. (2003). *Presidentialism and Mercosur: A Hidden cause for a successful experience*. En F. Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration*. Ashgate.
- Mitrany, D. (1943). *A working peace system*. Quadrangle Press.
- Moreau, F. y Machado Parente, R. (16 de noviembre de 2023). *América Latina puede utilizar el comercio para impulsar su crecimiento*. IMF Blog. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/11/16/how-latin-america-can-use-trade-to-boost-growth>
- Vivir en el Poblado. (11 de julio de 2025). *Más de 2.8 millones de venezolanos acogió Colombia en 2024*. <https://vivirenelpoblado.com/mas-de-2-8-millones-de-venezolanos-acogio-colombia-en-2024>



2. Geopolítica, influencia externa y rivalidad de grandes potencias

Ecós de la contención: cómo Truman y Nixon ayudan a comprender a Trump



Luis L. Schenoni

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame). Investigador asociado en la Universidad Torcuato Di Tella. Profesor asociado y director del Programa de Estudios de Seguridad en el Departamento de Ciencia Política de la University College London. Correo de contacto: luis.schenoni@ucl.ac.uk

1. Introducción

Un enfoque original para interpretar a Trump

Si bien el orden internacional liberal venía mostrando signos de erosión antes de que Donald Trump regresara a la Casa Blanca para un segundo mandato el 20 de enero, lo que hemos presenciado desde entonces puede caracterizarse, con propiedad, como el cambio más abrupto en la política exterior de Estados Unidos y el impacto más significativo en la estructura del comercio internacional y de las alianzas militares en muchas décadas. ¿Cómo conceptualizar este cambio? ¿Por qué se está produciendo? ¿Y qué cabe esperar en términos del comportamiento futuro de Estados Unidos, de las reacciones de otras potencias y del desenlace global de este proceso?

En este artículo propongo un enfoque metodológico original: examinar dos momentos posteriores al fin de la Guerra Fría en los que Estados Unidos modificó de manera semejante su política exterior y buscó rediseñar las reglas del juego de la política internacional: las presidencias de Harry Truman (1945-1953) y Richard Nixon (1969-1974).

A diferencia de otras coyunturas —como la del fin de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos redobló su compromiso con el orden internacional liberal—, las presidencias de Truman y Nixon se caracterizaron por un apartamiento de los principios liberales y por el uso de la política exterior *realpolitik* para consolidar el poder estadounidense. Por ello, las analizo aquí con mayor detenimiento, como espejos históricos de lo que ocurre en la actualidad. Como se demostrará, muchos de los fe-

nómenos que algunos analistas presentan como “sin precedentes” ya habían acontecido en aquellas coyunturas.

Al igual que Trump en la actualidad, Truman y Nixon gobernaron Estados Unidos en momentos decisivos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando el país percibía que su primacía se veía amenazada por un competidor en ascenso: la Unión Soviética (un par estratégico comparable a la China de hoy). Las similitudes de comportamiento que examino en este artículo sugieren, en efecto, que existen fuerzas estructurales capaces de sostener procesos de desacoplamiento profundo y de anticipar un enfrentamiento prolongado entre China y Estados Unidos en las próximas décadas, de modo semejante a lo ocurrido entre Washington y Moscú durante extensos períodos de la Guerra Fría posteriores a las presidencias de Truman y Nixon.

De ello se desprende una primera conclusión: por caótico que pueda parecer, lo que Estados Unidos está intentando hacer ahora es aprovechar todo su poder económico y militar para reconfigurar el tablero en el que se desarrollará en el futuro la competencia con China, y aumentar sus probabilidades de imponerse frente a este nuevo competidor en ascenso.

En este artículo me mantengo agnóstico respecto de los mecanismos y actores que han conducido a las respuestas de Estados Unidos frente a competidores pares, tanto en el pasado como en el presente. No sugiero que Truman, Nixon y Trump hayan seguido una hoja de ruta detallada o una estrategia de política exterior claramente delineada. Tampoco afirmo que lo que observamos sea únicamente el resultado de una “mayoría silenciosa” de estadounidenses preocupados por la primacía del país y obsesionados con las amenazas externas, que habrían impulsado a estos líderes al poder. Como diría Kenneth Waltz: no ofrezco una teoría de la política exterior.

Sostengo, sin embargo, que en contextos estructurales similares Estados Unidos ha perseguido de manera sistemática cuatro objetivos de política exterior: el cerco geopolítico de su principal rival; el uso de la disuasión militar; el unilateralismo económico dirigido tanto contra adversarios como contra aliados (en este último caso, para imponer una alineación más estrecha); y la utilización de la incertidumbre como herramienta de política exterior.

Sugiero, a modo de conclusión, que estas cuatro similitudes relevantes constituyen una suerte de reflejo de gran potencia, capaz de ofrecernos una comprensión más clara de lo que está haciendo Estados Unidos, de cómo es probable que reaccionen otros actores y del mundo que se avecina. En síntesis, ello indica que, salvo el estallido de una tercera guerra mundial, Estados Unidos probablemente conservará su supremacía militar y sentará las bases de una nueva Guerra Fría.

2. La política exterior de Truman: forjando una Guerra Fría a fines de la década de 1940

Uno de los principales argumentos de los académicos que rechazan calificar la situación actual entre China y Estados Unidos como una “Guerra Fría” es que el nivel de interacción económica entre ambos países es hoy mucho mayor que el que

existió alguna vez entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Además, sostienen que, a diferencia de la Guerra Fría original, la confrontación actual carece de los componentes ideológicos que caracterizaron a aquella. Considero que, si bien esta evaluación puede ser en términos generales correcta, tales autores tienden a pasar por alto la magnitud de la interacción económica y política que se produjo entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Segunda Guerra Mundial. La Guerra Fría, en otras palabras, fue el resultado de un proceso en el que Truman y Joseph Stalin compitieron por aliados, desacoplaron sus economías, desarrollaron el marco ideológico de su rivalidad, consolidaron sus respectivas esferas de influencia y establecieron las reglas de la competencia bipolar para los cuarenta años siguientes.

Es ampliamente conocido que Estados Unidos y la Unión Soviética fueron aliados durante la Segunda Guerra Mundial, y que la Ley de Préstamo y Arriendo (*Lend-Lease Act*, 1941) permitió a Washington suministrar pertrechos bélicos a las naciones aliadas. La URSS se convirtió en uno de los principales beneficiarios después de junio de 1941, cuando Alemania invadió el territorio soviético. Para 1943, la ayuda del programa de *Lend-Lease* se encontraba en plena ejecución. En Estados Unidos, una campaña propagandística presentaba a Stalin como *Uncle Joe* con el fin de reforzar la alianza, y en Teherán Franklin Delano Roosevelt prometió a Stalin que el Reino Unido y Estados Unidos abrirían un frente occidental. Estados Unidos no solo envió pertrechos militares (tanques, aviones, camiones y municiones), sino también locomotoras, material ferroviario, maquinaria industrial, alimentos, medicinas y materias primas. La ayuda total del programa *Lend-Lease* a la URSS ascendió a unos 150.000 millones de dólares actuales, suma que se esperaba fuese íntegramente reembolsada. A cambio del apoyo de Roosevelt, Stalin participó en las negociaciones de San Francisco y Bretton Woods, lo que evidenció su buena disposición y fortaleció las perspectivas de una plena incorporación soviética al orden internacional liberal de posguerra. Cuando los tres líderes redibujaron el mapa de Europa en Yalta, en febrero de 1945, Stalin aún prometía respetar la independencia y la democracia de los países de Europa Oriental, aunque para entonces ya era notoria la desconfianza de Churchill hacia él.

No obstante, todo cambió tras la caída de Berlín en abril. La posición soviética se vio fortalecida. Durante la Conferencia de Potsdam, en julio, se profundizaron los desacuerdos sobre el destino de Alemania, las reparaciones y la autonomía de Europa Oriental. La reciente muerte de Roosevelt y la llegada de Truman a la presidencia imprimieron un giro: este adoptó una postura mucho más firme frente a Stalin, lo que marcó el paso de la cooperación en tiempos de guerra a una desconfianza mutua. En definitiva, 1945 selló el destino de la inminente Guerra Fría.

Al igual que con China en la actualidad, Estados Unidos esperaba que la Unión Soviética se integrara a Occidente después de la guerra. Del mismo modo en que Washington ofreció más tarde a China la posibilidad de incorporarse al capitalismo occidental, el programa *Lend-Lease* había abierto una oportunidad similar para la URSS. Sin embargo, Moscú —como Pekín hoy— optó por la competencia. ¿Y quién podría reprochárselo? Tras haber perdido 27 millones de personas, en parte debido a la demora de Occidente en organizar el desembarco en Normandía, Moscú parecía

tener pleno derecho a recurrir a su abrumador poder militar para intentar asegurar la hegemonía sobre Europa.

Ahora bien, ¿se conformó Estados Unidos con aceptar la situación? Por supuesto que no. Truman buscó arrinconar a la URSS de cuatro maneras:

2.1. Cerco geopolítico: la política de contención de Kennan

La primera reacción de Estados Unidos fue rodear a la URSS mediante la consolidación de su presencia en Alemania y Japón, y el fortalecimiento de sus aliados, cercando así a Moscú. Los principios básicos de esta estrategia fueron expuestos en el “Telegrama Largo” (*Long Telegram*) de George Kennan en 1946. Kennan, entonces diplomático estadounidense en Moscú, sostenía que la Unión Soviética era inherentemente expansionista y que Occidente debía responder con una política de contención paciente, firme y vigilante frente a su influencia. Esta idea se formalizó en su “Artículo X” (*X Article*) de 1947 y se combinó posteriormente con la doctrina Truman —que prometía apoyo a los países que resistieran al comunismo— y con los planes orientados a reconstruir y estabilizar económicamente a Europa Occidental y a Japón.

Una aplicación temprana clave de la contención fue el apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido a Grecia y Turquía en 1947, cuando ambos países enfrentaban presiones comunistas internas y externas. Este episodio marcó un punto de inflexión crítico: Grecia y Turquía recibieron ayuda económica y militar, y pasaron a ser considerados baluartes estratégicos frente a la expansión soviética hacia el Mediterráneo oriental y Medio Oriente.

A medida que Stalin bloqueaba Berlín en 1948, respaldaba a la China comunista en 1949 y apoyaba a Corea del Norte en 1950, Estados Unidos redobló esta estrategia de contención. En abril de 1949 creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), seguida por la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) en 1954 y la Organización del Tratado Central (CENTO) en 1955. Estas alianzas reflejaron la ampliación del alcance de la contención, con el objetivo de conformar una cadena de naciones aliadas que bloqueara la influencia soviética desde Europa Occidental hasta Oriente Medio y el Sudeste Asiático. La respuesta soviética fue la firma del Pacto de Varsovia en 1955, que consolidó los dos bloques de alianzas de la Guerra Fría.

2.2. Disuasión militar: preparación en todos los frentes

El otro pilar de la estrategia de Truman consistió en impedir que la Unión Soviética utilizara sus abrumadoras fuerzas armadas de un modo que pudiera alterar de manera fundamental el equilibrio de poder existente —por ejemplo, mediante un intento de apoderarse de Berlín Occidental o incluso de toda Europa Occidental—.

Para disuadir a la URSS de recurrir a un rediseño tan agresivo del mapa geopolítico por la fuerza, Estados Unidos adoptó una estrategia de disuasión, amenazando con represalias abrumadoras en caso de que los soviéticos dieran ese paso. Este enfoque combinaba la disuasión por negación —hacer que la agresión resultara físicamente

difícil o imposible— con la disuasión por castigo —prometer consecuencias devastadoras (atómicas) ante cualquier intento semejante—.

Cuando Truman se reunió con Stalin en la Conferencia de Potsdam, en 1945, los contornos de la disuasión por castigo ya eran evidentes. Truman insinuó deliberadamente la posesión de un arma nueva y poderosa —la bomba atómica—, en una clara advertencia a Stalin. El uso posterior de bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki no solo provocó la rendición de Japón, sino que también constituyó una demostración dramática de la superioridad militar estadounidense.

En paralelo, Estados Unidos puso en práctica la disuasión por negación. Esto se tradujo en una enorme presencia militar en la Europa de posguerra, con 2,8 millones de soldados estadounidenses desplegados en bases ubicadas en puntos estratégicos como Alemania Occidental, el Reino Unido e Italia. Estas fuerzas tenían por objeto bloquear físicamente cualquier intento soviético de expandirse hacia el oeste por la fuerza, negándoles así la oportunidad.

Esta estrategia más amplia de contención —dirigida a impedir la expansión del comunismo— no fue meramente retórica, sino que se respaldó con la amenaza creíble y el uso efectivo de la fuerza. Cuando Corea del Norte invadió Corea del Sur en 1950, Estados Unidos, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, respondió con una fuerza militar abrumadora. Esta reacción constituyó una señal clara de que Washington estaba dispuesto a actuar con decisión para contener al comunismo más allá de Europa, reforzando así el alcance global de la doctrina de Truman.

2.3. Unilateralismo económico: exclusión soviética y descolonización

Como se señaló anteriormente, al concluir la guerra Estados Unidos esperaba que la Unión Soviética desempeñara un papel constructivo en la reconstrucción de la economía mundial. Sin embargo, las divisiones ideológicas y la desconfianza geopolítica se profundizaron rápidamente y, hacia 1947, la ruptura era evidente. En junio de ese año, Estados Unidos lanzó unilateralmente el Plan Marshall, que ofrecía alrededor de 150.000 millones de dólares actuales (aproximadamente la misma suma transferida a Moscú entre 1943 y 1945) en ayuda a las naciones europeas devastadas por la guerra. Aunque el programa estaba oficialmente abierto a todos —incluida la URSS—, la Unión Soviética lo rechazó y presionó a los países del bloque oriental para que hicieran lo mismo. Moscú percibió, con acierto, que se trataba de un caballo de Troya destinado a expandir la influencia estadounidense, afianzar el capitalismo norteamericano y consolidar la primacía del dólar en las finanzas internacionales.

En respuesta, la Unión Soviética creó su propia alternativa. En enero de 1949, estableció el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON), integrado inicialmente por la URSS, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria. El COMECON buscaba promover la planificación y el desarrollo económico coordinados dentro del bloque oriental, priorizando el comercio intrabloque y la asignación de recursos según planes quinquenales centralizados. Estados Unidos, naturalmente, boicoteó la iniciativa y, a comienzos de la década de 1950, la economía mundial había quedado efectivamente escindida en dos esferas en competencia. El comercio y la inversión a

través del Telón de Acero se redujeron al mínimo, y la cooperación económica entre ambos bloques se tornó prácticamente imposible.

Otro rasgo fundamental de la política económica internacional de la era Truman fue la disciplina impuesta a los aliados, lo que guarda ciertas similitudes con la manera en que Trump ha tratado a los socios estadounidenses en la actualidad. Potencias como el Reino Unido y Francia intentaban proteger a sus élites capitalistas y aferrarse a sus imperios coloniales. En consecuencia, Estados Unidos actuó con firmeza incluso frente a sus propios aliados, con el propósito de instaurar un orden internacional basado en el dólar y obligarlos a dismantelar sus imperios. En la Conferencia de Bretton Woods de 1944, el Reino Unido —representado por John Maynard Keynes— intentó preservar cierto grado de soberanía financiera mediante la propuesta de una moneda supranacional y un papel más relevante para la libra esterlina. El esfuerzo fracasó. Estados Unidos rechazó esa visión e impuso al dólar como columna vertebral del sistema financiero internacional. De manera análoga, la presión estadounidense desempeñó un papel decisivo al forzar al Reino Unido y a Francia a descolonizarse y abandonar cualquier pretensión de mantener una política imperial independiente. Esto se evidenció con mayor claridad durante la crisis de Suez de 1956, cuando el Reino Unido y Francia invadieron Egipto para recuperar el control del canal de Suez nacionalizado, y Estados Unidos aplicó una intensa presión económica que los obligó a retirarse.

2.4. Política exterior del “loco”: el “Missouri Mule”

Finalmente, uno de los rasgos más llamativos de la política exterior de Truman fue su aparente componente de irracionalidad: una imprevisibilidad que con frecuencia desdibujaba la frontera entre el fervor ideológico y la lógica estratégica. Sus decisiones, en ocasiones erráticas, violentas o excesivas, proyectaban la imagen de un líder dispuesto a actuar con una peligrosa determinación. Sus contemporáneos lo apodaron el “Mulo de Misuri” (*Missouri Mule*) por su estilo confrontativo y caprichoso.

Esa percepción —fuese cultivada o incidental— añadió una capa de credibilidad a la disuasión estadounidense. Para aliados y adversarios, la posibilidad de que Estados Unidos pudiera ir más allá de lo esperado aumentaba su poder de negociación.

Un ejemplo claro fue la decisión de Truman de lanzar bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945. Este acto constituyó no solo una contundente demostración de la supremacía militar estadounidense y un medio para poner fin a la guerra, sino también una señal inequívoca dirigida a la Unión Soviética. La ausencia de advertencia previa o de un ataque demostrativo, combinada con la destructividad sin precedentes de las bombas, introdujo un nuevo y aterrador estándar en la guerra. Truman parecía dispuesto a recurrir a una fuerza abrumadora sin vacilación. Esa percepción contribuyó a sentar las bases del *nuclear brinkmanship* —la idea de que el presidente podía optar por una escalada catastrófica—, lo que hacía más creíble la disuasión estadounidense.

La política exterior de Truman también se caracterizó por giros abruptos y dramáticos. Aunque en un comienzo se mostraba escéptico respecto de una participación internacional profunda, pronto se convirtió en arquitecto de la Guerra Fría al

proclamar la doctrina Truman en 1947 y comprometer el apoyo de Estados Unidos a las fuerzas anticomunistas en todo el mundo. Para los observadores extranjeros, incluidos los aliados de Estados Unidos, esos cambios podían parecer reactivos y volátiles, incrementando las tensiones globales en lugar de reducirlas, especialmente cuando la URSS se encontraba literalmente a sus puertas.

En el ámbito interno, esta intensidad ideológica se manifestó en acciones que reforzaron la sensación de un país en estado de alerta permanente. Mucho antes de que el macartismo alcanzara su apogeo, la administración Truman ya había sentado las bases de una vigilancia ideológica interna. El Programa de Lealtad de los Empleados Federales, instaurado en 1947, autorizaba investigaciones sobre los trabajadores federales sospechados de afiliaciones “subversivas”.

La Guerra de Corea (1950-1953) reforzó la imagen de Truman como un presidente altamente ideológico y capaz de acciones audaces e imprevisibles. Lo que comenzó como un compromiso limitado con la contención escaló rápidamente hacia una intervención militar de gran escala bajo el mandato de las Naciones Unidas. El general Douglas MacArthur, quien abogaba por expandir la guerra hacia China —e incluso sugería el uso de armas nucleares—, contribuyó de manera significativa a este extremo juego de riesgos. Aunque Truman finalmente destituyó a MacArthur y se abstuvo de utilizar nuevamente bombas atómicas en Corea, la ambigüedad en torno a esa decisión mantuvo en vilo tanto a enemigos como a aliados. Esa incertidumbre calculada intensificó la percepción de que Estados Unidos podía escalar sin previo aviso, reforzando así la credibilidad de su postura disuasiva.

En suma, la política exterior de Truman se definió no solo por su rigidez ideológica, sino también por un calculado —y en ocasiones inadvertido— sentido de amenaza. Su disposición a tomar medidas extremas generó una ambigüedad estratégica profundamente perturbadora para los adversarios, que incrementaba la capacidad disuasiva estadounidense aun a riesgo de caer en excesos y sobrerreacciones. Un patrón que guarda notables semejanzas con lo que observamos hoy en la política exterior de Trump.

3. La política exterior de Nixon: forjando la distensión en los años sesenta

El final de la década de 1960 ofrece paralelismos significativos con la actualidad, en particular por la percepción de un declive estadounidense frente a su principal rival global y la consecuente necesidad de fortalecer las alianzas para mantener la competitividad. En aquel entonces, las preocupaciones sobre el declive norteamericano se veían alimentadas por varios factores: los reveses en la carrera espacial, el atolladero persistente en Vietnam, la expansión mundial de los movimientos guerrilleros y socialistas, y una profunda inestabilidad política interna.

Estos desafíos alimentaron de manera decisiva la frustración y el desencanto de la opinión pública con la conducción de los asuntos internacionales, lo que a su vez desempeñó un papel clave en la elección de Richard Nixon. Al asumir la presidencia, Nixon introdujo un enfoque radicalmente nuevo en la política exterior tanto hacia la Unión Soviética como hacia los propios aliados de Estados Unidos. Su primer mandato marcó un cambio sustancial en la dinámica de la Guerra Fría, inaugurando

un período de distensión (*détente*) —caracterizado por una deliberada reducción de las tensiones— y redefiniendo las relaciones de Estados Unidos dentro de la alianza occidental.

3.1. Cerco geopolítico: la diplomacia triangular de Kissinger

Uno de los paralelismos más notorios entre las presidencias de Trump y Nixon radica en su aproximación a la diplomacia de las grandes potencias, en particular en la forma en que ambos recurrieron a China (entonces) y a Rusia (ahora) para redibujar el mapa de alianzas.

Durante la presidencia de Nixon, el consejero de Seguridad Nacional —y posteriormente secretario de Estado— Henry Kissinger orquestó una audaz y calculada maniobra de política exterior conocida como diplomacia triangular. Esta estrategia buscaba aprovechar la creciente fractura entre la Unión Soviética y China mediante el compromiso simultáneo con ambas potencias, con el fin de aumentar la capacidad de influencia de Estados Unidos sobre cada una de ellas.

El componente más decisivo de esta estrategia fue la histórica apertura a China en 1972: un auténtico terremoto diplomático que llevó a Nixon, un anticomunista convencido, a convertirse en el primer presidente estadounidense en visitar la República Popular China. Este gesto no respondía a una afinidad ideológica con el Partido Comunista Chino, sino a un cálculo estratégico: aislar y presionar a la Unión Soviética, alterando así el equilibrio de poder en una fase particularmente tensa de la Guerra Fría. Sin embargo, la decisión generó una gran controversia en Estados Unidos.

Sectores tanto de izquierda como de derecha —incluidos algunos de los aliados tradicionales de Nixon— consideraron la apertura como una traición a los principios anticomunistas. Los críticos lo acusaron de legitimar un régimen totalitario responsable de una represión generalizada y de la reciente Revolución Cultural. Algunos sectores más duros incluso lo tildaron de traidor, incapaz de conciliar su retórica pasada con este inesperado viraje diplomático. No obstante, para Nixon y Kissinger el fin justificaba los medios: al reconfigurar las alianzas globales y explotar las rivalidades entre potencias comunistas, entendían que estaban asegurando los intereses estratégicos de largo plazo de Estados Unidos, aun a costa de quebrar tabúes políticos en el plano doméstico.

En última instancia, la apuesta dio fruto: el acercamiento a China incrementó la presión sobre Moscú para avanzar hacia la distensión (*détente*), lo que a su vez contribuyó a acuerdos de control de armas —como el SALT I— y a una reducción parcial de las tensiones propias de la Guerra Fría.

3.2. Disuasión militar: reconocimiento de la destrucción mutua asegurada (MAD)

Otro paralelismo notable entre las presidencias de Nixon y Trump radica en su instinto compartido de repliegue estratégico, a menudo presentado como una forma de aislacionismo. Tanto la retirada progresiva de Nixon de Vietnam como la oposi-

ción persistente de Trump al involucramiento de Estados Unidos en Medio Oriente y Asia Central reflejaban, en ambos casos, la intención de reducir los compromisos militares en el exterior. Sin embargo, este repliegue se acompañó de una disposición a emplear una fuerza abrumadora a distancia —en particular mediante el poder aéreo— para proyectar fortaleza evitando, al mismo tiempo, un despliegue terrestre de gran escala. El paralelismo con Truman, en este sentido, resulta evidente.

En el caso de Nixon, este enfoque se materializó en las operaciones *Linebacker* y *Linebacker II*, dos campañas de bombardeo de gran envergadura emprendidas en 1972 como parte de su estrategia de “paz con honor”. La Operación *Linebacker*, desarrollada entre mayo y octubre, fue la respuesta a la Ofensiva de Pascua de Vietnam del Norte y tuvo por objetivo cortar las rutas de suministro y frenar el impulso enemigo. Cuando las negociaciones de paz en París se estancaron más tarde ese año, Nixon ordenó la Operación *Linebacker II*: una campaña de bombardeos con B-52 durante once días sobre Hanói y Haiphong, conocida como el “bombardeo de Navidad”.

Estas operaciones no perseguían una victoria militar definitiva, sino obligar a Vietnam del Norte a regresar a la mesa de negociaciones en condiciones favorables para Washington. En este contexto, el uso de bombardeos masivos funcionó como un instrumento de diplomacia coercitiva: una demostración de fuerza concebida para facilitar la retirada sin transmitir debilidad. Ello revelaba la paradoja en el núcleo del instinto de política exterior de Nixon —y, en cierta medida, también del de Trump—: el repliegue acompañado de exhibiciones militares contundentes y, en ocasiones, brutales.

En el plano estratégico más amplio, las negociaciones SALT con la URSS subrayaron el papel central de la disuasión. Dejaron en claro que la disuasión por castigo —más que la defensa— constituía la doctrina fundamental de la estrategia estadounidense. Este enfoque aseguraba la paz mediante la amenaza de una represalia nuclear devastadora, un concepto conocido como destrucción mutua asegurada (MAD, por sus siglas en inglés).

3.3. Unilateralismo económico: el *Nixon Shock*

Mientras Nixon avanzaba con la retirada de Vietnam y el acercamiento a China, enfrentaba otro problema acuciante: los aliados de Estados Unidos no contribuían lo suficiente a la OTAN y los automóviles japoneses y alemanes estaban devastando la industria automotriz estadounidense. ¿Le resulta familiar? Como ocurre hoy con Trump, esta situación llevó a Nixon a redefinir por completo el comercio y las finanzas internacionales.

En el denominado *Nixon Shock*, Washington suspendió la convertibilidad del dólar en oro e impuso un recargo del 10 % a las importaciones, lo que marcó un giro decisivo hacia el proteccionismo. A estas medidas se sumaron controles de precios y salarios destinados a contener la inflación y estabilizar la economía interna.

El *Nixon Shock* de 1971 tuvo un efecto particularmente desestabilizador en Japón y Alemania Occidental, dos de los aliados más cercanos de la posguerra y principales socios comerciales de Estados Unidos. Ambos países habían construido economías

orientadas a la exportación bajo el sistema de Bretton Woods, que garantizaba tipos de cambio estables y un acceso confiable al mercado estadounidense.

Cuando Nixon puso fin de manera unilateral a la convertibilidad del dólar en oro —disolviendo de hecho el sistema de Bretton Woods—, las repercusiones económicas y diplomáticas sacudieron a Tokio y Bonn. La consecuencia inmediata fue una fuerte inestabilidad cambiaria. Con el fin de los tipos de cambio fijos, tanto el yen como el marco alemán se apreciaron rápidamente. Para Japón y Alemania, cuya fortaleza económica dependía de exportaciones competitivas como automóviles, productos electrónicos y maquinaria industrial, esta apreciación amenazaba la viabilidad de sus mercados en el exterior, en particular el estratégico mercado consumidor estadounidense. La súbita pérdida de estabilidad cambiaria dificultó la planificación comercial de largo plazo y expuso a sus economías a una mayor volatilidad.

El problema se agravó con el recargo del 10 % a las importaciones, que funcionó como un arancel generalizado y golpeó con mayor fuerza a las economías superavitarias. Japón y Alemania fueron los destinatarios *de facto* de esta medida, aun sin ser mencionados explícitamente. Sus bienes de exportación se encarecieron en el mercado estadounidense prácticamente de la noche a la mañana. Los funcionarios japoneses calificaron la medida como una forma de “guerra económica”, mientras que los líderes alemanes la consideraron un acto agresivo que vulneraba tanto el espíritu cooperativo del orden económico de la posguerra como las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Lo que intensificó la reacción adversa fue la ausencia total de consultas. Ni Japón ni Alemania recibieron aviso previo de las medidas de Nixon. El anuncio unilateral, efectuado sin involucrar a aliados fundamentales, fue percibido como un agravio diplomático y una ruptura de confianza. Ambos países se habían alineado estrechamente con Estados Unidos durante la Guerra Fría, esperando colaboración a cambio. En lugar de ello, fueron tratados como obstáculos frente a la agenda económica interna de Nixon. Esto deterioró la credibilidad estadounidense y abrió en ambos países un debate sobre la conveniencia de reducir su dependencia del liderazgo norteamericano.

A largo plazo, estos *shocks* impulsaron ajustes estructurales. Japón respondió acelerando la diversificación industrial, invirtiendo en productividad y desarrollando una economía más resiliente y de mayor valor agregado. Alemania, por su parte, se orientó con mayor decisión hacia la integración económica europea, sentando las bases de lo que más tarde sería el euro. En ambos casos, el *Nixon Shock* obligó a una reevaluación estratégica sobre hasta qué punto sus futuros debían seguir vinculados al sistema global liderado por Estados Unidos. En esencia, el *Nixon Shock* no solo interrumpió el funcionamiento de los mercados: modificó de manera fundamental la forma en que Japón y Alemania Occidental concebían su papel en el orden internacional. Si bien ambos lograron superar la crisis y adaptarse con éxito, el episodio puso en evidencia los límites de la confiabilidad estadounidense y subrayó, para estos aliados clave, que la autosuficiencia económica y la cooperación regional

podían resultar opciones más seguras que un liderazgo transatlántico ejercido de manera unilateral.

3.4. Política exterior del “loco”: la *Madman Theory* de Nixon

Al igual que Truman antes y Trump después, Nixon implementó estas políticas envuelto en un halo de irracionalidad que llevaba a pensar que estaba dispuesto a perjudicar tanto a aliados como a adversarios y a asumir las apuestas más arriesgadas. El propio Nixon denominó a este enfoque su *Madman Theory*, y los archivos desclasificados confirman que era plenamente consciente de lo que estaba haciendo.

La *Madman Theory* de Nixon tenía raíces en la teoría de juegos, pero incorporaba además una dimensión psicológica: buscaba proyectar una imagen de imprevisibilidad e irracionalidad para presionar a sus adversarios a evitar la confrontación. Al convencer a los líderes en Hanói, Moscú y Pekín de que podía recurrir a medidas extremas —incluso nucleares— en caso de verse provocado, Nixon procuraba explotar la incertidumbre en sus cálculos estratégicos. Una estrategia similar se aplicó en las negociaciones con Alemania y Japón, que en ese momento (como ahora) albergaban un número significativo de tropas estadounidenses en su territorio y seguían siendo altamente dependientes de ellas para su defensa.

Este enfoque no se basaba en una temeridad real, sino en señales cuidadosamente controladas —como advertencias transmitidas por canales secundarios o el aumento deliberado del nivel de alerta militar— que transmitían la idea de que el presidente era capaz de adoptar acciones desproporcionadas o imprevisibles. De este modo se reforzaba el poder negociador de Estados Unidos sin necesidad de escalar abiertamente el conflicto.

En octubre de 1969, por ejemplo, Nixon ordenó una alerta global de las fuerzas nucleares estadounidenses (conocida como *Joint Chiefs of Staff Readiness Test*). Durante varios días, bombarderos armados con armas nucleares sobrevolaron las inmediaciones del espacio aéreo soviético y submarinos nucleares fueron puestos en estado de alerta. El objetivo era enviar una señal a Moscú y Hanói de que Nixon podía llegar a escalar hasta un conflicto nuclear global. Esta estrategia se repitió en varias ocasiones, en el contexto de los bombardeos sobre Camboya y Laos, y en el aumento de la alerta al máximo nivel durante la guerra de Yom Kipur.

En términos generales, la estrategia logró disuadir a los adversarios y obtener concesiones de los aliados. Bajo la lógica del proceso de Helsinki que Nixon contribuyó a construir, Estados Unidos terminaría preservando su primacía y prevaleciendo en la Guerra Fría.

4. La política exterior de Trump: ¿forjando una nueva Guerra Fría?

Uno de los principales postulados de este artículo es claro, ampliamente reconocido e intuitivamente evidente: China representa hoy, por primera vez en décadas, un desafío a la primacía estadounidense comparable al que planteaba la URSS a fines de la década de 1940 y a fines de la de 1960.

Con el doble de capacidad manufacturera y una paridad tecnológica en casi todos los ámbitos, China lidera actualmente el comercio mundial, se posiciona como par económico de Estados Unidos y se proyecta que lo supere en las próximas décadas, salvo que un *shock* mayor altere el actual equilibrio de poder.

Durante años, los estrategas estadounidenses asumieron que la liberalización económica conduciría a una apertura política en China y que el envejecimiento de su población frenaría su ascenso. Esa apuesta fracasó. Más aún, ni las disrupciones derivadas de la pandemia ni el advenimiento de la inteligencia artificial han logrado frenar el dinamismo del modelo chino.

Si bien Estados Unidos mantiene todavía una clara superioridad militar, China ha reducido significativamente la brecha: ha desarrollado sus cazas furtivos y portaaviones propios, ha desplegado una tríada nuclear y avanza con rapidez en los ámbitos espacial y cibernético.

Ante este escenario, Estados Unidos se ve impulsado a generar un *shock* geopolítico de gran magnitud mientras conserva los principales resortes de la riqueza y de la coerción a escala global: la primacía financiera del dólar y de los bancos estadounidenses, la ventaja en investigación e innovación tecnológica y, sobre todo, su incuestionable supremacía en el terreno militar.

La reacción que observamos hoy se despliega a lo largo de las cuatro dimensiones ya analizadas.

4.1. Cerco geopolítico: el “Kissinger invertido”

Al inicio de su primer mandato, Trump procuró establecer una relación personal con el líder chino Xi Jinping, a quien recibió en Mar-a-Lago en 2017 en un encuentro que alcanzó gran notoriedad. Sin embargo, esa breve fase de acercamiento dio paso rápidamente a la confrontación abierta: una dura guerra comercial, aranceles generalizados y restricciones tecnológicas que intensificaron la rivalidad entre Estados Unidos y China hasta niveles comparables a los de la Guerra Fría.

Uno de los pilares de esta estrategia confrontativa fue el cerco geopolítico a China, que Trump intentó articular en tres frentes: presionando a sus aliados en Europa y Asia Oriental para que tomaran partido y contribuyeran al esfuerzo, forjando nuevas alianzas con potencias autocráticas y ensayando una reedición de la diplomacia triangular, en este caso con la intención de aproximar a Rusia a Occidente.

De manera consistente, Trump buscó un mayor acercamiento a Rusia, elogiando con frecuencia el liderazgo de Vladimir Putin y expresando su deseo de “llevarse bien” con Moscú, a pesar de cuestiones persistentes como la injerencia electoral, la anexión de Crimea y los ciberataques.

Aunque la política estadounidense hacia Rusia bajo su administración se mantuvo parcialmente constreñida por el Congreso y el Pentágono —las sanciones continuaron vigentes y la ayuda militar a Ucrania no se interrumpió—, su retórica sugería la intención de alejar a Rusia de China en lo que constituía una versión invertida de la estrategia de Kissinger: en lugar de utilizar a China para aislar a la URSS, Trump parecía aspirar a emplear a Rusia como contrapeso frente a China.

En este sentido, Trump parecía ensayar la maniobra inversa: esta vez, atraer a Moscú. Dentro de esta lógica se inscribían sus exenciones arancelarias para determinados productos rusos y la premura con la que buscó promover un acuerdo de paz en Ucrania.

4.2. Disuasión militar: la disuasión territorial

El segundo eje de la estrategia de Trump parece haber consistido en una forma de disuasión indirecta. China podría alcanzar pronto la paridad militar con Estados Unidos, especialmente si un conflicto en torno a Taiwán le permitiera alcanzar los niveles de recaudación, movilización e inversión en tecnologías militares que solo la guerra hace posibles. Si China lograra incorporar a Taiwán, su primacía estratégica en Asia Oriental quedaría incontestada, y se consolidaría como un segundo hegemón regional: un verdadero par militar de Estados Unidos.

La cuestión clave era cómo evitar ese desenlace. La administración Biden intentó disuadir a Xi abandonando la política de “ambigüedad estratégica” y comprometiendo de manera explícita a Estados Unidos con la defensa de Taiwán. Sin embargo, esta decisión tensó aún más la relación con China y envalentonó a los nacionalistas taiwaneses, que creyeron posible transformar su país en un “puercoespín de acero” gracias al respaldo de Washington. Tal enfoque implicaba el riesgo de una escalada nuclear. La ambigüedad estratégica debía restablecerse, aunque acompañada de una forma distinta de disuasión.

Trump reinstauró la ambigüedad estratégica, aunque también pareció ensayar un enfoque alternativo: la amenaza de expansión territorial. Al sugerir —aunque de manera provocativa— la anexión de Groenlandia, o incluso de Canadá o del canal de Panamá, envió un mensaje inequívoco a Xi: si ustedes redibujan fronteras, nosotros también podemos hacerlo. Estados Unidos ocupó Groenlandia durante la Segunda Guerra Mundial, y tal simbolismo adquiere renovada relevancia en un mundo bipolar en el que la comunicación estratégica entre fuerzas militares resulta crucial.

Como en tiempos de la Guerra Fría, vivimos en un mundo donde las grandes potencias se envían mensajes codificados a través de su conducta y su retórica. El mensaje sobre el revisionismo territorial es aquí muy claro: China es el principal rival de Estados Unidos, y este reaccionará de manera recíproca, incluso recurriendo a la expansión territorial si lo considera necesario.

4.3. Unilateralismo económico: una cortina de aranceles

El tercer pilar de la estrategia de Trump fue el unilateralismo económico. Contener el ascenso de China y evitar su militarización a largo plazo requería un desacoplamiento económico, no solo con Estados Unidos, sino también con buena parte del resto del mundo. En este sentido, discrepo con los analistas que interpretan la política arancelaria de Trump como un signo de nuevo aislacionismo estadounidense o como una medida motivada exclusivamente por consideraciones internas.

Si bien los aranceles fueron con frecuencia criticados por erráticos, impulsivos o incluso contraproducentes, en el contexto de la rivalidad entre Estados Unidos

y China respondían a una lógica estratégica clara: constituían tanto una señal de compromiso como un instrumento con efectos concretos. A medida que avanzaban las negociaciones, quedó en evidencia que su lógica era eminentemente política.

El elevado costo soportado por los consumidores estadounidenses podía interpretarse como una *costly signal*: una estrategia en la cual se acepta deliberadamente un perjuicio con el fin de demostrar la seriedad del compromiso —incluso al punto de arriesgar la guerra— en la consecución de un objetivo (en este caso, contener a China).

Asimismo, los aranceles ya habían generado dos resultados estratégicos: habían iniciado el proceso de desacoplamiento entre los mercados chino y estadounidense, y habían ejercido presión no solo sobre Pekín, sino también sobre los aliados de Washington, que se veían forzados a tomar partido. Todo indica que la mayoría terminó alineándose con Estados Unidos.

En la actualidad, solo la Unión Europea parece disponer de la capacidad y el peso económico suficientes para contrarrestar las fuerzas centrífugas que configuran lo que cada vez más se asemeja a una nueva Guerra Fría. Pekín intentará proyectarse como campeón del libre comercio, pero resultará difícil convencer a un mundo ya inundado por sus productos de que alinearse con China es una opción más ventajosa.

Parafraseando a Churchill, de Helsinki a Seúl podría estar descendiendo una cortina de aranceles que rodea a China. El sistema económico internacional podría fracturarse en dos esferas: una liderada por Washington y la articulada en torno a Pekín.

4.4. Política exterior del “loco”: la más audaz de todas

El cuarto pilar de la estrategia de Trump fue el cultivo de una irracionalidad calculada. Si este componente formaba efectivamente parte de la estrategia, resultaba esencial generar la impresión de que aquella locura era auténtica, del mismo modo en que los contemporáneos de Truman y Nixon creyeron que sus políticas “demen- ciales” respondían únicamente a caprichos presidenciales.

Trump es reconocido por su temperamento volátil, un estilo que ha sostenido con consistencia a lo largo de su vida pública. De allí podría desprenderse que no hay nada estratégico en su comportamiento. La alternativa, sin embargo, es interpretar sus declaraciones sobre un nuevo “Golfo de América”, sus disputas públicas con Volodymyr Zelensky y su uso de carteles de colores para anunciar aranceles país por país no como actos fortuitos, sino como componentes de un manual político propio que, en múltiples ocasiones, le ha reportado réditos estratégicos.

En cualquier caso, hay algo que se mantiene constante: al abrazar la imprevisibilidad y adoptar decisiones que parecen irracionales, Trump obtiene ventajas estratégicas. Su volatilidad otorga credibilidad a las amenazas, incrementa la presión sobre los aliados, dificulta la capacidad de sus adversarios para diseñar respuestas confiables y eleva la percepción de que podría desencadenar una acción verdaderamente temeraria, fortaleciendo así la posición negociadora de Estados Unidos.

Esta táctica de inestabilidad inducida y sobrerreacción calculada —o *brinkmanship*— trasciende la retórica y el espectáculo. Los bombardeos selectivos contra instalaciones militares iraníes — ejecutados sin aprobación del Congreso y, en muchos casos, con mínima consulta internacional— respondieron al mismo propósito estratégico: demostrar la disposición a escalar conflictos de manera imprevisible, dejando a los oponentes en la incertidumbre acerca de los límites reales. Tales acciones reforzaron la imagen de un comandante en jefe dispuesto a abandonar la moderación convencional, consolidando la percepción de que cualquier provocación podía desencadenar una respuesta desproporcionada.

De este modo, el uso de la fuerza se convierte no solo en un instrumento de política militar, sino también en una herramienta psicológica inscrita en una estrategia más amplia de diplomacia coercitiva. Tal como lo fue el uso de la bomba atómica bajo Truman o las campañas masivas de bombardeo conducidas por Nixon sobre Vietnam y los países vecinos.

Conclusión

De la comparación con Truman y Nixon se desprende una respuesta estadounidense recurrente ante la percepción de erosión de su primacía: una estrategia de cuatro componentes, basada en el cerco geopolítico, la disuasión militar, el unilateralismo económico y la imprevisibilidad calculada. La política exterior de Trump, a menudo desestimada como errática o excepcionalmente disruptiva, se inserta en realidad en un patrón más profundo del comportamiento estratégico de Estados Unidos bajo condiciones de rivalidad estructural.

Los paralelismos históricos sugieren que el enfoque de Trump no supuso una ruptura con la tradición de la política exterior estadounidense, sino una reactivación de su forma más coercitiva y enérgica —aquella que emerge cuando se percibe que el equilibrio global de poder comienza a inclinarse en su contra—. La actual rivalidad con China, al igual que las confrontaciones con la URSS, está siendo moldeada por este reflejo estratégico. Así como Truman redefinió alianzas tras la Segunda Guerra Mundial y Nixon alteró normas económicas y diplomáticas en la década de 1970, Trump buscó reconfigurar los fundamentos del orden global en términos favorables a Estados Unidos antes de que China pudiera hacerlo primero.

La nueva Guerra Fría quizá carezca, por ahora, del teatro ideológico de su predecesora del siglo XX, pero ya exhibe las mismas dinámicas duras: formación de bloques, fragmentación comercial, militarización regional y normalización del *brinkmanship*. Si efectivamente estamos ingresando en una nueva era bipolar, será una definida no por la pureza ideológica, sino por la tensión permanente, la coerción recurrente y los esfuerzos continuos por controlar las condiciones de la rivalidad.

Esto no significa que la historia vaya a repetirse de manera exacta. Las instituciones, las tecnologías y las interdependencias propias del siglo XXI darán forma inevitablemente a la confrontación entre Estados Unidos y China de modos inéditos. Sin embargo, si tomamos a Truman y a Nixon como referentes, cabe esperar que Washington siga escalando la confrontación hasta asegurar un nuevo perímetro de ventaja.

Queda la incógnita de si ello podrá lograrse sin derivar en una guerra a gran escala. Lo que sí resulta claro es que los movimientos aparentemente erráticos de Estados Unidos no constituyen señales de declive, sino síntomas de una estrategia. Detrás del caos hay un patrón. Y detrás de ese patrón, una lógica geopolítica.

Referencias

- Eichengreen, B. (2011). *Exorbitant privilege: The rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system*. Oxford University Press.
- Kaplan, R. (7 de enero de 2019). A New Cold War has Begun. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W.W. Norton & Company.
- Schelling, T. C. (1966). *Arms and influence*. Yale University Press.
- Schenoni, L. (2019). Bipolarity or Hegemony? Latin America's dilemma for the 21st Century. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2019/02/24/bipolarity-or-hegemony-latin-americas-dilemma-for-the-21st-century/>
- Sciutto, J. (2020). *The madman theory: Trump takes on the world*. Oxford University Press.
- Steil, B. (2013). *The battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order*. Princeton University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley.

Argentina y México en el nuevo dilema global: ¿Europa, China o Estados Unidos?



Fernando Abrego Camarillo

Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional. Es profesor de telesecundaria en los SEIEM, además de investigador y catedrático de tiempo completo en la Academia de Bloques Regionales de la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás en el IPN. Ha participado en diferentes publicaciones de libros y revistas, así como en congresos sobre temas educativos y de asuntos internacionales. Es columnista en el periódico *El Sol de Cuernavaca* y asociado del COMEXI. Correo de contacto: fabregoc@ipn.mx

1. Introducción

Por más de cien años, México y Argentina han compartido una relación diplomática que ha tenido un fuerte impacto en la región latinoamericana; esto es, no solo para ambas naciones, sino también para quienes se han acercado tanto diplomática como comercialmente a ellas. De hecho, la historia dice:

Fue en 1818 cuando el movimiento insurgente de México iniciado por Don Miguel Hidalgo y Costilla designó a Simón Tadeo Ortiz como vínculo con las Provincias Unidas del Sur, a fin de concertar y consolidar la unidad en la defensa de los avances hacia la independencia de los países de la región (Secretaría de Relaciones Exteriores. Embajada de México en Argentina, 2025).

A pesar de la distancia, los 136 años en los que ambos Estados han mantenido esta relación bilateral han sido cruciales para el desarrollo de Latinoamérica. Es por todos sabido que la importancia de Argentina y México en el desarrollo continental y regional es fundamental para el resto de las naciones. Sin embargo, la realidad es que el contexto del inicio del siglo XIX no era fácil para ninguno de los dos países. De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Embajada de México en Argentina (2025), la primera visita de un mandatario mexicano a Argentina se realizó en 1960: el presidente Adolfo López Mateos visitó al entonces presidente argentino, Arturo Frondizi, todo ello en el marco de la intención regional de construir un mercado común latinoamericano.

Es importante mencionar que las relaciones entre ambos países han estado marcadas por altibajos en estos últimos cincuenta años, sobre todo, porque los procesos políticos de ambas naciones las llevaron por diferentes caminos, que orillaron a que las relaciones diplomáticas se mantuvieran en un nivel bajo, en especial cuando en Argentina se vivió el proceso político derivado del régimen militar liderado por Jorge Rafael Videla. Este provocó un flujo migratorio importante a diferentes naciones del continente, entre ellas, México.

Afortunadamente, luego de esos procesos, las relaciones diplomáticas mejoraron. Prueba de ello son las visitas que los presidentes mexicanos Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto realizaron en diferentes momentos a Argentina a finales del siglo pasado y principios de este.

De hecho, la importancia de ambas naciones en el devenir regional también se manifestó con las visitas a suelo mexicano por parte de los presidentes Néstor Kirchner, en 2007, y Cristina Fernández, en 2011. En 2007, se firmó Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambos países. Entre otras cuestiones, dichas visitas tenían como objetivo fortalecer un instrumento jurídico que permitiera el diálogo político y la profundización de las relaciones económicas y comerciales.

Finalmente, la visita del presidente Alberto Fernández a México en 2021, en el marco de la pandemia de la COVID-19, tuvo como prioridad reforzar la imagen bilateral en el sector empresarial mexicano, lo cual se tradujo como un interés por parte de ambas naciones en mejorar sus relaciones económicas y comerciales.

Por ello, cuando se habla de Argentina y México, se debe considerar un beneficio conjunto a partir de la buena voluntad de ambos Gobiernos, basado en su integración política y económica, asentada en los lazos culturales que se comparten desde la época en que se consolidaron las independencias, hace más de doscientos años.

2. La relación comercial bilateral

Aunque es sabido que los principales mercados para México son los Estados Unidos de América, China y la Unión Europea, Argentina también representa un mercado atractivo. México exporta alrededor de 230 millones de dólares y recibe en importaciones lo correspondiente a 187 millones de dólares desde tierras argentinas, lo cual genera una balanza comercial superavitaria para el mercado mexicano por un aproximado de 42,5 millones de dólares (Data México, s. f. a).

La Secretaría de Economía (SE) (Data México, s. f. a) señala que México exporta a Argentina, principalmente, automóviles y vehículos diseñados para el transporte de personas, provenientes de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y Monterrey. De la misma manera, se reporta que los medicamentos y preparaciones para usos terapéuticos o profilácticos son los principales productos que México importa de Argentina y que tienen como destino la Ciudad de México, el Estado de México y Nuevo León. Además, como lo indica la tabla 1, México exporta al mercado argentino vehículos de motor para el transporte de mercancías y partes y accesorios de vehículos automotores, principalmente. La tabla 1 también indica que Argentina

vende a México, además de lo señalado con anterioridad, aceites de girasol, cártamo o algodón y aluminio en bruto.

Tabla 1. Principales productos de exportación e importación entre México y Argentina en 2024

Productos de exportación	Porcentaje	Productos de importación	Porcentaje
Automóviles y otros vehículos diseñados principalmente para el transporte de personas.	15,7 %	Medicamentos que consisten en productos mixtos o sin mezclar, preparaciones para usos terapéuticos y profilácticos.	11,7 %
Vehículos de motor para el transporte de mercancías.	12,1 %	Accite de girasol, cártamo o algodón, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente.	11,5 %
Partes y accesorios de vehículos automotores.	10,3 %	Aluminio en bruto.	7,6 %

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (Data México, s. f. a).

Entonces, el interés de ambas naciones a la hora de resaltar el comercio resulta beneficioso para mejorar la inversión en los mercados nacionales. A pesar de que las inversiones argentinas cayeron en 2024 luego del repunte que tuvieron después de la pandemia, dicho comercio sigue siendo mayor que lo invertido en México en los últimos diez años, lo cual fortalece la relación bilateral entre ambas naciones, a pesar de los contextos de cada una en cuanto a sus mercados y sus políticas.

Además, el beneficio de mostrar estos datos tiene que ver con la cantidad de migrantes argentinos que buscan un espacio en el mercado mexicano. La mitad de ellos se encuentran entre los 25 y 39 años, por lo que constituyen un grupo de personas en edad de trabajar y producir en beneficio de ambas naciones.

Es por todo ello que se debe resaltar la importancia de la firma del Acuerdo de Complementación Económica N.º 6 (ACE 6) celebrado entre México y Argentina, donde se establecieron preferencias arancelarias en algunos productos relacionados con materias primas, y del Acuerdo de Complementación Económica N.º 55, firmado entre los países miembros del Mercosur y México, referente al sector automotor, en el cual tanto México como Argentina tienen un lazo comercial importante.

3. El contexto bilateral

Aunque la relación entre México y Argentina tiene su historia y sus avances en materia política y comercial en la región, la realidad indica que ambos Estados mantienen una agenda diferente en temas de relaciones internacionales. Sin embargo, el hecho de pertenecer a la misma región, de compartir acuerdos multilaterales y

de pertenecer a organismos internacionales en conjunto abre la puerta para que la dirección política y comercial de ambas naciones pueda fluir de manera conjunta.

Es decir, aunque se respeta la orientación política del mandatario de turno en cada nación, las oportunidades comerciales y económicas sí tienen que ver con el devenir de una región orientada al comercio internacional, pues tanto mexicanos como argentinos comparten agenda en temas globales y en organismos e integraciones políticas regionales, tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estos han permitido que Argentina y México definieran una política que les posibilitara un avance en temas económicos, políticos, sociales y culturales, que muchas veces han sido comunes, a pesar de las divergencias que se han tenido en algunos momentos de la historia.

Por ello, resulta importante reconocer que la distancia geográfica no ha sido un impedimento para las dos naciones y que los avances que han logrado están relacionados con su agenda, como se detalla a continuación.

4. Los datos

El nexo comercial con el Estado hegemónico de la región (y, posiblemente, del planeta) es diferente en cada uno de los países. Sin embargo, las diferencias entre lo que se vende y lo que se compra, además del incremento o decremento en la relación comercial entre México y Argentina con los Estados Unidos, ayuda a entender la ruta que es posible seguir cuando se pone en perspectiva la orientación política o comercial que se debe tener. La tabla 2 muestra la relación comercial existente entre las naciones mencionadas y los Estados Unidos de América.

Tabla 2. Comercio de Estados Unidos de América con Argentina y México en 2024

	Argentina	México
Comercio total	16.300 millones de dólares	839.900 millones de dólares
Exportaciones	9200 millones de dólares	334.000 millones de dólares
Importaciones	7100 millones de dólares	505.900 millones de dólares

Fuente: elaboración propia con datos de
Office of the Unites States Trade Representative (s. f.).

La realidad del comercio con los Estados Unidos tiene que ver con la cercanía geográfica entre las naciones. Sin embargo, la forma en que Estados Unidos coopera con ambos países se vincula con sus mecanismos políticos. China y Europa implican una lejanía geográfica para México y Argentina, pero esto no les impide intentar un nexo comercial importante con ellas. Como se observa en la tabla 3, el intercambio comercial entre México y Argentina y la Unión Europea es significativo: con respecto a la importancia de su comercio, el primero ocupa el lugar 11, y el segundo, el lugar 41.

Tabla 3. Comercio de la Unión Europea con Argentina y México en 2024

	Argentina	México
Comercio total	16.413 millones de dólares	82.357 millones de dólares
Exportaciones	8530 millones de dólares	53.151 millones de dólares
Importaciones	7883 millones de dólares	29.206 millones de dólares

Fuente: elaboración propia con datos de
European Commission (s. f.).

En el caso de China, como lo indica la tabla 4, se mantiene la diferencia en números entre el comercio de uno y otro; sin embargo, el nexo comercial sigue siendo importante para ambas naciones. El Estado asiático ha intentado penetrar mercados que históricamente no había tomado en cuenta y que ahora no son tan aprovechados por la potencia comercial hegemónica, lo cual se traduce en una inmersión económica y comercial, como la trazada por el Gobierno chino con la Nueva Ruta de la Seda, en el caso de Argentina.

Tabla 4. Comercio de China con Argentina y México en 2023

	Argentina	México
Comercio total	17.719 millones de dólares	139.731 millones de dólares
Exportaciones	11.667 millones de dólares	129.794 millones de dólares
Importaciones	6052 millones de dólares	9937 millones de dólares

Fuente: elaboración propia con datos de
Garavano Palomeque (2025) y Secretaría de Economía (Data México, s. f. c).

5. El rumbo

El flujo comercial entre las naciones latinoamericanas mencionadas y las potencias comerciales en los tres continentes es importante para el devenir de cada una de ellas, pues Argentina y México tienen la intención de progresar a través de la venta de bienes y servicios a los grandes mercados. Los tres analizados, en su conjunto, representan 2203 millones de personas, como lo enuncia la tabla 5, lo que constituye un buen aliciente para mejorar el comercio.

Tabla 5. Población total

País	Población total
China	1424 millones de habitantes
Estados Unidos de América	331 millones de habitantes
Unión Europea	448 millones de habitantes

Fuente: elaboración propia con datos de Unión Europea (s. f.), Geodatos (s. f.) y US Census Bureau (2025).

Empero, el hecho de tener un mercado grande en cuanto a su población no significa que este sea óptimo para su aprovechamiento, lo cual debe ser analizado para entender la proyección económica de las naciones. En el caso de Argentina y México, a pesar de la posible proyección a grandes mercados, como los que representan China, Estados Unidos o la Unión Europea, la realidad es que ambos distan de continuar un rumbo que permita aprovecharse al máximo debido a las diferencias existentes entre dichos mercados; principalmente, entre China y Estados Unidos.

Entonces, es importante replantear hacia dónde se debe dirigir el mercado latinoamericano en general, así como el argentino y el mexicano en particular. Los principales destinos de mercado son algunas naciones, indicadas en la tabla 6, y representan la orientación política basada en el nexo comercial existente.

Tabla 6. Principales destinos de comercio de Argentina y México

País	Socios comerciales
Argentina	• Brasil • China • Estados Unidos
México	• Estados Unidos • Canadá • China

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Economía (Data México, s. f. c).

Conclusión

A pesar de que las naciones tienen una agenda política, diplomática y de gobierno establecida según las necesidades de cada periodo de gobierno, la realidad indica que el comercio es el principal motor del camino que se debe seguir. Esto no quiere decir que no haya otra ruta para ampliar los horizontes y definir el camino político de las naciones de acuerdo con el contexto que más les convenga, pero es un hecho que los números marcan el camino que hay que recorrer para mantener el ascenso económico.

En el caso de México y Argentina, no es que se trate de una necesidad, pero tanto Estados Unidos como China marcan el rumbo económico del mundo y de ambas naciones, por lo que la tricotomía planteada en el inicio de estas líneas puede verse reducida a una dicotomía comercial y política, donde Estados Unidos lleva la ventaja con respecto a China en ambas naciones. Ahora, no es que la Unión Europea quede relegada de la importancia comercial y política de Argentina o México, sino al contrario, se encuentra luchando por retomar el camino con las naciones latinoamericanas. Como ejemplos, podemos mencionar los recientes acuerdos firmados con el Mercosur, del que Argentina es parte, y la modernización del Acuerdo Global signado con México este mismo año.

Para el caso de China, aunque esta nación ha ido aumentando su presencia en Argentina y México paulatinamente, aún no compite lo suficiente como para destronar al mercado estadounidense, en el caso mexicano, y al brasileño, en cuanto a la economía argentina. Por ello, aunque no se pretende tener la verdad absoluta, el análisis realizado en este texto concluye que el rumbo que tanto mexicanos como argentinos deberán seguir tendrá que ver con las bondades y el aprovechamiento de lo que Acharya (2018, citado en Acharya, Estevadeordal y Goodman, 2023) llama un *mundo multiplex*. El autor afirma que, en este *mundo multiplex*, no solamente los Gobiernos o las empresas son importantes para el desarrollo global y que las nuevas naciones hegemónicas perdurarán en cuanto sean capaces de aprovechar a los nuevos actores en las relaciones internacionales, tales como los organismos internacionales, las ONG y los actores no políticos tradicionales que emanen de la sociedad.

En conclusión, el camino de México y Argentina estará marcado por el avance de sus sociedades y por el aprovechamiento que sus Gobiernos puedan hacer de dichos nuevos actores, para no depender completamente de lo que Estados Unidos, China o la Unión Europea tengan en mente en cuanto a sus relaciones comerciales o a sus acuerdos. En cambio, dependerá del avance y de las ventanas de oportunidad que se creen en aquellos mercados que, como ya se mencionó con anterioridad, representan más de una cuarta parte de la población mundial. La ruta está marcada para los dos Estados, porque es necesario mirar al norte, pero también al oriente y al occidente.

Referencias

- Acharya, A., Estevadeordal, A. y Goodman, L. W. (noviembre de 2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs*, 99(6), 2339-2365. <https://doi.org/10.1093/ia/iad242>
- Acuerdo de Complementación Económica N.º 55 Celebrado entre el Mercosur y los Estados Unidos Mexicanos. (7 de octubre de 2002). https://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace55/ACE_055.pdf
- Acuerdo de Complementación Económica N.º 6 Celebrado entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos. (24 de agosto de 2006). <https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/Acuerdo-Arg-Mex-proto-15-actualH.pdf>
- Centro de Economía Internacional. (marzo de 2025). *Análisis del comercio de bienes de la Argentina en 2024*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. https://cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/2025-03_analisis_del_comercio_de_bienes_de_la_argentina_en_2024_0.pdf
- Data México. (s. f. a). *Argentina*. Gobierno de México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/argentina#commercial-exchange/>
- Data México. (s. f. b). *China*. Gobierno de México <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/china-chn?foreignYears2=2024>
- Data México. (s. f. c). *México*. Gobierno de México. https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/mexico?AnunciosInversion_Anios=2024&inegiMonths=202412
- European Commission. (s. f.). *Trade and economic security*. https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/statistics_en?prefLang=es
- Garavano Palomeque, J. (marzo de 2025). *Situación y perspectivas de las relaciones económicas entre China y Argentina*. Observatorio Sino-argentino. <https://observatoriosinoargentino.com.ar/wp-content/uploads/2025/03/Reporte-Especial-Marzo-2025-Observatorio-Sino-argentino.pdf>
- Geodatos. (s. f.). *Población de China*. <https://www.geodatos.net/poblacion/china>
- Office of the United States Trade Representative. (s. f.). *Mexico*. <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>
- Secretaría de Economía. (25 de septiembre de 2019). *Comercio exterior / Información comercial*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-comercial?state=published>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Embajada de México en Argentina. (30 de enero de 2025). *Relación Política México-Argentina*. <https://embamex.sre.gob.mx/argentina/index.php/mexico-argentina/politicos-menu>
- Unión Europea. (s. f.). *Datos y cifras sobre la Unión Europea*. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_es
- US Census Bureau. (2 de junio de 2025). *Search results*. Census.gov. https://www.census.gov/search-results.html?q=population&page=1&stateGeo=none&search-type=web&cssp=SERP&__charset__=UTF-8

Apalancamiento y pérdida: cómo la ayuda de Estados Unidos como instrumento de política exterior ha socavado su influencia en América Latina y la región de Medio Oriente/Norte de África



Gesù Antonio Báez

Director fundador y asesor político principal de Pax Tecum Global Consultancy, con sede en Londres. Posee títulos de posgrado en Política Internacional (SOAS, Universidad de Londres), Defensa de los Derechos Humanos (Universidad de York) y Lenguas Modernas y Asuntos Internacionales (Universidad del Sur de Florida). Ha asesorado a Gobiernos, organizaciones multilaterales y coaliciones de la sociedad civil en procesos de transición y comunicación estratégica. Sus artículos han sido publicados en *TRT World*, *Open Democracy* y en destacadas plataformas de análisis político regional. Correo de contacto: gbaez@paxtecumglobal.org



Zeidon Alkinani

Profesor adjunto en la Universidad de Georgetown (Catar) y director de Programas en la Oficina del Director Ejecutivo de la Qatar Foundation. Es doctor en Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Aberdeen. Su especialización se centra en la política identitaria y la geopolítica de Oriente Medio y el Norte de África después de 2003, con especial atención en Irak. Correo de contacto: zaa47@georgetown.edu

1. Introducción

Durante la reunión de líderes del Caribe y Estados Unidos, celebrada en Nassau el 8 de junio de 2023, la vicepresidenta Kamala Harris, acompañada por el primer ministro bahameño, Philip Davis, anunció un nuevo paquete de asistencia estadounidense por 100 millones de dólares destinado a la

región del Caribe. La iniciativa se centró en ayuda humanitaria para Haití, resiliencia climática y control del tráfico de armas de fuego. De ese monto, 53,7 millones de dólares fueron asignados a la crisis alimentaria y sanitaria que atraviesa Haití, una situación que se ha agravado desde el asesinato, en 2021, del presidente Jovenel Moïse en manos de mercenarios extranjeros, hecho que profundizó la inestabilidad del país (O’Boyle y Morland, 2023). Si bien la visita representó el compromiso de más alto nivel de un funcionario estadounidense con la región hasta la fecha, los líderes de la sociedad civil haitiana recibieron el anuncio con gratitud moderada y un creciente escepticismo (Coto y Sanon, 2025).

Sin embargo, el escepticismo no es exclusivo de Haití. Dos décadas después del lanzamiento del Plan Colombia —en su momento aclamado como un modelo de referencia para la asistencia estadounidense en materia de seguridad y desarrollo—, los propios funcionarios colombianos reconocen abiertamente sus limitaciones. El cultivo de coca ha resurgido, la justicia transicional se ha estancado y los antiguos territorios controlados por las FARC permanecen marginados. Por su parte, en la República Dominicana, las recientes iniciativas de la USAID han sido objeto de críticas por priorizar las preocupaciones de Washington en materia migratoria por encima de la desigualdad estructural, lo que refuerza la percepción de que la ayuda estadounidense actúa de forma coercitiva y en beneficio propio.

Estos episodios reflejan una revisión más profunda en toda América Latina, donde la ayuda exterior de Estados Unidos ya no se percibe como un símbolo de asociación, sino como un instrumento de condicionalidad, desatención y sobre-reacción estratégica. Sin embargo, América Latina no está sola. En Medio Oriente y el Norte de África (MENA, por sus siglas en inglés) se observan patrones similares: en Egipto y Jordania, la ayuda estadounidense se utiliza con frecuencia como medio de presión para asegurar la adhesión política, especialmente en lo relativo a Gaza; en Irak, la ambigüedad de los compromisos en materia de seguridad ha erosionado la credibilidad de Washington, a medida que se expande la influencia iraní. Por su parte, los Estados del Golfo —antes considerados clientes de seguridad confiables— se han mostrado cada vez más desilusionados ante la incapacidad de Estados Unidos para disuadir amenazas durante la crisis de los petroleros de 2019 y la disputa intra-CCG de 2017, lo que ha impulsado nuevas estrategias de contención y diversificación de alianzas.

En conjunto, estos estudios de caso regionales evidencian un cambio profundo: el hecho de que el uso de la ayuda exterior por parte de Estados Unidos como instrumento de apalancamiento geopolítico ha socavado con frecuencia la misma influencia que buscaba preservar. Aunque concebida para consolidar posiciones estratégicas, la asistencia condicionada por intereses de seguridad, objetivos de corto plazo o prácticas de diplomacia coercitiva ha generado desconfianza, debilitado alianzas y acelerado realineamientos que se alejan de Washington. El presente artículo analiza la evolución del papel de la ayuda exterior estadounidense a través del prisma del realismo neoclásico y de la diplomacia económica, recurriendo a estudios de caso en América Latina y MENA, para examinar la creciente disonancia entre la intención estratégica y el impacto a largo plazo. En última instancia, propone la necesidad de un modelo recalibrado, uno que trascienda los paradigmas transaccionales y se base

en la rendición de cuentas mutua, el desarrollo sostenible y la reconstrucción de la credibilidad en un mundo multipolar.

2. Marco teórico

El presente artículo se desarrolla dentro del marco analítico del realismo neoclásico y la diplomacia económica (*economic statecraft*). El realismo neoclásico (Rose, 1998) explica los cambios en la política de ayuda exterior de Estados Unidos incorporando tanto las dinámicas sistémicas de poder como los factores de nivel interno, tales como la ideología de los liderazgos, la reestructuración burocrática (por ejemplo, el desmantelamiento de la USAID) y las preferencias de las élites (como el énfasis de Trump en una diplomacia basada en el retorno de la inversión). Paralelamente, la diplomacia económica (Baldwin, 1985) analiza cómo los instrumentos económicos —como la ayuda exterior o los incentivos a la inversión— se utilizan para influir en el comportamiento de otros Estados. La administración Trump redefinió la ayuda no como una herramienta de altruismo o de construcción normativa del Estado, sino como un mecanismo transaccional que vincula la asistencia directamente con los intereses materiales y la capacidad de apalancamiento de Estados Unidos, particularmente en contextos como Ucrania, Irán y el Golfo.

Para profundizar este marco, el artículo recurre también al concepto de “interdependencia armada” (*weaponized interdependence*) desarrollado por Farrell y Newman (2019), que subraya cómo los Estados que controlan redes económicas e informacionales críticas pueden explotar estratégicamente dichos vínculos para influir sobre otros actores. Tanto en América Latina como en la región de MENA, Estados Unidos ha tratado cada vez más la ayuda exterior como un nodo de control, condicionando el acceso a recursos de acuerdo con su política migratoria, sus prioridades estratégicas o sus objetivos de estabilización regional, como se observará en los estudios de caso posteriores. Al utilizar la asistencia para el desarrollo como un mecanismo de filtrado y control, Washington ha transformado la interdependencia en un instrumento de apalancamiento y ha amplificado las asimetrías en lugar de fomentar la reciprocidad.

A partir de este marco, la obra de Drezner (2015) sobre la coerción económica y la diplomacia del poder subraya cómo instrumentos como la ayuda exterior, cuando se aplican con un enfoque transaccional, dejan de funcionar como herramientas de diplomacia para convertirse en mecanismos de disciplina. Su análisis sugiere que dichos instrumentos solo conservan su eficacia cuando están respaldados por objetivos claros, mecanismos creíbles de aplicación y una coherencia estratégica, todos ellos aspectos implementados de forma desigual en la política estadounidense hacia América Latina (Drezner, 2003). Los estudios de caso de Colombia y la República Dominicana ilustran cómo la incoherencia y la politización debilitan la influencia a largo plazo y profundizan el escepticismo regional.

Estos enfoques teóricos refuerzan la aplicación más amplia del realismo neoclásico en el presente artículo, al mostrar que la ayuda exterior no constituye simplemente una extensión del poder sistémico, sino que se ve mediada por las preferencias de las élites, las presiones políticas internas y las lógicas institucionales cambiantes,

como la redefinición de la ayuda como inversión durante la administración Trump. Cuando se analiza a través del prisma triádico del realismo neoclásico, la diplomacia económica y la interdependencia armada, la política de ayuda estadounidense se revela no como un bien neutral, sino como una herramienta estratégica de efectos desiguales, especialmente cuando se utiliza para condicionar comportamientos en lugar de construir asociaciones genuinas.

3. Argumento

El argumento central de este artículo, en lo que respecta a la región de MENA, sostiene que, durante el segundo mandato de Trump, la ayuda exterior de Estados Unidos se apartó de un modelo multilateral centrado en el desarrollo para transformarse en una estrategia de política exterior de carácter transaccional y orientada a la inversión. Este cambio se reflejó tanto en el plano simbólico como en el institucional, en particular, con el desmantelamiento de la USAID y su sustitución por el Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE), de carácter privatizado. El modelo de Trump redefinió la ayuda como una forma de inversión estratégica más que como asistencia humanitaria, exigiendo retornos tangibles, como el acceso a recursos naturales (por ejemplo, en Ucrania) o la obtención de contratos económicos (como en la propuesta nuclear con Irán). Incluso la tradicional asistencia en materia de seguridad dirigida a Egipto y Jordania fue sometida a una reevaluación creciente en función de criterios de eficiencia económica y lealtad geopolítica, antes que de democratización o reforma de la gobernanza. En el Golfo, la credibilidad de Estados Unidos se debilitó debido a compromisos de defensa inconsistentes, lo que llevó a la administración Trump a intentar restablecer su influencia mediante acuerdos de inversión de gran escala durante sus visitas de 2025, utilizando los flujos de capital como sustitutos de las garantías militares o diplomáticas.

En lo que respecta a América Latina, el argumento examina cómo la ayuda exterior de Estados Unidos ha oscilado históricamente entre la retórica del desarrollo y la coerción estratégica, lo que refleja un patrón más amplio, en el que la asistencia se utiliza menos como instrumento de asociación equitativa y más como un mecanismo de apalancamiento geopolítico. Si bien la región ha sido presentada con frecuencia como un laboratorio para la construcción de instituciones democráticas y la liberalización económica —en particular, a través de programas como la Alianza para el Progreso o el Plan Colombia—, la ayuda ha estado rutinariamente condicionada a la alineación ideológica, el control migratorio y la cooperación en materia de seguridad. En países como la República Dominicana, la asistencia destinada a fortalecer la sociedad civil y a apoyar a las comunidades marginadas se ha vinculado simultáneamente con políticas migratorias controvertidas y prioridades políticas internas de Estados Unidos, lo que ha generado resistencias y percepciones de imposición cultural. En Haití, la modalidad vertical de la ayuda —especialmente tras el terremoto de 2010— eludió las instituciones nacionales en favor de contratistas estadounidenses, lo que debilitó la capacidad local y fomentó una dependencia prolongada. Colombia, aliada tradicional de Washington, ilustra cómo la asistencia ha priorizado de manera abrumadora los objetivos militarizados en detrimento de una paz sostenible y una gobernanza inclusiva. En conjunto, estos casos evidencian que

la ayuda exterior estadounidense ha reflejado con frecuencia una disonancia entre los valores declarados y las prácticas operativas. Más que promover soberanía o resiliencia, ha tendido a consolidar relaciones asimétricas moldeadas por la condicionalidad, la visibilidad y el cálculo estratégico estadounidense, y ha erosionado, en última instancia, el poder blando y la credibilidad de Washington en una región que históricamente consideró su esfera natural de influencia.

4. Comprender la ayuda exterior de Estados Unidos: ¿instrumento político o método estratégico?

La ayuda exterior de Estados Unidos puede entenderse como un instrumento estratégico de política pública guiado por objetivos de seguridad nacional, económicos y humanitarios. En 2015, Estados Unidos destinó aproximadamente 48,57 mil millones de dólares —equivalentes a alrededor del 1,3 % del presupuesto federal— a la asistencia exterior, canalizada principalmente a través de programas bilaterales de desarrollo, asistencia en materia de seguridad y ayuda humanitaria. Entre los principales beneficiarios figuraban Afganistán, Irak, Jordania y Egipto; África y el Oriente Próximo fueron las regiones que recibieron las mayores proporciones. Diversas agencias, como la USAID y el Departamento de Estado, administran estos fondos bajo una estricta supervisión del Congreso. El informe subraya que las asignaciones de ayuda reflejan tanto los intereses estratégicos de largo plazo como respuestas a crisis globales derivadas de conflictos o enfermedades (Lawson y Tarnoff, 2016).

La ayuda exterior estadounidense resulta, probablemente, más eficaz cuando se alinea tanto con los objetivos de política exterior de Estados Unidos como con las necesidades de los países receptores. En términos más precisos, su éxito depende de la manera en que se implementa —determinada por las capacidades institucionales y los actores involucrados—, lo que exige un enfoque más estratégico y relacional para afrontar los desafíos globales emergentes (Lancaster, 2005).

En su artículo de 2011 “U.S. military aid and recipient state cooperation” (La ayuda militar de Estados Unidos y la cooperación de los Estados receptores), Patricia L. Sullivan, Brock F. Tessman y Xiaojun Li analizan si la ayuda militar estadounidense conduce a que los Estados receptores se alineen más estrechamente con las preferencias de política exterior de Washington. Utilizando datos correspondientes al período 1981-2004, y tomando las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas como indicador de cooperación, los autores concluyen que la ayuda militar, por sí sola, no incrementa de manera confiable el alineamiento y puede incluso reducirlo cuando se otorga de forma incondicional. El estudio sostiene que la ayuda resulta más eficaz cuando es condicional y se vincula a expectativas de desempeño claramente definidas. Basándose en la teoría del agente-principal, los autores sugieren que los Estados receptores suelen percibir la ayuda como un derecho adquirido o una necesidad estratégica, lo que limita la capacidad de influencia de Estados Unidos. En consecuencia, para que la ayuda militar contribuya efectivamente a reforzar la cooperación, debe emplearse de manera estratégica, acompañada de incentivos claros y posibles costos ante el incumplimiento (Sullivan, Tessman y Li, 2011).

En su artículo de 1998, Steven W. Hook analiza la eficacia limitada de la ayuda exterior estadounidense en la promoción de la democracia entre 1992 y 1996, y sostiene que las condicionalidades políticas —que exigían reformas democráticas a cambio de asistencia— se aplicaron de manera inconsistente y, con frecuencia, fueron subordinadas a intereses estratégicos. Si bien los responsables de la formulación de políticas en Estados Unidos enfatizaban públicamente la promoción de la democracia, la ayuda se mantuvo incluso cuando los Gobiernos receptores no cumplían con los criterios políticos establecidos, especialmente cuando representaban un valor geopolítico o económico relevante para Washington. Hook concluye que dichas condicionalidades tuvieron un efecto limitado en la promoción de reformas, particularmente en los regímenes autoritarios capaces de resistir la presión o en contextos donde los intereses estadounidenses desalentaban su aplicación. El autor identifica una tensión fundamental entre los objetivos normativos y las consideraciones realistas, y concluye que la ayuda exterior, sin una aplicación coherente ni un apoyo interno sostenido a los procesos de democratización, constituye una herramienta débil para fomentar un cambio democrático duradero.

5. Desmantelamiento de la USAID durante la segunda administración Trump

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) fue desmantelada abruptamente en febrero de 2025 durante la segunda administración Trump, tras una orden ejecutiva emitida por el recién creado Departamento de Eficiencia Gubernamental (DOGE), dirigido por Elon Musk. Las operaciones de la agencia fueron suspendidas, su presencia digital eliminada y más de 10.000 empleados y contratistas fueron despedidos sin supervisión del Congreso, lo que generó serias preocupaciones legales y constitucionales. Los autores subrayan el papel fundamental de la USAID en MENA, donde solo en 2024 proporcionó más de 4,2 mil millones de dólares en asistencia, incluidos 2 mil millones de dólares ayuda humanitaria destinados a zonas de conflicto como Gaza, Siria y Yemen, además de una importante asistencia para el desarrollo en países como Egipto y Jordania. Sostienen que el colapso de la agencia socava gravemente los intereses estratégicos, la credibilidad y la influencia a largo plazo de Estados Unidos en la región; advierten que el vacío resultante podría ser ocupado por potencias rivales y hacen un llamado a renovar el compromiso estadounidense con la cooperación para el desarrollo en el exterior (Beschel Jr., Dyer y Yousef, 2025).

La USAID ha representado una influencia significativa en Oriente Medio, especialmente por sus aportes en materia de salud, educación y desarrollo económico a lo largo de los últimos 45 años. La agencia ha invertido decenas de miles de millones de dólares en la región, y ha contribuido de manera notable a la reducción de las tasas de mortalidad infantil y al impulso de proyectos de infraestructura. La reciente decisión de la administración Trump de suspender las operaciones de la USAID ha provocado la paralización de numerosos proyectos, lo que afectó negativamente a millones de personas que dependen de su asistencia. Esta medida ha suscitado preocupación sobre el futuro de los esfuerzos de desarrollo y de ayuda humanitaria en

Oriente Medio y ha subrayado el papel esencial de la agencia en la estabilidad y el progreso regionales (AlTaher, 2025).

Parece que la política exterior de Estados Unidos bajo la segunda administración Trump se ha orientado más hacia formas de cooperación que generen un retorno de la inversión para el propio país, en lugar de promover inversiones estadounidenses en organizaciones destinadas a respaldar y proveer asistencia a economías frágiles en todo el mundo. Esta tendencia se ha manifestado con particular claridad a través del denominado “factor económico” durante las negociaciones de Trump con Ucrania. Uno de los desarrollos más relevantes fue la creación, en abril de 2025, del Fondo de Inversión para la Reconstrucción de Ucrania, mediante el cual Estados Unidos obtuvo el 50 % de las regalías y tarifas procedentes de los proyectos de recursos naturales de Ucrania. Los ingresos resultantes se destinarán a nuevas inversiones en el país, mientras que Trump vinculó la continuidad del apoyo estadounidense al acceso a materiales estratégicos —en particular, tierras raras— como forma de compensación por la ayuda prestada en el pasado. Incluso la política exterior estadounidense hacia Irán mostró, de manera inesperada, una mayor disposición a entablar conversaciones con Teherán bajo la condición de la no proliferación nuclear. Este giro coincidió con rumores extraoficiales que apuntaban a que Irán estaba dispuesto a invertir en la economía estadounidense. En abril de 2025, funcionarios de ambos países mantuvieron conversaciones indirectas sobre el programa nuclear iraní, durante las cuales Teherán propuso la construcción de 19 reactores y ofreció contratos que podrían impulsar la industria nuclear estadounidense si se levantaban las sanciones y avanzaban las negociaciones (O'Connor, 2025).

5.1. Irak

Las operaciones de la USAID en Irak han sido objeto de críticas por la falta de coherencia en su monitoreo y por la politización en la entrega de la ayuda (Office of Inspector General, 2025). Diversos informes de supervisión —entre ellos, los del inspector general especial para la reconstrucción de Irak (SIGIR, por sus siglas en inglés)— han documentado casos de gestión deficiente, falta de rendición de cuentas y proyectos inconclusos o insostenibles como resultado de una supervisión insuficiente y de una coordinación local limitada. Estos problemas han socavado la eficacia a largo plazo de la asistencia y han generado preocupación respecto del uso responsable de los fondos públicos estadounidenses. Además, en ciertos momentos la ayuda estadounidense se ha utilizado como herramienta política para ejercer presión sobre el Gobierno iraquí, mediante la amenaza o el retraso de fondos y de asistencia en materia de seguridad en respuesta a decisiones adoptadas por Bagdad, en particular, cuando el liderazgo iraquí cuestionó la presencia militar estadounidense o se alineó más estrechamente con Irán. Esta condicionalidad estratégica ha debilitado la percepción de neutralidad de la USAID y ha alimentado el escepticismo de la opinión pública iraquí, lo que dificultado los esfuerzos de la agencia por promover la estabilidad y el desarrollo en el país.

5.2. Egipto

La provisión de ayuda militar de Estados Unidos a Egipto sigue siendo un asunto particularmente complejo, especialmente el paquete anual de aproximadamente 1,3 mil millones de dólares, que sustenta intereses estratégicos como la paz con Israel y la cooperación antiterrorista. Sin embargo, persisten las dudas sobre si esta asistencia proporciona realmente capacidad de influencia o, por el contrario, consolida la gobernanza autoritaria, lo que ha llevado a plantear la necesidad de revaluar su papel en el contexto de transformaciones regionales como la Primavera Árabe (Axelrod, 2011). Históricamente, la ayuda exterior estadounidense ha funcionado como un instrumento estratégico de influencia en Oriente Medio —en especial en Egipto—, donde ha estado estrechamente vinculada al mantenimiento de la paz y la estabilidad regional. Tras los Acuerdos de Camp David y el tratado de paz de 1979 entre Egipto e Israel, Estados Unidos comenzó a proporcionar una asistencia anual considerable —especialmente en el ámbito militar—, como parte de un esfuerzo más amplio para anclar a Egipto en la órbita occidental y preservar la paz árabe-israelí (Sharp, 2023). Si bien sucesivas administraciones estadounidenses han expresado en ocasiones preocupación por la gobernanza autoritaria, las violaciones de derechos humanos y los excesos del poder militar —en particular tras el golpe de Estado de 2013, que llevó al poder a Abdel Fattah el-Sisi—, la ayuda rara vez ha sido suspendida de manera significativa (Brownlee, 2012). El valor estratégico de Egipto —incluido el control del canal de Suez, su papel en los esfuerzos antiterroristas y su capacidad para influir en la política regional— ha superado de manera constante las consideraciones normativas, lo que redujo la eficacia de la ayuda como herramienta de influencia condicionada (Adly, 2015). Esta dinámica plantea interrogantes importantes sobre cómo la asistencia estadounidense a Egipto puede, de hecho, obstaculizar los esfuerzos hacia una reforma sostenible a largo plazo. El presidente Abdel Fattah el-Sisi es ampliamente considerado como el principal aliado regional de Washington, un socio confiable para mantener la estabilidad, facilitar la cooperación antiterrorista y salvaguardar intereses estratégicos, como el control del canal de Suez y la influencia regional. Sin embargo, esta relación ha tendido a eclipsar los objetivos originales de la asistencia estadounidense.

En teoría, la ayuda exterior debería promover los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento institucional. En el caso de Egipto, sin embargo, estos objetivos han sido sistemáticamente relegados. La asistencia ha continuado a pesar de la represión generalizada de la sociedad civil, la supresión de la oposición política y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos bajo el Gobierno de Sisi. Más que incentivar reformas, la importancia estratégica de Egipto para la política exterior estadounidense ha permitido al régimen recibir cuantiosa ayuda militar y económica con una rendición de cuentas limitada. Esta dinámica ha debilitado la credibilidad y la eficacia de la ayuda como instrumento para fomentar una gobernanza democrática genuina y un progreso socioeconómico sostenible. En consecuencia, la asistencia de Estados Unidos a Egipto ha funcionado menos como

un mecanismo de influencia y más como un subsidio *de facto* destinado a mantener la cooperación estratégica existente.

5.3. Jordania

A diferencia de otros casos, la ayuda estadounidense a Jordania ha funcionado más como un mecanismo de estabilización y reforma económica que como un instrumento de presión política directa, aunque sigue siendo un componente esencial de la política regional de Washington. Pese a su orientación más económica y centrada en la estabilidad, resulta importante evaluar si estos esfuerzos se han traducido en un cambio sostenible y medible. A lo largo de los años, Estados Unidos ha proporcionado a Jordania una asistencia económica sustancial destinada a apoyar reformas estructurales, promover el crecimiento del sector privado y fortalecer la estabilidad fiscal. Sin embargo, si bien esta ayuda ha permitido al país amortiguar los impactos de crisis externas —como la guerra en Siria, la inestabilidad regional y el aumento de los costos energéticos—, sigue siendo objeto de debate si las reformas económicas han generado un crecimiento duradero y autosostenido. El elevado desempleo —especialmente entre los jóvenes—, los persistentes niveles de endeudamiento y la dependencia de la ayuda externa sugieren que los resultados han sido limitados o desiguales. Evaluar la eficacia de los programas de reforma económica respaldados por Estados Unidos exige, por tanto, un examen más detenido de indicadores concretos, como la creación de empleo, la mejora del clima de inversión y la reducción de los déficits fiscales a lo largo del tiempo.

Desde la década de 1950, Jordania ha recibido un apoyo constante de Washington, en virtud de su monarquía prooccidental, su política exterior moderada y su ubicación estratégica —fronteriza con Israel, Siria e Irak— (Ryan, 2018). La ayuda estadounidense —formalizada a través de memorandos de entendimiento plurianuales— ha sido fundamental para apuntalar la frágil economía jordana, especialmente durante periodos de crisis regional, como las guerras del Golfo, la llegada masiva de refugiados palestinos y sirios, y el auge del Estado Islámico (Sharp, 2023). Aunque menos militarizada que la asistencia a Egipto, la ayuda a Jordania ha estado en ocasiones vinculada a reformas económicas de corte neoliberal promovidas por instituciones financieras internacionales, lo que refleja cierto grado de influencia tecnocrática (Harrigan y El-Said, 2009). No obstante, Washington ha evitado utilizar la ayuda como medio de presión sobre Ammán en materia de liberalización política o reforma democrática, priorizando en cambio la estabilidad, la cooperación en inteligencia y la gestión de los flujos de refugiados. Esta postura refleja una estrategia estadounidense más amplia en la región, en la que la ayuda busca asegurar socios confiables más que imponer alineamientos ideológicos.

6. Reactivando las relaciones con el Consejo de Cooperación del Golfo: inversiones empresariales para la estabilidad geopolítica

La percepción del declive en la fiabilidad de Estados Unidos como garante de seguridad en el Golfo, especialmente tras las principales crisis regionales de 2017 y 2019, ha impulsado una recalibración estratégica entre los Estados miembros del

Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). La incapacidad de Washington para prevenir o responder eficazmente a los presuntos ataques iraníes contra la infraestructura petrolera saudí en 2019 —incluidos los ataques con drones y misiles a Abqaiq y Khurais— expuso las vulnerabilidades del paraguas de seguridad estadounidense y generó dudas sobre su compromiso con la defensa del Golfo (Fulton, 2020). Este episodio se sumó a la crisis intra-CCG iniciada en 2017, cuando Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin y Egipto impusieron un bloqueo a Catar. A pesar de ser un socio histórico de todas las partes, Estados Unidos no logró mediar una resolución oportuna ni ejercer un liderazgo decisivo, lo que evidenció las limitaciones de su influencia regional (Ulrichsen, 2020). Según Zeidon Alkinani (2020), estos acontecimientos consolidaron, entre las élites del Golfo, la percepción de que Estados Unidos carece de la voluntad o la capacidad para desempeñar su papel tradicional como hegemon estabilizador. En consecuencia, los Estados del Golfo han comenzado a adoptar estrategias de diversificación y cobertura, reforzando sus vínculos con potencias no occidentales como China, Rusia e India, con el fin de diversificar sus relaciones internacionales y reducir su dependencia de Washington (Gause, 2017; Alkinani, 2020). Esta tendencia refleja un cambio más amplio en la geopolítica de Oriente Medio hacia un entorno multipolar, en el que los Estados de menor tamaño buscan mayor autonomía estratégica aprovechando su posición entre potencias globales competidoras.

Las visitas del presidente Trump en mayo de 2025 a Riad, Doha y Abu Dabi reflejan una política exterior impulsada por una diplomacia orientada a los negocios, en la que los acuerdos de inversión masiva funcionan como mecanismos de presión y negociación para alcanzar objetivos políticos más amplios. En Arabia Saudita, Trump obtuvo un compromiso de inversión por 600 mil millones de dólares, mientras se reunía con el presidente sirio Ahmed al-Sharaa y proponía el levantamiento de las sanciones estadounidenses, lo que evidenció un enfoque transaccional para restablecer los lazos regionales (Goodwin, 2025). En Catar, se firmaron acuerdos por más de 1,2 billones de dólares estadounidenses, incluido un importante contrato con Boeing, junto con conversaciones destinadas a reducir las tensiones con Irán, en las que Trump insinuó un posible deshielo de las relaciones a cambio de cooperación estratégica (Financial Times, 2025; O'Connor, 2025). Los Emiratos Árabes Unidos, por su parte, se comprometieron a invertir 1,4 billones de dólares estadounidenses en Estados Unidos, con lo que consolida este modelo de diplomacia basada en el capital. Estos acuerdos económicos también sirvieron de marco político para promover resultados de mayor alcance, como una mayor participación árabe en los Acuerdos de Abraham y el desarrollo de canales de diálogo indirectos sobre la estabilización posterior al conflicto en Gaza (Stepansky, 2025). La estrategia de Trump subraya así una política exterior en la que la inversión funciona simultáneamente como incentivo e instrumento para reconfigurar las alianzas en Oriente Medio.

7. Un vecino benevolente: la USAID y su divergencia en América Latina

A diferencia de su trayectoria en Oriente Medio, la política exterior de Estados Unidos en América Latina ha seguido históricamente una senda distinta, tanto en su formulación estratégica como en su implementación. En América Latina, dicha

política se configuró en gran medida bajo la influencia de la doctrina Monroe y de la lógica de contención de la Guerra Fría, con Washington procurando evitar la expansión del comunismo y mantener su dominio hemisférico (Grandin, 2006). La asistencia canalizada a través de la USAID se centró en la liberalización económica, la construcción de instituciones democráticas y las reformas de mercado, lo que con frecuencia reflejó una agenda de corte neoliberal que priorizaba la estabilidad macroeconómica por encima de las necesidades de desarrollo local (Babb, 2001; Crandall, 2008). Este enfoque generó escepticismo entre los actores de la sociedad civil, que percibieron la ayuda estadounidense como un instrumento de condicionalidad y de injerencia externa. Por el contrario, en Oriente Medio la ayuda de Estados Unidos ha sido más abiertamente militarizada y estratégica, impulsada por intereses vinculados a la seguridad energética, la lucha contra el terrorismo y la protección de aliados clave, como Israel y Egipto. Los paquetes de asistencia militar a gran escala —en particular, hacia Egipto, Israel y Jordania— han estado frecuentemente asociados a acuerdos de paz o marcos de cooperación en materia de seguridad regional, con menor énfasis en la reforma democrática (Sharp, 2020). La aparente incoherencia entre los valores proclamados por Estados Unidos y su apoyo a regímenes autoritarios ha suscitado amplias acusaciones de hipocresía en la región. Aunque ambas regiones comparten un historial de intervencionismo estadounidense, América Latina ha tendido a experimentar una ayuda al desarrollo más ideológicamente orientada, mientras que Oriente Medio se ha consolidado como un espacio de diplomacia transaccional definida por consideraciones de seguridad.

Durante la Guerra Fría, las iniciativas de la USAID estuvieron profundamente entrelazadas con el objetivo estratégico de contrarrestar la influencia soviética en el hemisferio occidental. Durante décadas, América Latina fue observada bajo la mirada del “patio trasero” de Estados Unidos en virtud de la doctrina Monroe, la cual otorgó a los presidentes estadounidenses una especie de derecho cuasidivino para aplicar políticas de corte casi imperialista en la región. No obstante, a través de la USAID, se buscó proyectar a Estados Unidos como un socio confiable y benefactor (Grandin, 2006). Programas como la Alianza para el Progreso pretendían promover el desarrollo económico y la estabilidad política, con el fin de disuadir la expansión del comunismo (Office of the Historian, 2025). Si bien estos esfuerzos generaron avances notables en ámbitos como la salud y la educación, muchos países latinoamericanos los percibieron más como mecanismos de estrategia geopolítica estadounidense que como auténticas asociaciones para el desarrollo.

Con el tiempo, las críticas a la ayuda exterior de Estados Unidos comenzaron a subrayar las incongruencias entre los valores proclamados y las acciones reales. Mientras defendía la democracia y los derechos humanos, en ocasiones Washington respaldó a regímenes autoritarios afines a sus intereses estratégicos, lo que alimentó percepciones de hipocresía. Esta disonancia debilitó la credibilidad de las iniciativas estadounidenses y fomentó el escepticismo entre las poblaciones latinoamericanas respecto de las verdaderas intenciones que subyacían a los programas de ayuda. Antes del desmantelamiento de la agencia y del retorno de la presidencia de Trump a comienzos de 2025, la USAID había ampliado su enfoque para incluir la promoción de la participación y la defensa de grupos marginados, lo que reflejó un giro hacia metas de desarrollo más inclusivas. En la República Dominicana, la gestión del em-

bajador estadounidense James “Wally” Brewster marcó un momento significativo dentro de esta evolución. El embajador Brewster se comprometió activamente con organizaciones de la sociedad civil local, respaldó iniciativas destinadas a incrementar la participación política de comunidades marginadas y trabajó para desafiar estigmas sociales arraigados. Pese a enfrentar una considerable reacción adversa, sus esfuerzos —respaldados por la USAID— contribuyeron a ampliar los derechos de los grupos históricamente excluidos y dejaron un impacto duradero y sustantivo en el país, tanto en el plano social como institucional, lo que consolidó un precedente importante en materia de inclusión y equidad.

7.1. Haití: intenciones dudosas

Un conocido dicho estadounidense sostiene que “el camino al infierno está pavimentado de buenas intenciones”. En el caso de Haití y la intervención de la USAID, sin embargo, cabe preguntarse si las intenciones iniciales fueron realmente buenas o si el fracaso estaba predestinado desde su concepción. La respuesta de Estados Unidos al devastador terremoto de 2010 se ha convertido en uno de los ejemplos más citados de las consecuencias no deseadas de una ayuda al desarrollo securitizada y dirigida externamente. Aunque Washington prometió más de cuatro mil millones de dólares en asistencia, gran parte de esos fondos no logró impulsar una recuperación sostenible ni fortalecer las instituciones nacionales. Investigaciones del Center for Economic and Policy Research (CEPR) y de otros organismos revelaron que menos del 2 % de los recursos de reconstrucción llegó efectivamente a instituciones haitianas, mientras que la gran mayoría se desvió hacia contratistas estadounidenses, salarios de ONG internacionales y empresas privadas (Johnston y Main, 2012). Este modelo, impulsado por los donantes, fomentó un sistema vertical que marginó la experiencia local, fragmentó la prestación de servicios y consolidó la dependencia de la asistencia técnica extranjera, precisamente la dinámica que este artículo identifica como contraproducente para la influencia estratégica de Estados Unidos.

Un ejemplo en particular ilustrativo de este fracaso fue el Parque Industrial de Caracol, un proyecto ampliamente publicitado, pero finalmente abortado en 2012. Prometía decenas de miles de empleos, pero acabó desplazando comunidades locales en el norte de Haití, consumiendo recursos significativos y generando beneficios económicos limitados (Katz, 2013). Investigaciones del Worker Rights Consortium revelaron que los trabajadores textiles del parque recibían salarios aproximadamente un 34 % por debajo del mínimo legal. Esta represión salarial fue posible gracias a prácticas como la fijación de cuotas de producción inalcanzables y la infravaloración del trabajo extra. Tales violaciones ocurrieron pese a la importante inversión estadounidense en infraestructura, lo que sugiere una priorización sistémica de la rentabilidad empresarial sobre los derechos laborales (Worker Rights Consortium, 2013).

La implicación del Gobierno estadounidense en el proyecto Caracol fue más allá del apoyo financiero. La ubicación estratégica del parque, alejada del epicentro del terremoto, suscitó interrogantes sobre su coherencia con las necesidades más ur-

gentes de recuperación del país. La adquisición de tierras para el proyecto desplazó a cientos de pequeños agricultores, muchos de los cuales recibieron compensaciones insuficientes, lo que exacerbó la vulnerabilidad económica local. De manera similar, el compromiso de Washington de construir un gran puerto en el norte del país se desmoronó por una mala gestión logística y falta de coordinación con las autoridades haitianas. Estos fracasos no fueron meros errores técnicos: reflejaron un enfoque estructural de la ayuda exterior donde la visibilidad estratégica y los resultados inmediatos prevalecieron sobre la apropiación local y el desarrollo sistémico. Este enfoque ha deteriorado gravemente la confianza del pueblo haitiano en las intenciones estadounidenses y ha generado un escepticismo generalizado respecto de los motivos que subyacen a la asistencia humanitaria norteamericana (Katz, 2013).

De forma crucial, la política estadounidense hacia Haití refleja un patrón más amplio de securitización del desarrollo en América Latina, donde se priorizan la seguridad fronteriza, la disuasión migratoria y la estabilidad regional por encima de los resultados transformadores del desarrollo. Los programas de la USAID en Haití han tendido a reflejar las preocupaciones estratégicas de Washington más que las prioridades de sostenibilidad del país, con intervenciones en gobernanza y salud moldeadas por la lógica geopolítica estadounidense de los “Estados frágiles”, más que por las realidades estructurales locales. En este sentido, la USAID ha funcionado más como un instrumento de influencia geopolítica que como un mecanismo de cooperación equitativa, lo que ilustra la tesis central de este artículo: que la ayuda exterior estadounidense, cuando se ejerce de manera transaccional y sin un compromiso genuino con la soberanía y la sostenibilidad, debilita en lugar de fortalecer el poder blando de Estados Unidos en la región.

7.2. República Dominicana: entre la conformidad y la confrontación

Al observar a Haití y a su vecino más próspero y desarrollado, la República Dominicana, se evidencia un cambio en el enfoque, aunque las intenciones de fondo permanecen inalteradas. La relación de Estados Unidos con la República Dominicana ha estado históricamente determinada por intereses estratégicos, hegemonía regional y una asistencia al desarrollo condicionada por la alineación ideológica. La política exterior estadounidense hacia el país ha oscilado entre el intervencionismo directo y el patrocinio estratégico desde comienzos del siglo XX. Tras la ocupación militar estadounidense de 1916 a 1924, Washington ejerció una influencia sustancial sobre la política interna dominicana, especialmente durante la brutal dictadura de Rafael Leónidas Trujillo (1930-1961), un régimen que Estados Unidos toleró durante décadas debido a su firme anticomunismo y a su alineamiento con las prioridades de la Guerra Fría, pese a su extrema crueldad y al culto a la personalidad que fomentó (Atkins y Wilson, 1998). Aunque Washington acabó retirando su apoyo en los últimos años del régimen, su complicidad en el sostenimiento de un orden autoritario reflejó una estrategia más amplia de priorizar la estabilidad regional y la conformidad ideológica por encima de la gobernanza democrática.

Tras el asesinato de Trujillo en 1961, la política exterior estadounidense continuó ejerciendo una influencia decisiva en los asuntos dominicanos. La intervención militar de 1965, lanzada bajo la presidencia de Lyndon Johnson, tuvo como objetivo suprimir una insurrección constitucionalista que Washington percibía como una posible revolución de orientación izquierdista. Este episodio consolidó a la República Dominicana como un punto nodal en los esfuerzos de Estados Unidos por contener el comunismo en el Caribe —solo superado por Cuba— y estableció un precedente de apoyo estadounidense a Gobiernos conservadores y neoliberales bajo el pretexto de la estabilización y el desarrollo (Lowenthal, 1991).

La USAID ha desempeñado un papel central en la estructuración de esta relación bilateral. Desde su establecimiento en el país, la agencia ha orientado sus programas hacia la reducción de la pobreza, el fortalecimiento institucional y, más recientemente, la gestión migratoria y el desarrollo de la sociedad civil. No obstante, la entrega de ayuda ha reflejado cada vez más los cambios geopolíticos globales y las prioridades políticas internas de Estados Unidos. En las dos décadas previas al desmantelamiento de la agencia, la financiación de la USAID estuvo regularmente condicionada a la disposición del país receptor para cooperar en materia de seguridad, control migratorio y cuestiones ideológicas como los derechos de género y de las minorías. Estas condicionalidades han complejizado la influencia de Washington en el país, generando fricciones con actores locales y exacerbando divisiones sociales.

Uno de los principales puntos de controversia ha sido la creciente implicación de la USAID en programas relacionados con la migración, en particular respecto a los inmigrantes haitianos y a las poblaciones apátridas de ascendencia haitiana residentes en la República Dominicana. Si bien oficialmente se presentaron como iniciativas de apoyo a la gobernanza fronteriza y la asistencia humanitaria, buena parte de esta ayuda coincidió con el endurecimiento de las políticas migratorias del Gobierno dominicano, incluidas deportaciones masivas y la negación del derecho de ciudadanía por nacimiento a personas de ascendencia haitiana, tras el controvertido fallo del Tribunal Constitucional de 2013 (Amnesty International, 2015). Organizaciones de la sociedad civil han criticado a la USAID por no impugnar adecuadamente estas violaciones ni respaldar respuestas basadas en los derechos humanos, al interpretar esta inacción como una aceptación tácita de prácticas estatales discriminatorias a cambio de la cooperación dominicana en cuestiones de seguridad de interés estadounidense (Robert F. Kennedy Human Rights, 2024).

Al mismo tiempo, los programas de la USAID orientados a la promoción de los derechos humanos y la salud reproductiva han generado reacciones adversas por parte de sectores conservadores de la sociedad dominicana, donde las instituciones evangélicas y católicas poseen una influencia cultural considerable. En 2025, se informó que fondos de la USAID estaban vinculados a programas de formación para periodistas locales sobre equidad de género y narrativas migratorias, iniciativas que, pese a su carácter progresista, suscitaron acusaciones públicas de injerencia ideológica extranjera y dieron lugar a campañas de acoso contra periodistas participantes (Pennacchio, 2025). Estas controversias ponen de relieve una paradoja central de la estrategia de asistencia estadounidense: mientras promueve valores como la inclusión y la equidad en el exterior, su ayuda es percibida localmente como intro-

misión o imposición cultural cuando no se basa en un auténtico sentido de apropiación local. De manera crítica, el papel de la USAID en la configuración de las narrativas del desarrollo ha reforzado un modelo tecnocrático de asistencia, que privilegia a las ONG y contratistas privados alineados con Estados Unidos por encima de las organizaciones locales. Este modelo socava la sostenibilidad de los resultados del desarrollo y limita la rendición de cuentas democrática en el diseño y la ejecución de los programas (Office of Inspector General, 2024).

El caso dominicano demuestra cómo la condicionalidad de la ayuda, fundada en prioridades políticas estadounidenses más que en objetivos de desarrollo cocreados, ha generado tanto cooperación instrumental como resentimiento profundo. Aunque la asistencia estadounidense ha sido indispensable en ámbitos como la respuesta ante desastres y la reforma técnica de la gobernanza, en ocasiones su condicionalidad ha socavado la soberanía local, ha contribuido a la polarización social y, en última instancia, ha restringido el poder blando de Washington. A medida que los actores regionales diversifican sus alianzas externas, la República Dominicana se mantiene como un emblema del modo en que una ayuda transaccional e ideológicamente rígida puede erosionar la credibilidad a largo plazo, incluso en Estados históricamente alineados con los intereses de Estados Unidos.

7.3. Colombia: fragilidad y vacíos de la ayuda

Colombia ha sido durante décadas uno de los principales receptores de asistencia exterior estadounidense en el hemisferio occidental, en gran medida debido a los esfuerzos por contener la llamada “guerra contra las drogas”, que se intensificó durante la década de 1980. Se implementó una amplia variedad de programas, aunque el más emblemático fue el Plan Colombia, lanzado en el año 2000 como una iniciativa bilateral destinada a frenar el narcotráfico, debilitar a los grupos insurgentes y estabilizar el Estado colombiano. Si bien el plan produjo resultados tangibles en materia de seguridad —entre ellos, el debilitamiento del movimiento guerrillero de las FARC y una reducción temporal en la producción de coca—, ha sido ampliamente criticado por su énfasis desproporcionado en la asistencia militar en detrimento de la inversión social. Cerca del 70 % de la ayuda estadounidense bajo el Plan Colombia se destinó a las fuerzas armadas y de policía, reforzando una presencia estatal militarizada en las regiones afectadas por el conflicto, mientras se desatendían las raíces socioeconómicas de la violencia y la desigualdad (Isacson, 2017). Este enfoque securitizado ha tenido repercusiones duraderas en los esfuerzos de construcción de paz. A pesar del histórico acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC, su implementación se ha visto rezagada en áreas clave, como la reforma agraria, la justicia transicional y la reintegración de excombatientes: sectores que requieren una inversión sostenida en gobernanza y sociedad civil, no solo en infraestructura de seguridad. Analistas sostienen que el legado militarizado de la ayuda estadounidense ha obstaculizado una transición plena hacia la paz, al reforzar un modelo de seguridad centrado en el Estado que no aborda los agravios locales ni las exclusiones históricas, especialmente en las zonas rurales (Rettberg, 2020).

La credibilidad del apoyo estadounidense se vio aún más cuestionada en 2025, cuando una suspensión temporal de los fondos de la USAID, presuntamente vinculada a disputas presupuestarias en Washington, interrumpió decenas de programas activos destinados a respaldar el proceso de paz colombiano. Entre ellos figuraban iniciativas para la gobernanza rural, la protección de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de instituciones de justicia transicional, como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta suspensión abrupta no solo desestabilizó las estructuras locales de implementación, sino que también envió una señal de debilitamiento del compromiso estadounidense con la estabilidad a largo plazo de su socio regional más leal. Tal como advierten diversos analistas, la imprevisibilidad de la ayuda exterior socava la misma influencia que Washington busca mantener, especialmente en un contexto en el que Colombia enfrenta retos internos complejos y una creciente vinculación con nuevos actores internacionales, como China y la Unión Europea (Crandall, 2020).

8. Recomendaciones y perspectivas futuras

Los estudios de caso de América Latina y de MENA revelan un patrón clave: cuando la ayuda exterior de Estados Unidos se utiliza como instrumento de presión estratégica en lugar de como base para una asociación sostenible, termina socavando la misma influencia que pretende proteger. Ya sea a través del desarrollo securitizado en Haití, las reacciones adversas a la condicionalidad en la República Dominicana o la diplomacia transaccional en Egipto y el Golfo, la asistencia estadounidense ha priorizado con demasiada frecuencia los beneficios políticos a corto plazo por encima del impacto a largo plazo. En un entorno global cada vez más multipolar, este enfoque resulta ya insostenible. Para restaurar la credibilidad, reconstruir la influencia y reorientar la ayuda exterior de acuerdo con imperativos tanto estratégicos como éticos, los responsables de la formulación de políticas en Estados Unidos deberían considerar las siguientes medidas:

8.1. Reinstitutionalizar la capacidad de desarrollo

Para evitar nuevos vacíos geopolíticos y un mayor deterioro reputacional, Estados Unidos debe restablecer una institución civil dedicada al desarrollo —ya sea mediante la revitalización de la USAID o la creación de una nueva agencia— dotada de supervisión congresional, presupuesto independiente y sólidos mecanismos de rendición de cuentas locales. El desmantelamiento abrupto de la USAID en 2025 dejó vacíos críticos en regiones como Oriente Medio, donde la ayuda a Gaza, Yemen y Siria se detuvo de manera repentina, y en América Latina, donde programas en curso en Colombia y Haití quedaron interrumpidos a mitad de ejecución. Estas disrupciones expusieron la fragilidad de las infraestructuras de ayuda excesivamente dependientes de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Un organismo reinstitucionalizado debe ser resiliente a los vaivenes políticos internos, capaz de cocrear políticas junto a los actores regionales, y estructuralmente empoderado para con-

cebir el desarrollo como un bien estratégico en sí mismo, no simplemente como un instrumento de influencia o apalancamiento político.

8.2. Modelo híbrido de ayuda e inversión

El futuro de la ayuda exterior estadounidense debe reconocer las diversas necesidades y trayectorias de desarrollo de los Estados socios. Un modelo híbrido debería integrar la asistencia al desarrollo con incentivos a la inversión, pero de forma calibrada y adaptada a las especificidades regionales. En los Estados frágiles, como Haití e Irak, la ayuda debe seguir siendo predominantemente humanitaria y orientada al fortalecimiento de la gobernanza, basada en un apoyo institucional a largo plazo. Por el contrario, los países con instituciones más estables —como Jordania o la República Dominicana— pueden beneficiarse de asociaciones respaldadas por inversiones, que fomenten el crecimiento del sector privado y el desarrollo de infraestructuras, manteniendo al mismo tiempo niveles mínimos de rendición de cuentas y transparencia. Los fracasos del Parque Industrial de Caracol en Haití y el rendimiento desigual de las reformas neoliberales apoyadas por Estados Unidos en Colombia ilustran los riesgos de aplicar una lógica de inversión en contextos carentes de capacidad estructural. Por ello, la política estadounidense debería evitar los enfoques uniformes y, en cambio, diseñar estrategias adaptativas que se alineen con las realidades políticas, sociales y económicas de cada Estado asociado.

8.3. Revisar los marcos de condicionalidad

La condicionalidad de la ayuda ha sido históricamente un arma de doble filo. Si bien puede generar la presión necesaria para impulsar reformas, su aplicación inconsistente ha tendido a alimentar la desconfianza y el resentimiento. En Egipto e Irak, la ayuda en materia de seguridad se ha mantenido a pesar de los avances mínimos en gobernanza y derechos humanos, lo que ha reducido la credibilidad de Estados Unidos. En la República Dominicana, las condicionalidades vinculadas a los derechos de género y las políticas migratorias provocaron reacciones adversas locales y acusaciones de imposición ideológica. Para que la condicionalidad de la ayuda sea efectiva, en el futuro deberá ser transparente, codiseñada con los actores locales y vinculada a indicadores realistas y medibles. Basándose en la teoría agente-principal (Sullivan, Tessman y Li, 2011), las condiciones deben acompañarse de incentivos basados en el desempeño y consecuencias claras por el incumplimiento, sin, por ello, socavar la soberanía nacional ni exportar las agendas políticas internas de Estados Unidos.

8.4. Equilibrar los objetivos estratégicos y normativos

Una de las críticas más recurrentes tanto en la región MENA como en América Latina es la percepción de hipocresía en la estrategia de ayuda estadounidense: se promueven la democracia y los derechos humanos en el discurso, mientras que, en la práctica, se financian regímenes autoritarios o excluyentes. Desde el apoyo sostenido de Washington al régimen de Sisi en Egipto hasta su tolerancia frente a

las expulsiones migratorias en la República Dominicana, la brecha entre los valores proclamados y las acciones concretas ha erosionado la confianza. La política de ayuda debe buscar un equilibrio más creíble entre los imperativos realistas —como la lucha contra el terrorismo, el control migratorio y el acceso a recursos naturales— y los compromisos normativos con las instituciones democráticas, la inclusión y la equidad. No hacerlo continuará alienando a las sociedades civiles, fortaleciendo a rivales como China y debilitando el poder blando estadounidense en regiones que antes se consideraban estratégicamente alineadas.

8.5. Adaptarse a las realidades multipolares

En ambas regiones, los Estados están diversificando sus alianzas para reducir la dependencia de una política exterior estadounidense percibida como inconsistente. En el Golfo, los socios estratégicos se han acercado a China, Rusia e India para diversificar sus carteras de seguridad y cooperación económica. En América Latina, Colombia, la República Dominicana e incluso Haití están ampliando su cooperación con nuevos donantes y actores multilaterales, llenando los vacíos que ha dejado la retirada parcial de Estados Unidos. La ayuda exterior estadounidense debe adaptarse a este contexto multipolar, combinando diplomacia cultural y asistencia al desarrollo sostenida con una participación económica inteligente. Ello implica invertir en intercambios educativos, cooperación en energías verdes, infraestructura digital y emprendimiento local, en lugar de centrarse únicamente en aparatos militares o de seguridad. A través de un compromiso coherente y basado en valores, ajustado a las prioridades locales, Estados Unidos puede reafirmarse como un socio confiable dentro de un orden global cada vez más competitivo y fragmentado (Gause, 2017; Alkinani, 2020).

Conclusión

Durante décadas, la ayuda exterior de Estados Unidos se ha presentado como una proyección de los valores estadounidenses: la promoción de la democracia, la estabilidad y el desarrollo. Sin embargo, como ha mostrado este artículo a través de diversos estudios de caso en América Latina y en la región de MENA, el despliegue estratégico de la ayuda ha servido con demasiada frecuencia como un mecanismo de apalancamiento geopolítico, más que como un vehículo de asociación genuina. Ya sea mediante respuestas a desastres securitizadas en Haití, programas ideológicamente condicionados en la República Dominicana o asistencia militar utilizada para consolidar regímenes autoritarios en Egipto y mantener ambigüedad estratégica en Irak, la ayuda estadounidense ha priorizado repetidamente la influencia inmediata sobre el cambio sostenible.

Enmarcados en las perspectivas del realismo neoclásico y la diplomacia económica, estos patrones revelan una contradicción más profunda: la política exterior estadounidense continúa oscilando entre aspiraciones normativas e imperativos transaccionales, mientras que su política de ayuda está moldeada tanto por las preferencias de élite y dinámicas internas como por consideraciones estratégicas globales. En los últimos años —especialmente durante el segundo mandato de Trump—,

esta contradicción se ha acentuado. El desmantelamiento de la USAID y la redefinición de la ayuda como herramienta de inversión antes que de desarrollo evidenciaron cómo las consideraciones económicas han desplazado progresivamente las prioridades humanitarias y de gobernanza, transformando la lógica de la asistencia de una cooperación constructiva a una negociación extractiva.

Tanto los casos de MENA como los de América Latina ilustran los costos de este enfoque: la erosión del poder blando estadounidense, el aumento del escepticismo en las sociedades civiles y el creciente atractivo de actores alternativos. En un mundo multipolar, donde los Estados poseen mayor agencia y capacidad de elección, el antiguo modelo de condicionalidad sin reciprocidad no solo ha dejado de ser eficaz, sino que se ha vuelto contraproducente. Si Estados Unidos aspira a restaurar su credibilidad y relevancia estratégica, debe recalibrar de manera profunda su modelo de ayuda exterior. El desarrollo debe entenderse no como caridad ni coerción, sino como una inversión sostenida en confianza, estabilidad y beneficio mutuo. Ello requiere reinstitucionalizar la capacidad civil de desarrollo, crear modelos híbridos de ayuda e inversión adaptativos y alinear las condicionalidades con indicadores sensibles al contexto. También implica reconciliar los objetivos estratégicos con los normativos, garantizando que la ayuda respalde tanto los intereses nacionales de Estados Unidos como las aspiraciones democráticas, económicas y sociales de sus socios.

La ayuda exterior sigue siendo uno de los pocos instrumentos de la política exterior estadounidense capaz de conjugar liderazgo ético con influencia pragmática. Pero, para lograrlo, debe ejercerse con consistencia, humildad y visión estratégica. Solo así podrá transformarse de un instrumento de presión en un pilar de asociación duradera dentro de un orden global en transformación.

Referencias

- Adly, A. (2015). *The Triumph of the Bureaucracy: A Decade of Aborted Social and Political Change in Egypt*. Carnegie Endowment. <https://carnegieendowment.org/posts/2015/01/triumph-of-the-bureaucracy-a-decade-of-aborted-social-and-political-change-in-egypt?lang=en>
- Alkinani, Z. (2020). What does Biden's presidency mean for the future of the Gulf? openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/north-africa-west-asia/what-does-bidens-presidency-mean-for-the-future-of-the-gulf/>
- AlTaher, N. (6 de febrero de 2025). What does USAID do and why is it important in the Middle East? The National. <https://www.thenationalnews.com/news/mena/2025/02/06/what-does-usaid-do-and-why-is-it-important-in-the-middle-east/>
- Amnesty International. (2015). *Without Papers, I Am No One: Statelessness in the Dominican Republic*. <https://www.amnesty.org/fr/wp-content/uploads/2021/05/AMR2727552015ENGLISH.pdf>
- Atkins, G. P. y Wilson, L. A. (1998). *The Dominican Republic and the United States: From Imperialism to Transnationalism*. University of Georgia Press.
- Axelrod, M. C. (2011). *Aid as leverage? Understanding the U.S.-Egypt military relationship* [Tesis de maestría]. The Lauder Institute, University of Pennsylvania. <https://lauder.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2015/06/Axelrod.pdf>
- Babb, S. L. (2001). *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton University Press.
- Baldwin, D. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press.
- Beschel Jr., R. P., Dyer, P. y Yousef, T. M. (2025). *USAID in MENA: A Requiem*. Middle East Council on Global Affairs. <https://mecouncil.org/publication/usaaid-in-mena-a-requiem/>
- Brownlee, J. (2012). *Democracy prevention: The politics of the U.S.-Egyptian alliance*. Cambridge University Press.
- Coto, D. y Sanon, E. (2025). *Haitians give cautious welcome to new international force approved by UN to tackle gangs*. WLRN. <https://www.wlrn.org/americas/2025-10-02/haitians-give-cautious-welcome-to-new-international-force-approved-by-un-to-tackle-gangs>
- Crandall, R. (2008). *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers.
- Crandall, R. (2020). Colombia: The U.S.'s Loyal Ally in an Uncertain Region. *Journal of Inter-American Studies*, 62(2), 215-238.
- Drezner, D. W. (2003). The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*, 57(3), 643-659. <https://www.jstor.org/stable/3594840>
- Drezner, D. W. (2015). Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, 41(4), 755-764. <https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297>

- 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
- Financial Times. (2025). *Qatar orders up to 210 Boeing jets during Donald Trump's visit*. <https://www.ft.com/content/f14a9dfc-b9d6-44cd-8708-0d12c4d6f0e3>
- Fulton, J. (2020). *The GCC states and the shifting balance of global power* (pp. 113-129). En R. Diwan y M. Hertog (eds.), *The Gulf States and the International Balance of Power*. Springer.
- Gause, F. G. (2003). *The Approaching Turning Point: the future of U.S. Relations towards the Gulf*. Brookings Project on U.S. Policy Towards the Islamic World. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/gause20030430.pdf>
- Goodwin, G. E. (14 de mayo de 2025). *Trump, Elon Musk, and top CEOs' lavish visit to Saudi Arabia in pictures*. Business Insider. <https://www.businessinsider.com/trump-elon-musk-top-ceos-visit-saudi-arabia-pictures-2025-5>
- Grandin, G. (2006). *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. Metropolitan Books.
- Harrigan, J. y El-Said, H. (2009). *Aid and power in the Arab world: IMF and World Bank policy-based lending in the Middle East and North Africa*. Palgrave Macmillan.
- Hook, S. W. (1998). 'Building democracy' through foreign aid: The limitations of United States political conditionalities, 1992-96. *Democratization*, 5(3), 156-180. <https://doi.org/10.1080/13510349808403576>
- Isacson, A. (2017). *The U.S. and Colombia: A Case Study in Foreign Aid*. Washington Office on Latin America.
- Johnston, J. y Main, A. (2012). *Haiti: Where Did the Money Go?* Center for Economic and Policy Research.
- Katz, J. M. (2013). *The Big Truck That Went By: How the World Came to Save Haiti and Left Behind a Disaster*. Palgrave Macmillan.
- Lawson, M. y Tarnoff, C. (2016). *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*. Congressional Research Service. <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/R40213.pdf>
- Lowenthal, A. F. (1991). *Exporting Democracy: The United States and Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- O'Boyle, B. y Morland, S. (8 de junio de 2023). *US Vice President Harris to announce new embassies, spending for Caribbean on Trip*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/us-vice-president-harris-announce-new-embassies-spending-caribbean-trip-2023-06-08/>
- O'Connor, T. (2025). *Iran offers to help Trump revive U.S. nuclear sector in canceled speech*. Newsweek. <https://www.newsweek.com/iran-offers-help-trump-revive-us-nuclear-sector-canceled-speech-2062297>
- Office of Inspector General. (30 de mayo de 2024). *Pre-Award Risk Management: USAID and IAF Missed Opportunities to Enhance Risk Management of Local Entities in Latin America and the Caribbean*. (Informe de auditoría No. 9-000-24-004-

- P). U.S. Agency for International Development. <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2024-06/Pre-Award%20Risk%20Management%20-%20USAID%20and%20IAF%20Missed%20Opportunities%20to%20Enhance%20Risk%20Management%20of%20Local%20Entities%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean%20%289-000-24-004-P%2C%20%2099100222%29.pdf>
- Office of the Historian. (2025). *The Alliance for Progress, 1961–1969*. U.S. Department of State. <https://history.state.gov/milestones/1961-1968/alliance-for-progress>
- Pennacchio, K. (2025). Accusations of USAID Payments Fuel Harassment of Journalists in the Dominican Republic. *LatAM Journalism Review*. <https://latamjournalismreview.org/articles/accusations-of-usaid-payments-fuel-harassment-of-journalists-in-the-dominican-republic/>
- Rettberg, A. (2020). Peace-Making and the State in Colombia: Lessons from the 2016 Accord. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 1-25.
- Robert F. Kennedy Human Rights. (2024). *Civil Society Organizations Express Concern about the Worsening Situation of Human Rights Defenders in the Dominican Republic*. <https://rfkhumanrights.org/our-voices/civil-society-organisations-express-concern-about-the-worsening-situation-of-human-rights-defenders-in-the-dominican-republic/>
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://dx.doi.org/10.1017/s0043887100007814>.
- Ryan, C. R. (2018). *Jordan and the Arab uprisings: Regime survival and politics beyond the state*. Columbia University Press.
- Sharp, J. M. (2023). *Egypt: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL33003/RL33003.121.pdf
- Sharp, J. M. (Coord.) (2020). *U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R46344.pdf>
- Stepansky, J. (14 de mayo de 2025). Donald Trump updates: Qatar, US sign deals to boost defence and trade ties. *Al Jazeera*. <https://www.aljazeera.com/news/liveblog/2025/5/14/donald-trump-live-president-to-lift-syria-sanctions-heads-to-qatar-next>
- Sullivan, P. L., Tessman, B. F. y Li, X. (2011). U.S. military aid and recipient state cooperation. *Foreign Policy Analysis*, 7(3), 275–294. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00138.x>
- Ulrichsen, K. C. (2020). *Qatar and the Gulf crisis: A study in resilience*. Oxford University Press.
- Wedel, J. R. (2005). U.S. Foreign Aid and Foreign Policy: Building Strong Relationships by Doing It Right! *International Studies Perspectives*, 6(1), 35-50. <http://www.jstor.org/stable/44218351>
- Worker Rights Consortium. (2013) *Stealing from the Poor: Wage Theft in the Haitian Apparel Industry*. <https://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2016/02/WRC-Haiti-Minimum-Wage-Report-10-15-13-5.pdf>

La influencia de China en Panamá



Klaas Dykmann

Dr. Phil., historiador y politólogo. Desde 2010, trabaja como profesor asociado en la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Ha realizado investigaciones y ha impartido clases en América, Europa, Sudáfrica, India, China y Australia. Su investigación se ha centrado en organizaciones internacionales, así como en las relaciones interregionales, en particular los asuntos interamericanos, europeo-latinoamericanos y sino-latinoamericanos. Correo de contacto: dykmann@ruc.dk

1. Introducción

En las últimas tres décadas, Estados Unidos ha disminuido su involucramiento en América Latina y el Caribe (ALC). Los temas negativos dominan las noticias estadounidenses sobre la región —la inmigración ilícita, el crimen transnacional, el tráfico de narcóticos y la proliferación de fentanilo—. Gracias a la ausencia de iniciativas panamericanas, la República Popular China (RPC) ha desplegado una estrategia sistemática para ocupar el vacío geopolítico dejado por Washington, consolidándose como el principal socio comercial de la mayoría de los países de la región. Al mismo tiempo, algunos le adscriben a la política hemisférica con tono imperialista del nuevo presidente Donald Trump un nuevo corolario a la doctrina Monroe (Holmes, 2025; Patrick, 2025). Bajo esta perspectiva, el canal de Panamá emerge como un posible punto de fricción entre Estados Unidos y China en el hemisferio occidental.

1.1. Breve historia del canal

El canal de Panamá se estableció a comienzos del siglo XX y Estados Unidos mantuvo el control sobre el área durante muchas décadas. La presencia militar estadounidense alrededor del canal provocó críticas en la población panameña que a veces se expresó en protestas. En 1964, unos estudiantes querían plantar simbólicamente una bandera panameña en la zona militar controlada por Estados Unidos. El “incidente de la bandera” todavía se recuerda porque más de veinte protestantes fueron asesinados. En este entorno, el Gobierno panameño desarrolló una campaña internacional para que Estados Unidos devolviera el control sobre el canal (Long, 2017). Muchos países del hemisferio sur e incluso Mao Zedong demostraron su solidaridad

con el Gobierno panameño y reclamaron que las fuerzas militares estadounidenses se marcharan de Panamá. En 1977, el nuevo presidente norteamericano James Earl Carter optó por modificar la postura de su país, buscando mejorar las relaciones hemisféricas. Se firmaron dos tratados en aquel año que confirmaban la transferencia del control del canal a Panamá y su neutralidad en tiempos de guerra.

Aunque en 1989 muchos países latinoamericanos condenaron la masacre de Tiananmén, en Panamá fue más impactante la invasión militar estadounidense para deponer al general Noriega, lo cual reforzó una actitud crítica hacia Washington. El 31 de diciembre de 1999 se completó la transferencia del canal a Panamá.

Si bien la presencia china en Panamá se remonta a la década de 1990, esta se intensificó tras el reconocimiento diplomático de la RPC en 2017 y la posterior incorporación del país centroamericano a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés).

A partir de lo mencionado, este artículo procede con una discusión de los estudios existentes, una orientación teórica y metodológica, para finalmente realizar un análisis de la influencia china en Panamá y el papel de Estados Unidos desde 2017.

2. El estado actual del debate

El debate académico sobre la influencia china en América Latina y el Caribe revela posiciones contrastantes. Por un lado, los expertos en política económica internacional destacan los beneficios mutuos de la presencia china en términos de inversión, comercio y desarrollo de infraestructura. Por otro lado, analistas centrados en relaciones internacionales alertan sobre los riesgos que esta creciente influencia representa para la soberanía de los Estados latinoamericanos y para los intereses estratégicos de Estados Unidos (Wise, 2021; Zreik, 2024). Desde América Latina, algunos académicos han formulado el concepto de “no alineamiento activo”, argumentando que los países de la región pueden y deben mantener relaciones pragmáticas con múltiples actores internacionales, sin adherirse incondicionalmente a ninguna potencia mayor (Heine, 2024).

Numerosos estudios identifican a Panamá como un caso paradigmático dentro de este fenómeno regional. Investigaciones recientes sostienen que ciertas empresas chinas con operaciones en la zona del canal podrían actuar como instrumentos del Ejército Popular de Liberación (EPL) (Evan Ellis, 2025; Chávez Rodríguez y Mohlin, 2023; Kellner y Wintgens, 2021; Méndez y Alden, 2021). Méndez y Alden interpretan el posicionamiento de China en Panamá como parte de una estrategia geopolítica de alcance hemisférico, mientras que Chávez Rodríguez y Mohlin (2023) describen el canal como una “pieza de ajedrez engañosa” en un tablero geoestratégico que trasciende América Latina. En contraste, Xiang y Xin (2024) ponen el énfasis en la agencia de Panamá como Estado pequeño, interpretando el reconocimiento de Pekín como un acto emancipatorio que busca reducir la dependencia de Washington. En su visión, esta decisión responde tanto a incentivos estructurales como a percepciones de amenaza provenientes de Estados Unidos. En este contexto, la RPC proporcionaría a Panamá una ampliación de su margen de maniobra internacional, permitiéndole aplicar efectivamente una estrategia de no alineamiento activo. Para

algunos autores, de manera simultánea, China avanza en su aspiración de construir un orden multipolar (Kellner y Wintgens, 2021, p. 192).

3. El equilibrio blando a distancia y los mecanismos de influencia

En el ámbito neorrealista de las relaciones internacionales, el equilibrio a distancia (*offshore balancing*) es una estrategia muy popular. Los grandes poderes tratan de evitar la aparición de otros poderes en regiones distantes a través del apoyo a rivales de las fuerzas aspirantes. Por lo tanto, evitan involucrarse directamente con fuerzas militares, lo que sería imposible de hacer en varias regiones mundiales a la vez. Normalmente, Estados Unidos se ve como el poder hegemónico en el hemisferio occidental que trata de equilibrar posibles rivales en Europa y Asia. En las últimas décadas, intenta contrabalancear contra la creciente influencia china en Asia (Mearsheimer y Walt, 2016).

Nuestro argumento es que China intenta contrabalancear a Estados Unidos en el hemisferio occidental a través de un sinnúmero de iniciativas y actividades con muchos países latinoamericanos y caribeños.

A partir de este escenario, e inspirados en el concepto de *soft balancing* (Pape, 2005), añadimos un poder “blando” al “equilibrio a distancia” mencionado, porque China ha actuado de manera comparativamente cuidadosa y sin mucha involucración militar para no atraer la atención de los estadounidenses. Para este equilibrio blando a distancia por parte de Pekín, el canal de Panamá siempre ha tenido una importancia clave.

Para evaluar la influencia de China en Panamá, aplicamos el marco de Meierding y Sigman (2021), quienes identifican cinco mecanismos clave: recompensa, castigo, experiencia, atractivo y reconocimiento. Estos operan en los ámbitos económico, diplomático, informativo y militar, influyendo en conductas deseadas o evitando las no deseadas. En Panamá, la influencia china se ha manifestado sobre todo mediante incentivos económicos, vínculos diplomáticos y campañas informativas, con presencia militar mínima. Estos mecanismos suelen combinarse de forma estratégica, cumpliendo múltiples funciones a la vez. El uso del marco de Meierding y Sigman (2021) permite rastrear cómo China construye poder mediante estrategias a largo plazo, discretas y diseñadas para evitar una confrontación directa con Estados Unidos.

4. Análisis: la influencia de China en Panamá desde 2017

En 2009, el Gobierno del entonces presidente panameño Ricardo Martinelli expresó su intención de reconocer a la República Popular China (RPC) y finalizar las relaciones diplomáticas con Taiwán. Sin embargo, Pekín se opuso, dado que mantenía una tregua diplomática con el Gobierno taiwanés entre 2008 y 2016, en la cual ambas partes se comprometían a no disputarse socios diplomáticos. Tras la toma de posesión de la nueva presidenta Tsai Ing-wen del Partido Democrático Progresista en 2016 —una fuerza política más crítica hacia la RPC—, se celebró una reunión con el presidente panameño Juan Carlos Varela durante la inauguración de la amplia-

ción del canal. Después, se iniciaron conversaciones confidenciales entre China y Panamá bajo circunstancias sumamente secretas. Un año después, Panamá trasladó oficialmente su reconocimiento diplomático a la RPC. Aparentemente, el cambio sorprendió al público panameño y al embajador estadounidense. Asimismo, no se criticó tanto el cambio diplomático en sí como la falta de transparencia alrededor de este paso (Kellner y Wintgens, 2021, pp. 190-191).

Antes del cambio de reconocimiento, Panamá señalaba que la RPC era su tercer socio comercial más importante, después de Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que las cifras chinas lo posicionaban como el principal. Esta discrepancia puede explicarse parcialmente por factores metodológicos, como diferencias en los criterios estadísticos, costos de transporte y errores contables. Kellner y Wintgens (2021, p. 189) sugieren que China incluyó productos que transitaban por Panamá con destino a otros mercados. De cualquier modo, estas cifras evidencian el valor estratégico que el canal de Panamá ya representaba para China antes de 2017. Así, la Zona Libre de Colón se consolidó como un nodo comercial fundamental para la redistribución de bienes chinos hacia el hemisferio occidental.

4.1. Proyección diplomática y expansión económica de China

Panamá constituye el primer y principal pilar de la estrategia de China para América Latina y de la extensión de la BRI en la región, como se expresó en los comunicados oficiales cuando Panamá reconoció a la República Popular (Zárate, 2017). En septiembre de 2017, ambos países instauraron un mecanismo de consultas bilaterales con encuentros semestrales entre funcionarios de sus respectivas cancillerías. Durante una visita oficial, el presidente Varela enfatizó ante Xi Jinping el principio de no intervención, particularmente relevante para Panamá dada su experiencia con la invasión estadounidense en 1989. China intentó tranquilizar a los panameños, así como aprovechar los resentimientos existentes contra Estados Unidos y el deseo de mayor autonomía (Kellner y Wintgens, 2021, p. 192). En diciembre de 2018, la Declaración Conjunta Xi-Varela aseguró garantías mutuas de integridad territorial, soberanía y seguridad. Panamá reafirmó el principio de una sola China, mientras que la RPC respetó la soberanía de Panamá sobre el canal y lo reconoció como una vía fluvial neutral. El Gobierno panameño se mostró complacido, a pesar de que China nunca firmó el Tratado de Neutralidad. A raíz del cambio diplomático de Panamá hacia Pekín, China planeó construir una nueva Embajada en el punto de entrada al canal para subrayar simbólicamente su importancia en la región y al canal como puerto de entrada a su Iniciativa de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI. Los planes para construir este visible desafío a Estados Unidos en su “patio trasero” fueron abandonados en 2018 debido a la presión estadounidense y al escepticismo entre los panameños (Herrera, Montenegro y Torres Lista, 2020, p. 3).

En diciembre de 2017, ambos Gobiernos firmaron un Acuerdo de Cooperación Marítima, y la RPC concedió a Panamá el estatus de nación más favorecida, lo cual les dio preferencia a buques con la bandera panameña en puertos chinos y consecuentemente aumentó el registro de barcos en Panamá. En julio de 2018, se estableció una comisión para negociar un tratado de libre comercio. El ritmo de avance de

esta asociación bilateral superó en dos años considerablemente los desarrollos que China había logrado con Costa Rica durante más de una década (Kellner y Wintgens, 2021, pp. 193-195). Para mayo de 2019, se habían suscrito cuarenta y siete memorandos de entendimiento en sectores como comercio, infraestructura, turismo, intercambio cultural, capacitación y cooperación jurídica (Méndez y Alden, 2021, p. 839).

4.2. Inversión estratégica y preocupaciones sobre dependencia

La influencia económica de China en Panamá ha sido notable. Desde 2017, empresas estatales chinas participaron en la construcción de infraestructuras clave, como un puerto de cruceros en Amador, un cuarto puente sobre el canal y la renovación de concesiones portuarias. La Zona Libre de Colón se transformó en un centro logístico crucial para la redistribución de productos chinos (Chávez y Mohlin, 2023, p. 475). Entre 2000 y 2020, el comercio bilateral creció de 12.000 a 315.000 millones de dólares (Fundación Andrés Bello, 2025). Las inversiones chinas suscitaron preocupaciones sobre una posible “trampa de deuda” o dependencia asimétrica, especialmente en proyectos como la ampliación de las esclusas del canal. La experiencia de Sri Lanka —que cedió el puerto de Hambantota a China por noventa y nueve años— alimentó la desconfianza. A ello se sumaron prácticas opacas en los acuerdos con empresas chinas y cuestionamientos éticos al nombramiento del primo del presidente Varela como primer embajador en Pekín. Todo ello generó inquietudes sobre la soberanía y la seguridad del canal (Kellner y Wintgens, 2021, pp. 197-198).

4.3. Influencia informativa

Más allá del comercio, las inversiones y la cooperación en numerosos sectores, China también promovió una estrategia de poder blando para mejorar su imagen a través de los Institutos Confucio, *think tanks*, becas (licenciatura, maestría, doctorado), programas educativos y de intercambio para funcionarios, y donaciones de botiquines médicos a hospitales y autoridades locales (Chávez y Mohlin, 2023, p. 476). Desde el establecimiento de relaciones oficiales, la RPC trabajó en la expansión de redes interpersonales con las élites panameñas mediante visitas y contactos entre altos funcionarios. Varela visitó China en noviembre de 2017, en diciembre de 2018 y marzo de 2019; y Xi viajó a Panamá en diciembre de 2018. Desde 2017, organizaciones de la RPC invitaron a académicos, empresarios, políticos, periodistas, etc., a visitar China (enfoque de “pueblo a pueblo”). Al comienzo del siglo XXI, se estableció un grupo de amistad bilateral llamado APACHI (Asociación Panameña de Amistad con China), que ahora cuenta con más de trescientos cincuenta miembros, desde celebridades hasta empresarios, intelectuales y académicos. Durante su visita a Panamá, Xi también se dirigió a la numerosa diáspora china para promover las relaciones bilaterales (Kellner y Wintgens, 2021, p. 193). Hoy en día, no solo los funcionarios gubernamentales, sino prácticamente todas las élites poderosas en Panamá mantienen relaciones comerciales con empresas chinas, lo cual ha establecido una red de intereses problemática con potencial de ser explotada por la RPC (Evan Ellis, 2025).

4.4. Influencia económica y posible influencia militar

Herrera *et al.* (2020) analizaron los cuarenta y siete acuerdos bilaterales que Panamá y China habían firmado hasta 2020, y concluyeron que las inversiones chinas en proyectos de infraestructura y otras áreas sensibles (energía, agricultura, diplomacia, transporte aéreo y marítimo, fitosanidad, libre comercio, banca, aduanas, ciencia, asuntos marítimos, etc.) potencialmente otorgaban a la RPC una influencia significativa sobre la sociedad panameña y los tomadores de decisiones políticos y económicos, así como una influencia directa sobre la administración, el mantenimiento, la expansión y la operación diaria del propio canal. Como la mayoría de estos acuerdos son memorandos de entendimiento y, por lo tanto, no son jurídicamente vinculantes, las autoridades deben examinar en qué medida son compatibles con los intereses nacionales (Herrera *et al.*, 2020, pp. 6-7, 13), especialmente considerando el posible uso dual de muchas de estas inversiones y proyectos. Panamá restringe la propiedad extranjera, pero no ha establecido un proceso riguroso de revisión para las inversiones extranjeras directas, y las medidas preventivas en este sentido pueden ser fácilmente eludidas mediante franquicias (U.S. Department of State, 2023).

En el sector de la seguridad pública, ambos Gobiernos acordaron en septiembre de 2018 colaborar legalmente para combatir el crimen transnacional y la corrupción, luego celebraron un tratado de extradición en diciembre. A través del Proyecto Colón Seguro, Panamá y China cooperan en tecnología de vigilancia. Huawei ganó un contrato para establecer sistemas de monitoreo con tecnología de reconocimiento facial en Colón, conectados a las redes gubernamentales de la policía, migración, bomberos y servicios de emergencia. Aunque se detuvo el proyecto, todavía se usan trescientas cámaras (Kellner y Wintgens, 2021, p. 196; Evan Ellis, 2023). La influencia china en la región generó inquietudes sobre la seguridad del canal, ya que empresas estatales chinas podrían, en teoría, ejercer una “presión estratégica sobre Estados Unidos en la región” (Chávez Rodríguez y Mohlin, 2023, p. 267).

El sucesor de Varela, Laurentino Cortizo —educado en Texas y elegido en mayo de 2019—, intentó acomodarse a la administración Trump. Su Gobierno revisó proyectos de empresas chinas iniciados bajo su antecesor, lo que terminó en la limitación de varios de ellos, en parte por irregularidades, preocupaciones medioambientales o porque empresas o conglomerados como Landbridge Group no cumplieron con los contratos, y en parte por presión de Estados Unidos (Fundación Andrés Bello, 2025; Evan Ellis, 2025; Evan Ellis, 2023). Las negociaciones para un tratado de libre comercio con la RPC habían avanzado hasta la quinta ronda, pero fueron completamente suspendidas por el presidente Cortizo en octubre de 2019. En 2020, el ministro de Comercio panameño declaró que se reanudarían las negociaciones del tratado de libre comercio, lo que generó dudas sobre el destino del acuerdo.

El Gobierno de Cortizo no fue tan receptivo con China como el de su predecesor. Sin embargo, renovó en 2021 la concesión a Hutchison bajo “términos extremadamente generosos” y con escasa transparencia, lo que provocó preocupaciones sobre el poder que Hutchison ejercía sobre las autoridades. También surgió el temor de que esta influencia pudiera ser explotada por China en una situación de guerra (Evan Ellis, 2025). La empresa logística china COSCO, que apoyó al Ejército Popular de Liberación (EPL) por ejemplo en Libia y Yemen, se ve como parte del concepto

de fusión civil-militar de China y mantiene una colaboración sólida y duradera con la Autoridad del Canal como uno de sus clientes más frecuentes y centrales (Evan Ellis, 2025). Evan Ellis (2025) subraya que el acceso al canal y el conocimiento de empresas chinas abren oportunidades para apuntar a las operaciones en tiempos de guerra como un accidente fingido (hundir uno o varios barcos para bloquear el canal, por ejemplo), atacar los sistemas de control o minar una parte de la zona —todo con negación plausible—.

4.5. La opinión pública y la influencia de China en diversos sectores

En 2024, el 90 % de los panameños consideraba que las relaciones con Estados Unidos eran buenas o muy buenas (promedio en América Latina: 72 %) y el 65 %, que las relaciones con China eran buenas o muy buenas (promedio en la región: 64 %) (Latinbarómetro, 2024).

El Índice China (2024), que mide la influencia de China a nivel mundial en diversas áreas (el 100 % equivale a influencia total), ubicó a Panamá en octubre de 2024 como el país más expuesto a la influencia de Pekín en Centroamérica (y segundo en América Latina).¹ El impacto de China se concentra principalmente en los ámbitos de medios de comunicación (59,1 %), política interna (82,5 %), sociedad (68,2 %), academia (47,7 %), tecnología (40 %), aplicación de la ley (50 %) y política exterior (68,2 %). En comparación, la influencia de Pekín es menos dominante en los sectores militar (27,3 %) y, sorprendentemente, económico (30 %). Sin embargo, Panamá importa equipamientos o componentes militares o para aplicación de la ley desde China, pero aparentemente no armas pesadas, sino más bien equipo para fuerzas de seguridad (cascos, chalecos antibalas). El Índice China señala que China participa en empresas de seguridad privada y que pandillas chinas (tríadas) operan en Panamá (The China Index, 2024). El impacto comparativamente bajo en los sectores económico y militar refuerza la idea de que la RPC busca establecer influencia en sectores clave, pero no en los dominios clásicos de “poder duro” que generan preocupación en Estados Unidos. Aunque las negociaciones sobre el tratado de libre comercio parecen congeladas y se observa que las actividades e inversiones de Pekín disminuyeron desde 2020 (The Economist, 2025a), la influencia china persiste según el Índice China.

En resumen, el equilibrio blando a distancia de China es distinto al *offshore balancing* de Estados Unidos en Asia, por ejemplo, o al *soft balancing* de pequeños Estados contra Estados Unidos en América Latina. Al apoyar a pequeños Estados expuestos al hegemon regional y promover instituciones poshegemónicas en ALC, China también asegura un desafío constante a Estados Unidos (Dykmann y Hede, 2025). La RPC incrementa su influencia en la región especialmente en los ámbitos diplomático e informativo, pero también en gran medida en el económico, donde el uso dual en un conflicto es posible, como en infraestructuras sensibles o tecnología. Todo esto comenzó y es más visible en Panamá, y ahora también con el megapuerto de aguas profundas en Chancay, Perú.

1 Hay críticas sobre las estimaciones del Índice China, por ejemplo, por la falta de transparencia.

4.6. Los eventos más recientes

Después de que Trump abordara de manera destacada los desafíos para los intereses comerciales y de seguridad de Estados Unidos en la región del canal de Panamá, incluso antes de su toma de posesión, el Gobierno panameño cedió tras cierta resistencia retórica inicial. Marco Rubio, el nuevo secretario de Estado de Estados Unidos, visitó Panamá como primer país en febrero de 2025 y logró varios acuerdos con el Gobierno panameño. En abril de 2025, Pete Hegseth, secretario de Defensa, también se reunió con el presidente José Raúl Mulino y con Ricaurte Vásquez Morales, el administrador de la Autoridad del Canal, para discutir una cooperación adicional. Estos acuerdos incluyeron: a) que Panamá abandonara la Iniciativa de la Franja y la Ruta; b) que se revisaran los contratos de Hutchison; c) que el paso por el canal para barcos panameños y estadounidenses fuera prioritario y gratuito; y d) que las fuerzas militares de Estados Unidos asistieran a las autoridades panameñas en la seguridad de la zona del canal mediante entrenamientos, ejercicios militares conjuntos y en seguridad cibernética y marítima. En 2026, ambos países planean reanudar el ejercicio militar conjunto PANAMAX para defender el canal (Joint Statement, 2025). Además de los nuevos privilegios para los buques estadounidenses y la autorización para tropas de Estados Unidos en el área del canal, el Gobierno panameño también prometió un control más riguroso de la ruta migratoria del Darién. Algunos miembros del Congreso estadounidense incluso querían que Panamá rompiera vínculos con la RPC y restableciera relaciones con Taiwán (Illueca, 2025). Tras las declaraciones de Trump, donde no descartaba una toma del canal, estos cambios ayudaron a ambas partes a salvar las apariencias: el compromiso de Estados Unidos en la zona del canal aumenta; China retrocede en algunas áreas y Panamá mantiene la soberanía sobre el canal. La rapidez con la que el Gobierno panameño accedió a las demandas estadounidenses en 2025 refleja la seriedad de las preocupaciones, pero también parece confirmar que la RPC no controla el canal. Si lo hiciera, se podría argumentar que Estados Unidos no tendría suficiente influencia y que Panamá no podría ser tan accesible a las demandas estadounidenses como lo fue.

En julio de 2025, el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (2025) ya no mostraba los acuerdos realizados con la RPC. CK Hutchison anunció en marzo de 2025 un acuerdo preliminar para vender su negocio portuario en el extranjero a un consorcio liderado por Black Rock y Mediterranean Shipping Company (MSC) por aproximadamente 23.000 millones de dólares estadounidenses, insistiendo en que este paso no estaba relacionado con las declaraciones de Trump. El acuerdo incluye cuarenta y tres puertos globales y, en un convenio correspondiente, la propiedad del 90 % de Panama Ports Company, encargada de operar los puertos de Balboa y Cristóbal (The Maritime Executive, 2025). Sin embargo, el liderazgo chino se opuso a esta movida y parece reacio a ceder fácilmente los puertos estratégicos (The Economist, 2025b). Las élites empresariales de Hong Kong, orientadas a la rentabilidad y más adversas al riesgo, han entrado en el foco del Partido Comunista y fueron acusadas de antipatrióticas. Ahora hay una investigación contra el CEO de Hutchison, Li Ka-shing (Jung, 2025). Las empresas de Hong Kong habían gozado de mayor libertad también porque el Partido Comunista quería limpiar su mala imagen tras la represión a los defensores de la democracia en la ciudad con la

Ley de Seguridad Nacional (Kot y Au, 2025). Por lo tanto, no solo están en juego para Pekín los puntos nodales estratégicos en el canal de Panamá, sino también el control sobre las élites empresariales capitalistas de Hong Kong.

Tras haber aumentado los aranceles estadounidenses para la mayoría de los países del mundo y luego para China a niveles nunca vistos, las preocupaciones en América Latina y particularmente en Centroamérica aumentaron. El istmo ya había experimentado presión desde Washington en cuanto a deportaciones masivas, el combate al crimen organizado y el narcotráfico ilegal hacia Estados Unidos. Como respuesta, China trató de enfatizar que es la superpotencia confiable. En la reunión del Foro China-CELAC en Beijing en mayo de 2025, este mensaje pareció resonar en cierta medida. Según el liderazgo chino, sus crecientes intereses comerciales y de inversión en el hemisferio occidental, junto con las preocupaciones estratégicas, se justifican con el mensaje de que, a diferencia de Estados Unidos, China es un socio fiable con el que los países pueden contar.

5. Los mecanismos de influencia china en Panamá

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 2017, China ha implementado en Panamá una estrategia de influencia multifacética, según Meierding y Sigman (2021) basada en los mecanismos de recompensas, experiencia, atractivo y reconocimiento, evitando en gran medida la coerción abierta.

El mecanismo de influencia de recompensa incluye contratos para grandes obras de infraestructura (como el puerto de cruceros en Amador y el cuarto puente sobre el canal de Panamá), incentivos comerciales (como el estatus de nación más favorecida para los barcos panameños) y apoyo social (donaciones hospitalarias, becas e intercambios culturales). Estas acciones fomentaron interdependencias y consolidaron a China como socio económico clave. La experiencia técnica ha sido otra herramienta esencial. Empresas chinas como Hutchison Ports y Huawei han contribuido en la gestión portuaria, sistemas de vigilancia y gobernanza marítima. Estas iniciativas combinan beneficios materiales con conocimientos técnicos y lenguaje diplomático. El atractivo se ha cultivado mediante una retórica de no intervención, visitas de alto nivel e iniciativas de poder blando, como los Institutos Confucio mencionados y programas culturales en general. Estos esfuerzos generaron confianza entre las élites panameñas y los jóvenes, reforzando la imagen benigna de China. El reconocimiento fortaleció esta influencia, especialmente con la inclusión de Panamá en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, visitas oficiales y gestos simbólicos como alianzas legislativas y actividades con la diáspora china. Estas acciones reafirmaron el valor estratégico de Panamá y legitimaron la influencia china. Aunque el castigo fue raro, se observaron formas sutiles de coerción, como la presión diplomática durante el cambio de reconocimiento diplomático de Taiwán a China y la investigación de un CEO chino vinculado a activos estratégicos. El enfoque chino entrelaza estos mecanismos en una estrategia deliberadamente ambigua, que permite moldear el entorno panameño con negociación plausible. A pesar del giro reciente de Panamá hacia Estados Unidos, la influencia china sigue siendo latente y eficaz, alineándose

con teorías de balanceo indirecto donde el control es difuso, relacional y activable en momentos de crisis.

Conclusión

La influencia de China en Panamá refleja un cambio estructural en las dinámicas de poder hemisférico. La pérdida de interés sostenido por parte de Estados Unidos hacia América Latina ha facilitado la expansión de la RPC como actor económico, diplomático y estratégico clave. Panamá, por su posición geográfica privilegiada y su rol en el comercio global, se ha convertido en un caso emblemático de esta reconfiguración.

Sin embargo, China no ejerce control directo sobre el canal de Panamá, y la presión ejercida por Estados Unidos sobre el Gobierno panameño para que abandone la Iniciativa de la Franja y la Ruta y se distancie de Pekín sugiere que Washington continúa teniendo una influencia predominante sobre su vecino del sur, superior a la que China posee. No obstante, la RPC ha establecido redes informativas e instrumentos de influencia sustanciales en la política, los negocios y la sociedad panameña. Aunque aún no se ha determinado cómo podría activarse dicha influencia, esta representa un riesgo potencial tanto para los intereses comerciales como para la seguridad nacional de Estados Unidos. En un escenario de guerra comercial con Washington, o ante un posible conflicto militar entre China y Estados Unidos, el canal de Panamá podría convertirse en un punto de estrangulamiento estratégico para rutas comerciales y desplazamientos militares, a pesar de que no se ha podido confirmar una presencia militar china relevante en la zona.

A través de mecanismos de influencia económica, diplomática e informativa, y sin recurrir a la coerción directa, China ha logrado posicionarse como un socio relevante en múltiples dimensiones. El enfoque de equilibrio blando a distancia (*soft offshore balancing*) permite entender cómo se ejerce esta influencia mediante incentivos sutiles y relaciones de largo plazo, sin desencadenar una confrontación directa con Estados Unidos.

La estrategia china en Panamá y en el hemisferio occidental sigue siendo válida, en la medida en que no sea desafiada abiertamente por Estados Unidos. Ante las acusaciones y amenazas emitidas por la administración Trump, China optó por no activar sus mecanismos de influencia, prefirió replegarse en lugar de confrontar directamente a Washington. Sin embargo, la renuencia a ceder el control de la red portuaria desarrollada por Hutchison durante décadas podría indicar que Beijing considera estratégicamente conveniente conservar puertos comerciales con posible utilidad dual (comercial y militar).

La retórica y las prácticas de corte imperialista impulsadas por la administración Trump han exacerbado sentimientos antiestadounidenses ya presentes en la región, lo que podría facilitar la conformación de iniciativas conjuntas, especialmente en América del Sur, donde la dependencia respecto de Estados Unidos es menor. Entonces, un posible regreso a la doctrina Monroe de la administración de Trump puede resultar en más no alineamiento activo en la región. Este contexto podría

propiciar un mayor acercamiento entre ALC o América del Sur y China, tanto en el marco del Foro China-CELAC como mediante acuerdos bilaterales.

En síntesis, puede concluirse que China o bien no ejerce control sobre el canal de Panamá debido a la incapacidad de activar suficientes mecanismos de influencia, o bien posee influencia latente que no ha sido aún desplegada, reservándose para una eventual confrontación directa con Estados Unidos. Esta segunda hipótesis es coherente con la noción de equilibrio blando a distancia, si bien los esfuerzos estadounidenses por revertir la influencia china en Panamá podrían limitar su efectividad futura.

Referencias

- Chávez Rodríguez, Y. y Mohlin, M. (2023). The Panama Canal - China's illusive chess piece: What China's presence in the Panama Canal may mean for regional and global security. *Comparative Strategy*, 42(4) 467-488.
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>
- Dykman, K. y Hede, N. (2025). Counter-Hegemonic Challenge in the Western Hemisphere? The relations between China and CELAC (2008-2018). *Iberoamericana*, 25(88), 161-183.
- Evan Ellis, R. (25 de marzo de 2023). China's Uneven Military, Political, and Commercial Advance in Panama. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2023/03/chinas-uneven-military-political-and-commercial-advance-in-panama/>
- Evan Ellis, R. (4 de febrero de 2025). Beyond the Canal: The Real Risk of China's Engagement in Panama. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2025/02/beyond-the-canal-the-real-risk-of-chinas-engagement-in-panama/>
- Fundación Andrés Bello. (17 de enero de 2025). *China and the Panama Canal: A Strategic Relationship Under Scrutiny*. <https://fundacionandresbello.org/en/news/panama-%F0%9F%87%B5%F0%9F%87%A6-news/china-and-the-panama-canal-a-strategic-relationship-under-scrutiny/>
- Heine, J. (2024). El No Alineamiento Activo y la competencia entre grandes poderes en nuestro tiempo. *Revista Anual Asuntos Globales*, 65-74. https://cari.org.ar/views/releases/detail/?article_id=461
- Herrera, L., Montenegro, M. y Torres-Lista, V. (2020). *The diplomatic context between China and Panama and their agreements*. SEN ACY T-FID-18-034, Working Paper 03/2020. <https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/global-south-unit/Working-Paper-No-3-2020.pdf>
- Holmes, J. (21 de enero de 2025). *The Trump Corollary to the Monroe Doctrine*. The National Interest. <https://nationalinterest.org/feature/trump-corollary-monroe-doctrine-214473>
- Illueca, A. (28 de enero de 2025). Trump's Panama Gambit and the China Paradox. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2025/01/trumps-panama-gambit-and-the-china-paradox/>
- Jung, C. (21 de marzo de 2025). Amid Panama Port Sale, China Demands Patriotism From its Private Sector. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2025/03/amid-panama-port-sale-china-demands-patriotism-from-its-private-sector/>
- Kellner, T. y Wintgens, S. (2021). The rise of China in Panama under Varela (2014-2019). A new Latin-American pivot of the Silk Road or a diplomatic 'tour de valse'? En T. Kellner y S. Wintgens (eds.), *China-Latin America and the Caribbean: assessment and outlook* (pp. 188-206). Routledge.
- Kot, C. H. y Au, O. (10 de abril de 2025). Panama Port Deal Puts Hong Kong Businesses at a Crossroads. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2025/03/panama-port-deal-puts-hong-kong-businesses-at-a-crossroads/>

- Long, T. (2017). Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, 19(2), 185-201. <https://centaur.reading.ac.uk/64707/1/Small%20states%2C%20Great%20power-Accepted-Clean.pdf>
- Mearsheimer, J. y Walt, S. (2016). The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*, 95(4), 70-83.
- Meierding, E. y Sigman, R. (2021). Understanding the Mechanisms of International Influence in an Era of Great Power Competition. *Journal of Global Security Studies*, 6(4), 1-18.
- Méndez, Á. y Alden, C. (2021). China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy. *Geopolitics*, 26(3), 838-860.
- Pape, R. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, 30(1), 7-45. <https://www.belfercenter.org/publication/soft-balancing-against-united-states>
- Patrick, S. (7 de enero de 2025). *Trump's Greenland and Panama Canal Threats Are a Throwback to an Old, Misguided Foreign Policy*. Carnegie Endowment for Democracy. <https://carnegieendowment.org/emissary/2025/01/trump-greenland-panama-canal-monroe-doctrine-policy?lang=en>
- The China Index. (2024). <https://china-index.io/>
- The Economist. (13 de febrero de 2025). *Panama symbolises the Sino-American struggle for influence*. <https://www.economist.com/china/2025/02/13/panama-symbolises-the-sino-american-struggle-for-influence>
- The Economist. (3 de abril de 2025). *The Panama ports deal is delayed, as China signal dissent*. <https://www.economist.com/china/2025/04/03/the-panama-ports-deal-is-delayed-as-china-signals-dissent>
- The Maritime Executive. (4 de marzo de 2025). *Hutchison Sells Panama and Other Ports to BlackRock and MSC in \$22.8B Deal*. <https://maritime-executive.com/article/hutchison-sells-panama-and-other-ports-in-22-8b-deal-to-blackrock-and-msc>
- U.S. Department of Defense. (2025). *Joint Statement Between President Mulino, Panama Canal Authority Administrator, and Secretary of Defense Pete Hegseth Following April 8th, 2025 Bilateral Meeting*. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/4149739/joint-statement-between-president-mulino-panama-canal-authority-administrator-a/>
- U.S. Department of State. (2023). *2023 Investment Climate Statements: Panama*. <https://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/panama/>
- Wise, C. (2021). China in Latin America. Winning hearts and minds pragmatically. En G. L. Gardini (ed.), *External Powers in Latin America. Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation*. Routledge.
- Xiang, C. y Xin, Q. (2024). Small States as helpless pawns? Panama's diplomatic Strategy over the Taiwan Strait. *Cambridge Review of International Affairs*, 37(2), 226-244.
- Zárate, M. (2017). Panama - Connecting China with Latin America. *China Today*, 66(10), 40-42. http://www.chinatoday.com.cn/english/economy/2017-09/28/content_747572.htm

Zreik, M. (2024). Massive Chinese Investments in Latin America: What is Taiwan's Diplomatic Fate in That Region? En C. R. Veney y S. O. Abidde (eds.), *China and Taiwan in Latin America and the Caribbean. History, Power Rivalry, and Regional Implications*. Palgrave Macmillan.

América Latina y el Caribe en la geopolítica infraestructural de China. Cooperación, desafíos y tensiones en el marco de la competencia entre grandes potencias



Sebastián Schulz

Licenciado en Sociología y especialista en Estudios Chinos por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Integrante del Centro de Estudios Chinos del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Miembro de los Grupos de Trabajo “China y el mapa del poder mundial” y “Geopolítica, integración regional y sistema mundial” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Correo de contacto: jsschulz@gmail.com

1. Introducción

La relación bilateral entre América Latina y el Caribe (ALC) y la República Popular China (RPC) ha mostrado en los últimos años un dinamismo sostenido, lo cual puede corroborarse al analizar el desempeño de las inversiones, el financiamiento y el comercio, así como también el aumento creciente de acuerdos en materia tecnológica, cultural, educativa, sanitaria, entre otras. Desde 2008, la RPC ha definido enfocar sus relaciones con la región “desde una altura estratégica” (Ministerio de Relaciones Exteriores, República Popular China, 2008) y, en 2017, el actual presidente, Xi Jinping, caracterizó a ALC como una “extensión natural” de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR), su programa estrella de construcción de proyectos de infraestructura global y otros diversos tipos de cooperación (Schulz, 2024a).

En sintonía con su despliegue internacional, China ha definido a la infraestructura como uno de los pilares de la cooperación con el mundo emergente y en desarrollo, y ALC no es la excepción. Según el Libro Blanco dedicado a la IFR (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2023), la infraestructura es vista como un vector indispensable para favorecer el desarrollo de los países del

sur global, aumentar la conectividad, propiciar el comercio, reducir desigualdades y erradicar la pobreza. De este modo, el país asiático ha dedicado sus esfuerzos diplomáticos a promover una verdadera geopolítica de la infraestructura en el sur global, ofreciendo recursos y financiamiento favorable a países emergentes y en desarrollo.

La creciente participación de inversiones chinas en infraestructura en ALC ha activado las alarmas en las élites políticas y económicas de Estados Unidos, que han impulsado mecanismos de contención y/o bloqueo a dichos proyectos. De este modo, la competencia entre grandes potencias (Dussel Peters, 2021) que caracteriza a la dinámica internacional contemporánea impacta en la relación que ALC establece con China, al desafiar su histórica consideración como una esfera de influencia exclusiva de Estados Unidos (Morgenfeld, 2023).

El presente artículo se propone analizar las características que ha adoptado la geopolítica infraestructural impulsada por China en ALC, así como las implicancias estratégicas, políticas y económicas de esta cooperación, en el marco de un orden internacional caracterizado por la competencia entre grandes potencias. En primer lugar, se aborda la concepción y las dinámicas de la cooperación en infraestructura desde la perspectiva china, destacando los objetivos estratégicos que esta persigue. En segundo lugar, se describen las características que ha tomado esta geopolítica infraestructural en ALC, mencionando los sectores específicos y sus principales dimensiones. En tercer lugar, se examina la respuesta de Estados Unidos frente a esta creciente presencia de China en ALC. Finalmente, se plantean algunos desafíos asociados a esta cooperación, en el contexto de un orden internacional en crisis y en proceso de transición hegemónica.

2. La cooperación en infraestructura como eje estratégico de una comunidad de futuro compartido

La cooperación en infraestructura ocupa un lugar central en la estrategia global de China para profundizar sus vínculos con terceros países, especialmente aquellos considerados como integrantes del llamado “sur global”. Lejos de limitarse a relaciones estrictamente comerciales, el enfoque chino busca integrar una dimensión más amplia, que incluye la inversión productiva, el desarrollo de infraestructura física y social y la cooperación energética.

La IFR, lanzada oficialmente en 2013, representa el marco principal desde el cual China promueve la cooperación en infraestructura a escala global. Este ambicioso proyecto tiene como uno de sus pilares la interconexión e intercomunicación de infraestructuras entre distintas regiones del mundo. Según la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (2015), se trata de establecer vínculos físicos concretos mediante corredores de transporte, redes de energía y sistemas tecnológicos comunes, con el objetivo de construir una red de conectividad transregional que facilite el comercio, la inversión y el diálogo civilizatorio.

En el marco del proceso de proyección global de China, los proyectos de infraestructura se han convertido en uno de los pilares de su política exterior, al funcionar como una herramienta central tanto para el posicionamiento económico internacional del país como para el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales y multila-

terales. La IFR materializa esta estrategia al colocar a la infraestructura en el centro de su propuesta de desarrollo compartido. Según el Libro Blanco sobre la cooperación en la Franja y la Ruta publicado por el Consejo de Estado en 2023, “la conectividad en materia de infraestructuras es la base para una cooperación pragmática y un desarrollo de alta calidad” (State Council, 2023). En el Libro Blanco destinado a exponer las políticas llevadas adelante por China para erradicar la pobreza, se sostiene que “la construcción de infraestructura es fundamental en la lucha contra la pobreza” (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2021), y el propio Xi Jinping ha señalado la vinculación estrecha entre la construcción de infraestructura y el alivio de la pobreza (Xi, 2021).

Desde esta perspectiva, la cooperación en infraestructura no solo responde a intereses económicos o geopolíticos, sino que se inscribe en una mirada más amplia sobre la conectividad como eje de una nueva globalización incluyente (Schulz, 2024b), orientada a superar las desigualdades estructurales del sistema internacional. Así, el desarrollo de infraestructuras es visto como un mecanismo clave para la erradicación de la pobreza, la reducción de brechas en materia de desarrollo y la integración regional y global de los países emergentes. Esta visión está profundamente conectada con el principio de “consultación extensiva, contribución conjunta y beneficios compartidos”, y con la meta de construir una comunidad de destino compartido para la humanidad, noción central del pensamiento diplomático chino contemporáneo (Schulz y Staiano, 2022).

En el caso de ALC, China ha formalizado su interés en este tipo de colaboración a través de documentos programáticos, como el Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe de 2008, donde se planteó reforzar la cooperación en infraestructura de transporte, comunicaciones, energía hidráulica, entre otros sectores. Este lineamiento fue ampliado en el documento equivalente de 2016, el cual incorporó nuevas áreas, como la logística comercial, el almacenamiento, las tecnologías de la información, la vivienda y la construcción urbana, además de subrayar el interés chino en participar no solo en el financiamiento, sino también en la consulta técnica, la fabricación de equipos y la gestión operativa (Valenzuela Álvarez, 2017). A su vez, mediante la construcción de infraestructura, China busca asegurar el acceso a recursos naturales estratégicos, como soja, minerales y otros insumos clave para sostener su crecimiento económico y alimentar su demanda interna. Paralelamente, China también pretende garantizar la seguridad alimentaria, aumentando las importaciones de productos básicos y diversificando sus socios comerciales para responder a su creciente población y urbanización.

La gobernanza china, en tanto, ha planteado una narrativa que vincula estrechamente el desarrollo con la conectividad. Una expresión popular en el país resume esta lógica: “si quieres riqueza, construye caminos” (要想富先修路), lo que subraya la prioridad que el Estado chino otorga a las obras de infraestructura como motor del crecimiento (Zottele y Zottele, 2020). En ese marco, la IFR se presenta no solo como un proyecto de desarrollo, sino también como una plataforma geopolítica para posicionar a China como actor estructurante del orden internacional emergente.

En este marco, definimos a la geopolítica infraestructural como el conjunto de estrategias mediante las cuales una unidad política (en este caso, el Estado chi-

no) proyecta su poder y sus intereses en el espacio internacional a través del financiamiento, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura. Esta forma de geopolítica no se expresa prioritariamente mediante el control territorial militar o la injerencia política directa, sino a través de la construcción de corredores logísticos, energéticos, digitales y productivos que reconfiguran los vínculos económicos mundiales, desestructuran las relaciones de dependencia establecidas y potencian las posibilidades de desarrollo de los países involucrados.

En el caso de China, la geopolítica infraestructural es un instrumento clave para avanzar en la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales, basado en principios como el beneficio mutuo, la no injerencia en los asuntos internos, el respeto a la soberanía y la integridad territorial. A través de la IFR y otros marcos de cooperación, China no solo busca fortalecer su posición global, sino también materializar una visión alternativa al orden internacional tradicional, desafiando las formas hegemónicas occidentales de proyección de poder.

3. Características de la inversión en infraestructura china en América Latina y el Caribe

En las últimas dos décadas, las inversiones de China en ALC en materia de infraestructura han experimentado un crecimiento sostenido y estructural. La mayor parte de dichas inversiones se concentran en tres rubros estratégicos: transporte, energía y minería, que en conjunto agrupan aproximadamente el 70 % de los proyectos y más del 90 % del capital invertido en la región en los últimos siete años (Schulz, 2024a). Estos sectores no solo reflejan los intereses prioritarios de China, como el acceso a recursos naturales, la seguridad energética y la mejora de la conectividad, sino también las demandas específicas de los Gobiernos latinoamericanos, que han encontrado en el financiamiento chino una vía alternativa para el desarrollo de infraestructura en condiciones más favorables.

El sector del transporte ha sido central en esta agenda, particularmente por su impacto directo en la conectividad regional y en la mejora de las condiciones logísticas. La construcción de rutas, ferrocarriles, puertos y aeropuertos ha respondido, en muchos casos, a diagnósticos formulados por los propios Gobiernos locales, que identifican estas obras como claves para reducir los costos de transacción, facilitar el comercio con Asia y promover la integración intrarregional. El puerto de Chancay es particularmente representativo de las inversiones chinas en este sector; es un puerto estratégico de escala global que no solo permitirá reducir el tráfico marítimo desde Perú hacia China a quince días, sino que reeditará en un aumento del comercio entre China y la región, lo que convierte a este puerto en una referencia para el comercio entre el país asiático y Sudamérica. En este marco, en la 17.^a Cumbre de los BRICS se comunicó la decisión de construir un tren bioceánico que conecte la costa peruana con Brasil.

En el rubro energético, se observa una transformación significativa en la orientación de las inversiones. Si bien durante años China financió proyectos asociados a hidrocarburos, en el último quinquenio ha volcado su atención hacia proyectos de energías renovables, como la solar, la eólica y la hidroeléctrica. Podemos mencionar

aquí los casos del parque solar Cauchari en Argentina (el más grande de ALC) o la represa Coca Codo Sinclair en Ecuador. Este giro se enmarca tanto en los compromisos globales de China con la transición energética como en la creciente demanda por parte de los países receptores de avanzar hacia modelos energéticos más sostenibles y diversificados.

En cuanto al sector minero, la estrategia china se ha centrado en la búsqueda de materias primas y minerales críticos para sus cadenas de valor tecnológicas e industriales. Algunos proyectos orientados a la extracción de litio, cobre y otros minerales estratégicos han cobrado una importancia creciente, especialmente en países andinos. Sin embargo, esta dinámica ha suscitado cuestionamientos por parte de comunidades locales, movimientos ambientales y organizaciones sociales, que advierten sobre la escasa agregación de valor local y los impactos socioambientales negativos que estos proyectos pueden conllevar.

Más allá de estos sectores dominantes, China también ha desarrollado inversiones en áreas altamente sensibles, como telecomunicaciones, infraestructura digital, salud, vivienda y educación (Dussel Peters, 2024). Aunque estos rubros representan una porción menor del total invertido, su carácter estratégico es incuestionable. Empresas como Huawei han liderado el desarrollo de redes de fibra óptica y tecnologías 5G en la región, lo que no solo contribuye a reducir la brecha digital, sino que también posiciona a China como un actor central en la gobernanza tecnológica de ALC. De igual manera, la construcción de hospitales, escuelas y obras de agua potable responde a necesidades básicas que impactan directamente en el bienestar de las poblaciones locales y refuerzan la dimensión social de la cooperación.

No obstante, el despliegue de estas inversiones no ha estado exento de dificultades. En algunos casos, la falta de transparencia, los conflictos territoriales, las denuncias de corrupción y los impactos ambientales han generado resistencias, que pusieron en pausa ciertas iniciativas o las llevaron al repliegue. A esto se sumó el impacto de la pandemia de COVID-19, que interrumpió cadenas globales de valor y paralizó numerosos proyectos en curso.

Como respuesta a este escenario, el Gobierno chino ha reorientado su estrategia de inversión en el marco de la IFR. Desde 2020 se observa una preferencia por “proyectos pequeños de alto impacto”, es decir, iniciativas puntuales con beneficios visibles y rápidos para las comunidades locales.

4. La respuesta norteamericana

Frente al fortalecimiento de los lazos entre China y ALC, Estados Unidos ha adoptado una estrategia de contención y desprestigio hacia la República Popular. Esta reacción responde a una política bipartidaria, sostenida tanto por demócratas como por republicanos, que interpretan la creciente presencia china en la región como una amenaza directa a sus intereses estratégicos en el hemisferio occidental. En este marco, la competencia entre grandes potencias (Dussel Peters, 2021) se ha convertido en el eje articulador de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos desde la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017. Esta estrategia de política exterior estadounidense reconoce abiertamente a China como su principal competidor

estratégico, no solo en términos militares, sino especialmente en los planos económico, tecnológico y normativo. La rivalidad se expresa en múltiples dimensiones: disputas por el control de las cadenas globales de valor clave (como semiconductores, telecomunicaciones, inteligencia artificial y minerales críticos), la redefinición de alianzas internacionales y la expansión de proyectos de infraestructura. A diferencia de la etapa anterior de integración global, en la que China era percibida como una oportunidad económica, hoy el consenso bipartidista en Washington identifica su ascenso como una amenaza directa a la primacía estadounidense.

Desde el Gobierno de Donald Trump, la política estadounidense hacia China en América Latina se ha expresado a través de advertencias, presiones diplomáticas y la promoción de narrativas que acusan a la cooperación sino-latinoamericana de encubrir un “nuevo imperialismo”. El exsecretario de Estado Rex Tillerson fue explícito en este sentido: en febrero de 2018, antes de una gira por la región, afirmó que “América Latina no necesita un nuevo poder imperial” y exhortó a los países a abstenerse de adherir a la IFR, al considerar que generaría una “dependencia a largo plazo” (Ríos, 2019). En esa misma intervención, rescató la vigencia de la doctrina Monroe, al sostener que seguía siendo “tan relevante hoy como cuando fue escrita”, explicitando así el marco geopolítico en el que se inscriben las políticas de Washington para el continente.

Durante la administración de Joe Biden, aunque se ha intentado matizar el tono con frases como “América Latina no es nuestro patio trasero, es nuestro jardín delantero”, la orientación estratégica no ha cambiado en lo sustancial. El impulso al plan “Build Back Better World” (B3W) en 2021 (lanzado como alternativa a la IFR) fue una expresión clara de la intención de contrarrestar la influencia china en infraestructura global, incluyendo ALC. Aunque el plan no logró articular una arquitectura concreta de inversiones, sí dejó en evidencia la prioridad que otorga Estados Unidos al objetivo de limitar la expansión de China en la región.

En el plano discursivo, las autoridades estadounidenses han recurrido reiteradamente a la estigmatización de los vínculos con China. Las principales acusaciones apuntan a que estos acuerdos conllevan consecuencias negativas, como el deterioro ambiental, el desempleo, la pérdida de salarios, el endeudamiento y la corrupción. En 2023, la jefa del Comando Sur, generala Laura Richardson, señaló ante el Congreso estadounidense que China “continúa expandiendo su influencia” en ALC, y que “manipula a los gobiernos” con “prácticas de inversión depredadoras” (Infobae, 2023).

Estas narrativas se insertan en una estrategia más amplia, que combina presiones diplomáticas, presencia militar, operaciones mediáticas y *lobby* judicial para disuadir a los países latinoamericanos de profundizar sus vínculos con China. Dicha estrategia, enmarcada en la disputa geopolítica sistémica entre las grandes potencias, apunta a reconfigurar el mapa de alianzas globales en favor de los intereses norteamericanos, promoviendo una suerte de neoproteccionismo hemisférico que pretende restaurar el liderazgo exclusivo de Estados Unidos sobre América Latina.

5. Los desafíos de América Latina en un contexto de competencia entre grandes potencias y transición a la multipolaridad

En este contexto, América Latina enfrenta el desafío de no ser simplemente objeto de disputa entre grandes potencias, sino de posicionarse como sujeto activo en la reconfiguración del orden mundial. Históricamente, la región ha estado inserta en la esfera de influencia de los Estados Unidos desde la proclamación de la doctrina Monroe en 1823, y esa exclusividad fue un componente clave para la consolidación de la hegemonía estadounidense.

Sin embargo, esa hegemonía se encuentra hoy en crisis, en el marco de una transición geopolítica más amplia. Autores como Sanahuja (2020) sostienen que la etapa actual puede caracterizarse como de cambio estructural hacia formas no hegemónicas, en donde se entrecruzan los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización, el agotamiento del ciclo económico y tecnológico de la transnacionalización productiva, los límites sociales y ecológicos del modelo, y su crisis de gobernanza, tanto en el ámbito nacional como en el plano internacional (Sanahuja, 2020, p. 82). Es en este marco donde ALC deberá desplegar su estrategia regional y proyectar sus marcos de alianzas, con la mirada puesta en alcanzar sus metas y objetivos de desarrollo.

Conclusión

La estrategia global de China ha desplegado una verdadera geopolítica de la infraestructura, que en ALC se expresa a través de una amplia gama de proyectos orientados a la conectividad, la energía, la industria y el desarrollo social. Estos proyectos no solo aportan recursos técnicos y financieros a una región donde prima una histórica brecha de infraestructura que conspira contra el desarrollo, sino que también abren la posibilidad de reconstruir matrices energéticas, fortalecer capacidades industriales, reducir desequilibrios territoriales y abordar injusticias sociales persistentes.

Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones. Persiste aún un mutuo desconocimiento entre China y los países latinoamericanos, que en ocasiones genera malentendidos, resistencias y controversias. Además, la creciente presencia china ha provocado una fuerte reacción por parte de Estados Unidos, que ha activado una estrategia de contención que combina acciones económicas, diplomáticas, mediáticas y judiciales. Pese a ello, la mayor parte de los proyectos han logrado avanzar, y han configurado así un nuevo mapa de cooperación infraestructural.

En este escenario de crisis de hegemonía y competencia entre grandes potencias, ALC se enfrenta al dilema de ser espectadora pasiva y botín de la disputa, o bien actuar como sujeto estratégico. Para ello, resulta indispensable que la región impulse proyectos colectivos, con base en la integración regional, que le permitan incrementar su soberanía, autonomía estratégica y capacidad de desarrollo en un mundo en transición.

Referencias

- Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Ministerio de Relaciones Exteriores. Ministerio de Comercio. (2015). *Perspectivas y acciones para promover la construcción conjunta de la Franja Económica a lo largo de la Ruta de la Seda y de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI*. Portal de la Franja y la Ruta. <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/document/issue/32802.htm>
- Dussel Peters, E. (2021). Entre la “competencia entre grandes potencias” y la “globalización con características chinas” en el siglo XXI. Opciones para México. En A. Oropeza García (coord.), *China-Estados Unidos, ¿la guerra sigilosa?* (pp. 48-69). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dussel Peters, E. (2024). *Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe 2024*. Red ALC-China. <https://docs.dusselpeters.com/398.pdf>
- Infobae. (2023). *La jefa del Comando Sur de Estados Unidos advirtió sobre la expansión de China en Sudamérica*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/03/11/la-jefa-del-comando-sur-de-estados-unidos-advirtio-sobre-la-expansion-de-china-en-sudamerica/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República Popular China. (2008). *Texto íntegro del Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe*. https://www.mfa.gov.cn/esp/zt/hjtzzxf/hjtjrytgmx/200811/t20081105_969899.html
- Morgenfeld, L. (2023). *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas*. CLACSO y Batalla de Ideas.
- Ríos, X. (2019). *El estado de las relaciones China-América Latina*. Documentos de Trabajo, n.º 1 (2.ª época). Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 76-84.
- Schulz, S. (2024a). *La nueva Ruta de la Seda en Sudamérica ¿“Extensión natural” de la iniciativa o manifestación de un nuevo momento geopolítico mundial? Análisis de los proyectos de infraestructura en la región (2018-2021)*. Universidad Nacional de La Plata. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/164833>
- Schulz, S. (2024b). *China ante el desafío de una globalización no imperial*. Tektónikos. <https://tektionikos.website/china-ante-el-desafio-de-una-globalizacion-no-imperial/>
- Schulz, S. y Staiano, F. (2022). *La construcción de una comunidad de destino compartido para la humanidad: análisis multidimensional de un nuevo paradigma internacional*. En G. Merino, L. Regueiro Bello y W. Tadeu Iglecias (coords.), *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina* (pp. 87-110). CLACSO y UNLP.
- State Council Information Office of the People’s Republic of China. (2021). *Poverty Alleviation: China’s Experience and Contribution*. Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of the Philippines. http://ph.china-embassy.gov.cn/eng/sgdt/202104/t20210421_8936064.htm
- State Council Information Office of the People’s Republic of China. (2023). *Full text: The Belt and Road Initiative: A key pillar of the global community of shared future*.

https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202310/10/content_WS6524b55fc6d0868f4e8e014c.html

- Valenzuela Álvarez, J. (2017). Evolución de la política exterior de China para América Latina. *Revista Relaciones Internacionales*, 53, 115-133.
- Xi, J. (2021). A new chapter in the fight against poverty (En *The Governance of China III*). The National People's Congress of the People's Republic of China. http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2021-12/29/c_694663.htm
- Zottele, E. y Zottele, A. (2020). *Aproximaciones a la Franja y la Ruta*. Centro de Estudios China-Veracruz, Universidad Veracruzana, México.

Mercados globales y anclajes regionales. Apuntes sobre el capitalismo extractivo- informacional y la captura corporativa en América Latina



Alejandro Pelfini

Doctor en Sociología (Universität Freiburg, Alemania) y licenciado en Sociología (Universidad del Salvador, Argentina). Es director de posgrados de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Comunicación de la Universidad del Salvador en Buenos Aires e investigador de FLACSO-Argentina donde fue director del Módulo Latinoamericano del Global Studies Programme. Sus temas de investigación son el aprendizaje colectivo, las relaciones ambiente-sociedad y los estudios sobre élites y globalización. Correo de contacto: pelfini.alejandro@usal.edu.ar



Victoria Mutti

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR) y magíster en Procesos de Integración Regional, con orientación en desarrollo económico (UBA). Ha sido asesora y colaboradora de diversas redes y organizaciones internacionales, y ha desarrollado proyectos de cooperación académica sobre relaciones sur-sur, globalización y empresas transnacionales, entre otros. Actualmente, se desempeña como profesora e investigadora asociada del Programa de Estudios Globales de FLACSO-Argentina y como académica y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Educación y Comunicación de la Universidad del Salvador (USAL). Correo de contacto: victoria.mutti@usal.edu.ar

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar las dinámicas actuales de los mercados globales y sus anclajes regionales en los términos del denominado capitalismo extractivo-informacional y de la captura corporativa. En primer lugar, se considerará la relación entre la globalización y los procesos de territorialización y desterritorialización en marcha, ponderando nuevas formas de circula-

ción e intercambio de flujos financieros, bienes y servicios, mensajes y símbolos, así como los procesos subyacentes de financiarización, externalización, digitalización y extracción, entre otros. En segundo lugar, se rastrearán en clave histórica los orígenes de estos procesos y su articulación con las nuevas conceptualizaciones en torno al capitalismo. En tercer lugar, con el afán de descifrar algunas de las claves involucradas en los movimientos que van de lo global a lo regional, y viceversa, se introducirán dos categorías que poseen el agregado de condensar cambios más recientes sin ignorar condicionamientos estructurales preexistentes en América Latina.

De este modo, por un lado, se analizará el capitalismo extractivo-informacional, en tanto que un tipo de gobernanza de recursos naturales y de estrategia exportadora en la región; y, por otro, la arquitectura de la captura corporativa a escala regional en el marco de la llamada *lex mercatoria* internacional.

2. Globalización y procesos de (des)territorialización

La globalización avanza territorializando y desterritorializando a la vez, registrando movimientos contradictorios que se contraponen a su dinámica. Globalización y desglobalización coexisten y se suceden. En la esfera del mercado, su dinámica y consecuencias contrastan abiertamente con lo que sucede en el ámbito estatal o en el sistema político en general. Si en este último la fijación territorial es más decisiva, y atributos como la soberanía y la legitimidad no parecen poder desprenderse fácilmente de esta determinación y referencia a un territorio (Mann, 1999; Weber, 1992; Tilly, 1992), lo que sucede en el mercado es prácticamente lo opuesto. La circulación e intercambio de flujos financieros, bienes y servicios, mensajes y símbolos se desterritorializa y acelera como pocas veces se ha visto, trascendiendo y erosionando fronteras, acelerando la globalización. Claro está que, de todos los factores de producción, el que menos se globaliza es el trabajo, mucho más anclado territorialmente por diversas regulaciones y por la dificultad de las personas para trasladarse libre y velozmente. No cabe duda de que la digitalización ha permitido esta aceleración, haciendo que la “New Economy” o lo virtual e intangible (redes, finanzas, industrias culturales, conocimiento, tecnología) prevalezcan por sobre la economía productiva basada en la elaboración de bienes tangibles.

De este modo, el mercado ofrece un campo relevante para el análisis de esa tensión o “dialéctica” entre globalización y desglobalización. A la importancia de la economía financiera y virtual, se agrega la producción de materias primas (en la actualidad, con una mayor cuota de inversión en I+D) y la economía industrial. Por lo tanto, más que a una ruptura que lleva a la desaparición de formas económicas tradicionales (de la modernidad clásica y del capitalismo industrial), asistimos a conflictos, yuxtaposiciones y clivajes que se pueden condensar en, al menos, cuatro dimensiones centrales:

- entre desterritorialización y territorialización: con sus tendencias a la precarización laboral, externalización y terciarización de la producción en cadenas globales de valor, matizada por formas más recientes de *friendshoring* y de *nearshoring*;

- entre la economía virtual y la real: el dinero como abstracción que pierde cualquier correlato material llevando al paroxismo del fetichismo de la mercancía (Sahr, 2022);
- entre lo digital y lo material: la coexistencia de enclaves productivos y extractivos o economías industriales protegidas, y la circulación virtual de enormes flujos de dinero, valores y símbolos;
- entre la extracción de valor (especulación financiera, patentes, evasión y elusión fiscal) y la creación de valor (trabajo productivo e innovación colectiva) (Mazzucato, 2019).

Ciertamente, no es que antes estos clivajes no existieran o que la economía financiera no fuera importante (a fin de cuentas la gran crisis mundial de 1929 se originó en el mundo de la bolsa y de la especulación financiera en Wall Street). La novedad reside en el desacoplamiento de estos cuatro movimientos o clivajes entre sí. La desterritorialización, lo virtual y lo digital tienden a seguir una dinámica propia y autónoma perdiendo su referencia territorial, real y material. Si el dinero se consolidaba a partir de un correlato real (el patrón oro, por ejemplo, o la disponibilidad de reservas) o el valor de cambio se vinculaba a un valor de uso, actualmente su valoración no responde directamente a necesidades reales o a la disponibilidad de recursos, sino a criterios intangibles (reputación, rumores, *rankings*, agencias de valoración, etc.), autorreferenciales y funcionalmente diferenciados. Como plantea Karin Knorr Cetina (2004) desde una sociología de los mercados financieros, el mercado perdió su *locus*, su correlato físico. Si en la historia de la humanidad las transacciones se daban entre cosas y en un ámbito en el que acudían e interactuaban compradores y vendedores que negociaban en torno al valor de un producto específico (generalmente en la plaza pública), el ámbito actual de interacción fundamental en la economía financiera son las pantallas. La interacción en tiempo real entre bolsas interconectadas que comunican valores a través de sus pantallas.¹ Así, las transacciones principales y que generan mayor valor no son sobre cosas y objetos, sino sobre expectativas. Quizás, yendo más lejos, no sobre expectativas, sino sobre ilusiones, como plantea Stephan Lessenich (2019).

3. Del origen del “desacople” o de los efectos de una terapia de shocks

Se puede rastrear el inicio de los cuatro movimientos o clivajes anteriormente descriptos a partir de una serie o turbulencias de principios de la década de los setenta. En primer lugar, el “Nixon shock” y el abandono del patrón dólar-oro por parte del Gobierno de Estados Unidos en 1971, lo que marcó el fin del orden monetario internacional establecido en Bretton Woods y la concomitante dolarización de la economía mundial. Posteriormente, la “crisis del petróleo” de 1973 puso en evidencia la extraordinaria dependencia del petróleo por parte de los países desarrollados respecto de los países de la Organización de Países Exportadores de Pe-

1 Vale mencionar aquí la aparición a comienzos de la década de los setenta del índice NASDAQ (National Association of Securities Dealers Automated Quotation), mundialmente conocido por ser la primera bolsa de valores electrónica del planeta.

tróleo (OPEC). Estos sucesos fueron el preludio de la transición postindustrial y de los procesos de externalización y tercerización antes mencionados.

Ambos sucesos, más la fuerte caída en las tasas de ganancia, generaron una crisis de estanflación que frenó la expansión económica del periodo de posguerra y contribuyó al inicio de una nueva era del capitalismo. Su resolución consistió en procurar el desmantelamiento del estado de bienestar, a manos de los Gobiernos neoconservadores y de políticas neoliberales consagradas en los ochenta y noventa. La financiarización de la economía mundial se originó así en mecanismos creados por esos años (Rapoport y Brenta, 2010).

La revolución keynesiana contra el *laissez-faire* estaba saliendo muy cara al sector privado. Siguiendo a Naomi Klein, “lo que hacía falta para recuperar el terreno perdido era claramente una contrarrevolución contra el keynesianismo, un retorno a una forma de capitalismo que tuviera incluso menos trabas que el capitalismo de antes de la Depresión” (Klein, 2011, p. 87). Para la autora canadiense, se trataba del auge del “capitalismo del desastre”, para el que detrás de toda “tragedia” o “shock” es posible ver una “oportunidad”. Se trataba de aprovechar un trauma colectivo para promover e implementar reformas económicas y sociales de carácter radical, sustentadas en los principios básicos del corporativismo.

Con el tiempo, gracias a la mayor rentabilidad del capital especulativo y a su menor dependencia respecto a las regulaciones estatales, el predominio de la economía financiera por sobre la productiva se tornó la tendencia dominante del capitalismo global; magistral y tempranamente bautizado como “capitalismo casino” (Strange, 1986). En este marco, producción y trabajo no desaparecen, pero se articulan con lógicas de valorización que ya no son en esencia industriales (Bojadzijeve y Mezzadra, 2020). La relación entre capital y trabajo se vio así trascendida, según la tesis de Maurizio Lazzarato en *La fábrica del hombre endeudado*, por la relación entre prestamista y deudor. Esta relación se convirtió también en un vínculo fundamental a nivel político, ya que toda una serie de mecanismos y políticas públicas permiten transferencias masivas de dinero de los desposeídos a los poseedores. De esta forma, la deuda, el sistema monetario y las políticas fiscales se convierten en los mecanismos a través de los cuales la riqueza social es capturada por los agentes de crédito (Lazzarato, 2014). Bajo los nuevos términos del capitalismo financiarizado, los bancos comerciales se distanciaron del capital industrial y comercial, adoptando las prácticas de la banca de inversión y mirando el ingreso personal como fuente de ganancias. Prontamente, la extracción de ganancias de los ingresos de los trabajadores devino en expropiación financiera² (Lapavistas, 2011).

De la conjunción de financiarización y digitalización surge lo que para algunos autores representa una nueva fase del capitalismo, el “capitalismo cognitivo” (Vercellone, 2011; Míguez, 2013). En el capitalismo cognitivo, el trabajo cambia su naturaleza (flexibilidad, saber e información como recursos centrales), pero también lo hacen las formas de propiedad sobre las que se apoya el capitalismo y la rentabilidad

2 Este fenómeno se consagró con la crisis de 2007/2008, resultado del proceso de financiarización de la renta personal, fundamentalmente, del gasto en vivienda de los trabajadores estadounidenses más pobres. La crisis, cuyo epicentro fue Estados Unidos, se volvió mundial gracias a la transformación de las instituciones financieras.

(es más importante el control sobre el proceso de valorización que la propiedad misma del objeto). Este capitalismo contiene su propia división (“cognitiva”) del trabajo, tanto entre personas como entre organizaciones y países; lo que genera nuevos conflictos en torno a la distribución y apropiación del conocimiento. Aparece la propiedad intelectual como conflicto central, y la genética y la experimentación como ámbitos de conflictividad futura. Así, voces críticas como la de Cedric Durand (2021) o Yanis Varoufakis (2024) hablan directamente de “tecnofeudalismo”, como una nueva forma de dependencia y explotación. La adhesión masiva a plataformas digitales permite la apropiación de una serie de elementos indispensables para la existencia económica de la sociedad contemporánea. Se trata del *big data*, de la ingeniería de datos y de los algoritmos que permiten resolver operaciones al tiempo que aumentan el control de las relaciones humanas. Aquí nos encontramos ante un proceso que se autorrefuerza: cuanto más participamos en la vida de esas plataformas, cuantos más servicios “indispensables” ofrecen, más se acentúa la dependencia. Este tipo de relación de dependencia tiene una consecuencia clara: la estrategia de las plataformas que controlan esos territorios digitales es una estrategia de desarrollo económico por medio de la depredación, por medio de la conquista. Se trata de conquistar más datos y espacios digitales. Entramos en un terreno donde, a diferencia del pasado, no se busca producir con mayor eficacia, sino que se trata de conquistar mayores espacios. En la conquista también cambian los roles de productor y consumidor: si en la economía digital un usuario de Google cree que está “consumiendo” alguna información, en la medida en que la empresa vende luego datos y publicidad, deja de ser consumidor y se convierte en producto.³

4. De lo global a lo regional: el capitalismo extractivo-informacional y la captura corporativa

El riesgo de subrayar la novedad presenta dos problemas: por un lado, olvidar cómo la economía productiva y “real” sigue estando presente a pesar de todas estas innovaciones y transformaciones, y, por otro, ignorar que el tipo de capitalismo que experimentamos desde un contexto periférico o, como máximo, semiperiférico como el latinoamericano, se acopla a estas tendencias globales bajo condiciones estructurales propias.

Sobre lo primero, claramente, lo real, material y territorial sigue vigente, compite con los otros factores y está conectado a ellos. Las necesidades están presentes y en algunos casos se vuelven más acuciantes. En efecto, la crisis ambiental, los desafíos de la transición energética, la explosión demográfica, la propagación del modo de vida capitalista y el crecimiento de sectores medios en países emergentes generan una enorme e inédita presión sobre recursos no renovables. Tendencias que, al ser

3 En el capitalismo digital, los datos se han convertido en la nueva materia prima que alimenta la industria tecnológica. De esto resulta, por ejemplo, que diversos Tratados de Libre Comercio (TLC) incluyan cláusulas para la libre movilidad de datos. Otro de los fenómenos asociados a esta nueva era es la creciente vinculación entre “paraísos fiscales” —núcleos de la elusión y evasión impositiva a nivel global— y los centros de almacenamiento de datos de las grandes corporaciones tecnológicas. Como resultado, se observa cómo paulatinamente el poder financiero se está fusionando con el poder tecnológico en los mismos puntos geográficos del planeta (Scasserra y Foronda, 2022).

confluentes y simultáneas, nos sitúan en la llamada “policrisis” (Tooze, 2018 y 2022), que no se trata de una simple crisis financiera o económica, sino de una crisis civilizatoria, es decir, de un modo de vida en el planeta (Morin y Kern, 1999); el que, parafraseando a Ulrich Brand y Markus Wissen (2019), se configura como un “modo de vida imperial”.

Sobre lo segundo, resulta sugerente explorar otros enfoques y categorías que, si bien dan cuenta de los cambios más recientes, no desconocen los condicionamientos estructurales preexistentes en América Latina. Aparece así la categoría esbozada por Castells y Calderón (2015) acerca de un “capitalismo extractivo-informacional” (CEI), como modelo basado en la exportación de *commodities* con un alto grado de inversión e innovación en investigación y desarrollo (I+D). Por otra parte, avanza la conceptualización sobre la “captura corporativa” por parte de las empresas transnacionales (ETN), como fenómeno vinculado a la hiperconcentración de riqueza y poder, condiciones de estatalidad débil y sociedades civiles activas, pero no reconocidas como interlocutores válidos.

4.1. Sobre el capitalismo extractivo-informacional (CEI)

Dentro de las categorías y conceptualizaciones utilizadas para designar un tipo reciente de gobernanza de recursos naturales y de estrategia exportadora en la región, quisiéramos destacar la de capitalismo extractivo-informacional (CEI). Originalmente, este concepto fue elaborado por Manuel Castells y Fernando Calderón (2015). Para estos autores, promediando la segunda década del siglo XXI, en la región se constataban ciertos avances en la economía tecno-informacional vinculados a una matriz extractiva sustentada en inversiones novedosas y tecnológicamente creativas para explotar los recursos naturales de exportación (Calderón, 2015).

El CEI se presenta como un nuevo pliegue en el marco de un modelo de desarrollo de larga data basado en la explotación de recursos naturales. No implica ruptura, sino un paso más, desde el clásico extractivismo colonial y neocolonial (de fines del siglo XIX) hasta el denominado “neoextractivismo” de comienzos de este siglo. A la conectividad global y a la orientación exportadora, se agregaba el componente informacional y el conocimiento experto con alta dotación de I+D (Calderón, 2015). La inversión extranjera directa (IED) ya no es necesariamente el agente principal en este modelo: en algunos sectores, las capacidades locales y la participación de grandes inversores y empresarios nacionales también es crucial, como en el caso de la energía, los agronegocios y las cadenas de biotecnología en Argentina y Brasil.

Un elemento clave para desarrollar a partir del concepto de CEI, pero que apenas aparece esbozado por los autores en el original, es la combinación novedosa de fragmentación y conectividad. Es decir, por un lado, observamos la existencia de nichos de innovación (que son menos que *clusters*) que apenas se encadenan productivamente con eslabones locales o de menor cuota de innovación, y que tampoco se despliegan en el territorio; y, por otro, un alto grado de conectividad de esos nichos con sus mercados, con los lugares de origen de las inversiones y con los flujos financieros internacionales. Aquí reside la paradoja del modelo extractivo-informacional: explotación intensiva de recursos naturales en forma de enclave productivo

orientado a la exportación y alto grado de innovación y conocimiento que facilita su conectividad global, pero que a la vez se desvincula del territorio en el que se desarrolla. De esta manera, fragmentación y conectividad se relacionan con un tercer elemento decisivo en el capitalismo global que es la “externalización”, tanto de factores productivos y su derivación a con fines menos costosos (Lessenich, 2019) como de estilos de vida y patrones de consumo propios del “modo de vida imperial” (Brand y Wissen, 2019).

Esto se traduce en un tipo de relación con el territorio más volátil y líquida, más globalizada y en red que en el extractivismo tradicional. Aquí los flujos son más determinantes que la localización específica. Desde ya que, al tratarse de recursos naturales, el territorio, suelo o mar junto a sus servicios ecosistémicos continúan siendo claves. No obstante, esa localización puede ser cambiada con mayor facilidad dependiendo de cada recurso (es relativamente más fácil y hasta frecuente en el caso del cultivo de soja y menos en la minería). Estos cambios aprovechan los avances en georreferenciación satelital y tienen que ver con la permanente exploración de territorios con mayor rendimiento y menos costos que permitan optimizar ventajas a corto plazo.

En la Argentina, por ejemplo, podemos destacar tres casos de CEI: el cultivo de soja, según un modelo de agronegocios en la región pampeana y regiones adyacentes, que se prolongan a Chaco y Salta; la obtención del litio en los salares de la puna en Jujuy, Salta y Catamarca; y la extracción de petróleo y gas mediante *fracking* en los yacimientos de Vaca Muerta en Neuquén. Todos estos casos muestran tanto un despliegue de la relación (o dialéctica) entre fragmentación y conectividad, como una especial dotación e inversión intensiva en I+D, sea en el paquete tecnológico para la siembra directa, en la posibilidad de transformar el litio para fabricar baterías, o en la misma técnica del *fracking* y los insumos que requiere (De los Reyes y Sandwell, 2018). Fragmentación, porque esas inversiones e I+D se concentran en enclaves con escaso derrame o encadenamientos productivos que permitan generar más valor y desarrollar otros bienes de capital. Conectividad, en la medida en que los inversores o *pools* de siembra pueden entrar y salir de los territorios con extrema facilidad y rapidez, valorizando su capital en los mercados financieros globales. Asimismo, estos ejemplos se constituyen en casos testigo y son frecuentemente mencionados (sobre todo el litio, como futuro “oro blanco”, y el petróleo y gas) como recursos ineludibles para generar divisas en forma urgente.

4.2. Captura corporativa, *lex mercatoria* y extractivismo

El CEI se encuentra asociado a un nuevo modelo de gobernanza que, junto a otros colegas, denominamos “gobernanza sustitutiva” (Pelfini, Fulquet, Marchegiani y Christel, 2020). A través de la gobernanza sustitutiva, el Estado abandona progresivamente sus funciones y deja a las corporaciones el rol de agentes de “desarrollo” en los territorios y de mediación o prevención de conflictos en las comunidades locales. Esta es la relación sustitutiva más común en diferentes partes del mundo introducida por grandes inversores y proyectos de gran alcance, dispuestos a ir más allá de la responsabilidad social empresarial (RSE). En ocasiones, estos actores pri-

vados buscan ser los verdaderos agentes de cambio al estar equipados con más información, recursos y arraigo territorial que el propio Estado (Pelfini y Mena, 2017).

La gobernanza sustitutiva, donde las empresas establecen un vínculo directo con la sociedad civil y asumen parte de las funciones estatales, se encuentra estrechamente vinculada al fenómeno de la “captura corporativa” del Estado. Este concepto considera que, dadas las marcadas asimetrías de poder entre las corporaciones, y el Estado y la sociedad civil, se generan con mayor frecuencia y profundidad formas de influencia excesiva (legal) o indebida (ilegal) sobre las políticas públicas que favorecen a intereses privados (Durand, 2018 y 2019). La captura de las políticas públicas por parte de las élites no es un fenómeno reciente ni exclusivo de los países en desarrollo. Sin embargo, en los últimos años la discusión en torno a la captura corporativa del Estado se vio fuertemente asociada al neoliberalismo (privatización, financiarización y desregulación) y a la concentración de intereses promovidos por la globalización económica.

Así, a las formas clásicas de cooptación del Estado por parte de las élites y las corporaciones, y a la búsqueda de ventajas extraordinarias vinculadas al extractivismo tradicional y a la inserción neocolonial de nuestra región en el mundo, se agregan mecanismos más sofisticados ligados subrepticamente a la dinámica contradictoria entre fragmentación y conectividad, territorialización y desterritorialización. Esto se encuentra muy bien plasmado en la llamada *lex mercatoria*, a saber, un nuevo orden económico y jurídico global que comprende un amplio conjunto de normas en derecho internacional, junto con una red de legislaciones nacionales, dirigido principalmente a promover el comercio y proteger los intereses de los inversionistas extranjeros (Guamán, 2020a y 2020b). La *lex mercatoria* avanza y se consolida como paraguas protector frente a legislaciones nacionales adversas. También para adaptar normativas nacionales exigentes con miras a allanar la carrera “a la baja” (*race to the bottom*) de los países en desarrollo en pos de atraer un mayor porcentaje de inversión extranjera directa (IED). Parte de este proceso de captura incluye conflictos con las legislaciones nacionales, los que finalmente —gracias a la suscripción de cientos de tratados bilaterales de inversión (TBI)— suele zanjarse en tribunales internacionales *ad hoc* con escasa legitimidad (Ghiotto y Müller, 2023).

En consecuencia, puede decirse que en nuestra región el rol de la IED no ha tenido los resultados inicialmente esperados. No solo porque finalmente no estimuló suficientemente el anhelado desarrollo de capacidades tecnológicas y financieras locales —tal como tempranamente lo demostró Osvaldo Sunkel (1973) al analizar la transnacionalización del capitalismo periférico—, sino porque facilitó la consolidación de un capitalismo transnacional liderado por diversas fracciones de poder, entre las que se puede mencionar a los propietarios y *Chief Executive Officers* (CEO, por su sigla en inglés) de ETN (y sus filiales locales), políticos, burócratas y profesionales globales, y medios de comunicación masiva (Sklair, 2002). En este sentido, desde el análisis del rol que juegan las élites en la configuración de la dominación, no se puede soslayar la utilización de redes de expertos, conocimientos e instituciones en las luchas por el poder y en la asignación de propiedad privada a escala global. Tampoco se puede ignorar el lugar de las estrategias internacionales de penetración académica en la reproducción de ideas, conocimientos y en los profesio-

nales vinculados al poder del Estado, y a la implementación del neoliberalismo en la región (Dezalay y Garth, 2002).

Lo anterior remite a la creciente privatización de los procedimientos para impartir justicia y a la protección de los intereses de las ETN en el marco de los TBI y sus mecanismos de solución de controversias inversor-Estado (ISDS, por sus siglas en inglés). Así, en el marco de un régimen internacional de inversiones en el que se encuentran involucrados cientos de países y que pone a los intereses corporativos por encima del interés público, sobresale un selecto grupo de estudios jurídicos, árbitros y especuladores financieros internacionales que alimenta el auge del arbitraje de inversiones. Se trata de una verdadera industria jurídica beneficiada con el auge de las disputas inversor-Estado en el marco de un sistema de arbitraje internacional que prioriza los derechos de los primeros en detrimento de los segundos (Olivet y Eberhardt, 2013).

Conclusión

Los recientes cambios en las dinámicas del capitalismo global dan cuenta de una inédita complejidad y volatilidad. Las tendencias a la aceleración y a la desaceleración, así como a la desterritorialización y a la territorialización coexisten, y no necesariamente en forma armónica. Los clivajes entre la economía real y la virtual, entre lo tangible y lo intangible, y entre la extracción y la creación de valor abren inéditos conflictos y desafían las capacidades de los Estados y de los actores no estatales. Más concretamente, el CEI y la captura corporativa revelan la complicidad y fragilidad de los Estados, fundamentalmente del sur global. Las ETN y sus cadenas globales de valor, fortalecidas por un nuevo paradigma de relaciones económicas y sociales de poder que busca trascender al Estado-nación, controlan el grueso de las finanzas, el comercio y la economía mundiales. Ante esto, las grandes potencias pueden resistir o intentar proteger sus industrias revisando sus políticas arancelarias, como es el reciente caso de Estados Unidos a partir de la segunda presidencia de Donald Trump. Sin embargo, en América Latina, los márgenes de maniobra que se les abren a los Estados son escasos o nulos. En parte, dado que su comercio internacional se encuentra fundamentalmente impulsado por inversiones transfronterizas en industrias extractivas por parte de ETN cuyas casas matrices reportan principalmente a los intereses de los países centrales. Detrás de muchas de estas inversiones se esconden eslabones que fomentan la desregulación y la flexibilización de estándares laborales, sociales y ambientales. Como resultado del robustecimiento de la arquitectura de la *lex mercatoria* internacional y de la opacidad de sus mecanismos, la posibilidad de litigar y de identificar responsables de posibles violaciones a los derechos humanos consagrados se vuelve mucho más débil.

Como vimos, en la Argentina y en la región sobresalen tres grandes sectores en el mapa del CEI y de las transnacionales: combustibles fósiles, minería y agronegocios. En los tres sectores se han registrado actividades altamente contaminantes y con fuertes impactos sociales y ambientales, que bien pueden ser analizados en el marco del fenómeno de la captura corporativa y de la *lex mercatoria* (Mutti, 2024). En estos sectores se registran entrecruzamientos múltiples y variados entre extractivismo,

neocolonialismo, informacionalismo y tecnofeudalismo, entre otros. En efecto, se trata de sectores no solo longitudinalmente recorridos por la fractura norte-sur, sino también transversalmente permeados por conflictos y clivajes condensados en torno a las cuatro dimensiones mencionadas al comienzo del presente trabajo: territorialización y desterritorialización; economía real y virtual; enclave material y circulación digital; y creación de valor y extracción de valor. En este sentido, si bien las tendencias globales en el ámbito del mercado se dirigen a mayores niveles de aceleración, desmaterialización y digitalización, en el sur los anclajes territoriales no desaparecen, ni tampoco una economía productiva que parece no haber cambiado demasiado ni en sus métodos ni en su base material en más de dos siglos.

Referencias

- Bojadžijev, M. y Mezzadra, S. (2020). Debating Platform Capitalism. *Soft Power: Revista Euro-Americana de Teoría e Historia de la Política*, 7(1), 239-242. <https://edoc.hu-berlin.de/server/api/core/bitstreams/b579e990-585d-46fb-b3a0-bbd05284924b/content>
- Brand, U. y Wissen, M. (2019). Nuestro bonito modo de vida imperial. Cómo el modelo de consumo occidental arruina el planeta. *Nueva Sociedad*, 279. <https://nuso.org/articulo/consumo-modo-de-vida-planeta/>
- Calderón, F. (2015). Navegar contra el viento. O las perspectivas de América Latina en la era de la información. *Revista de Sociología*, 30. doi:10.5354/0719-529X.2015.46410
- Castells, M. y Calderón, F. (2015). Latin America: Economic Faultlines. *Berkeley Review of Latin American Studies*, Fall, 14-21. <https://clas.berkeley.edu/research/latin-america-economic-faultlines>
- Cetina, K. (2004). How are Global Markets Global? The Architecture of a Flow World'. En K. Knorr Cetina y A. Preda (eds.), *The Sociology of Financial Markets*, Oxford Univ. Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199275595.003.0003>
- De los Reyes, J. y Sandwell, K. (eds.) (2018). *Flex Crops: a primer*. Transnational Institute, *Think Piece Series on Flex Crops & Commodities*, N.º 6. <https://www.tni.org/en/topic/flex-crops>
- Dezalay, Y. y Garth, B. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. ILSA/UNC.
- Durand, F. (2018). *Cuando el poder extractivo captura al Estado*. PUCP/Oxfam.
- Durand, F. (2019). *La Captura Corporativa del Estado en América Latina*. trAndeS Estudios Avanzados en Desigualdades y Desarrollo Sostenible, Working Paper Series, 8. Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlin.
- Durand, C. (2021). *Tecnofeudalismo. Crítica de la economía digital*. Ediciones La Cebra.
- Eberhardt, P. y Olivet, C. (2013). *Cuando la injusticia es negocio. Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones*. Corporate Europe Observatory y Transnational Institute. https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/cuando_la_injusticia_es_negocio.pdf
- Ghiotto, L. y Müller, B. (2023). *Servicios públicos en la mira*. Internacional de Servicios Públicos (ISP), Friedrich Ebert Stiftung y Transnational Institute (TNI). <https://www.tni.org/es/publicaci%C3%B3n/servicios-publicos-en-la-mira>
- Guamán, A. (2020a). *La arquitectura de la impunidad empresarial. Lex Mercatoria, autoritarismo de mercado y resistencia popular*. Transnational Institute (TNI). <https://longreads.tni.org/es/stateofpower/lex-mercatoria>
- Guamán, A. (2020b). *Fin del Estado de derecho y la protesta popular*. En F. Ramírez Gallegos (ed.), *Octubre y el derecho a la resistencia: revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador* (pp. 149-165). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20200519040510/Ecuador.pdf>
- Klein, N. (2011). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Paidós.

- Lapavitsas, C. (2011). El capitalismo financiarizado. Crisis y expropiación financiera. En C. Morera y C. Lapavitsas (coords.), *La crisis de la financiarización* (pp. 33-90). UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lazzarato, M. (2014). Debt, Neoliberalism and Crisis: Interview with Maurizio Lazzarato on the Indebted Condition. *Sociology*, 48(5), 1039-1047.
- Lessenich, S. (2019). *La sociedad de la externalización*. Herder.
- Mann, M. (1999). Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-state? En D. Held y A. Mc Grew (eds.), *The Global Transformations Reader* (pp. 135-146). Polity Press.
- Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas*. Taurus.
- Míguez, P. (2013). Del General Intellect a las tesis del “capitalismo cognitivo”: aportes para el estudio del capitalismo del siglo XXI. *Bajo el Volcán*, 13(21), 27-57. <https://www.redalyc.org/pdf/286/28640302003.pdf>
- Morin, E. y Kern, A. (1999). *Homeland Earth: A Manifesto for the New Millenium*. Hampton Press.
- Mutti, V. (2024). Estado, empresas transnacionales y recursos naturales. *Informe Ambiental*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 215-224. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/IAF_2024_COMPLETO_digital_v2.pdf
- Pelfini, A. y Mena, R. (2017). Oligarquización y extractivismo. Cerrojos a la democratización de la política ambiental en Chile. *Perfiles latinoamericanos*, 25(49), 251-276. <https://doi.org/10.18504/pl2549-011-2017>
- Pelfini, A.; Fulquet, G.; Marchegiani, P. y Christel, L. (2020). Neo-extractivism, Developmental Models and Capital Formation: Substitutive Natural Resource Governance in South America. En V. Sujatha (ed.), *Global Capital and Social Difference* (pp. 119-139). Routledge.
- Rapoport, M. y Brenta, N. (octubre-diciembre 2010). La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad? *Problemas del Desarrollo*, 41(163), 7-30.
- Sahr, A. (2022). *Die monetäre Maschine. Eine Kritik der finanziellen Vernunft*. Beck.
- Scasserra, S. y Foronda, A. (2022). Un paraíso de datos. Cómo los paraísos fiscales del mundo se convirtieron en los centros de datos de la economía digital. Transnational Institute (TNI). [https://www.tni.org/files/2023-01/un_paraísos_de_datos_-_tni_-_web.pdf](https://www.tni.org/files/2023-01/un_para%C3%ADsos_de_datos_-_tni_-_web.pdf)
- Sklair, L. (2002). La clase capitalista transnacional y el discurso de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLV(186), septiembre-diciembre, 133-156. Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal.
- Sunkel, O. (1973). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Nueva Visión.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*. Alianza.
- Tooze, A. (2018). *Crashed: How a decade of financial crisis changed the world*. Allen Lane.

- Tooze, A. (28 de octubre 2022). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times*. <https://adamtooze.com/2022/10/28/welcome-to-the-world-of-the-polycrisis/>
- Varoufakis, Y. (2024). *Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*. Deusto.
- Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo y economía del conocimiento. Una perspectiva histórica y teórica*. Prometeo.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

El Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico: integración, conflictos y estrategias en la disputa geopolítica global



Carlos Moneta

Profesor de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad del Salvador, la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad Nacional de Tres de Febrero y la Escuela Superior de Guerra Conjunta. Es director de la Maestría en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India de la UNTREF. Asimismo, fue profesor en universidades latinoamericanas y en España (Complutense), Francia (París III), EE. UU. (Stanford, UCLA y NYU) y China (Tsinghua y UIBE). Fue cofundador del IRELA (UE) y fundó y dirigió REDEALAP. Participó en 91 libros, publicados en EE. UU., Europa, Japón, China y América Latina. Correo de contacto: charliemoneta@yahoo.com.ar

1. Introducción

Actualmente, nos toca ser partícipes de un contexto global caracterizado por una creciente conflictividad. Como ejemplos de esta, podemos mencionar las guerras de Ucrania, Israel-Palestina e Israel-Irán, así como las tensiones conflictivas entre EE. UU. y la República Popular de China, ambas naciones presentes, de una u otra manera, en todos los ámbitos del planeta. En ese marco, en Asia adquieren cada vez más importancia las interacciones entre ambas potencias, que se desarrollan en un contexto espacial denominado Indo-Pacífico. Es allí posible observar que los países del Sudeste Asiático han sido capaces de articular, de manera conjunta —mediante mecanismos de asociación y concertación de sus organizaciones—, políticas y estrategias efectivas, destinadas a neutralizar o disminuir sus efectos negativos, que restringen sus posibilidades de acción autónoma.

Dado que también América Latina debe enfrentar ese tipo de presiones, en este breve artículo se examinan las políticas y estrategias que ellos han adoptado para contener y neutralizar sus efectos, considerando que ofrecen valiosas experiencias para nuestra región.

2. Sudeste Asiático: diversidad, integración económica y articulación política

El Sudeste Asiático se presenta como una región de gran diversidad e integración económica creciente. Compuesto por diez países, con Timor Oriental en proceso de incorporación, su superficie total alcanza los 4,5 millones de kilómetros cuadrados. La región se divide en dos zonas principales: la continental, representada por la península de Indochina con Myanmar, Tailandia, Camboya, Laos y Vietnam, y la insular, integrada por Filipinas, Indonesia, Brunéi, Singapur y Malasia.

Esta diversidad territorial se refleja también en lo histórico, cultural y político. La influencia combinada de la India y China a través de los siglos generó un profundo y variado sincretismo cultural, expresado en el ámbito religioso por el islam, predominante en Malasia e Indonesia, el cristianismo en Filipinas y el budismo en el resto de los países. Otros factores que podemos destacar son la existencia de más de doscientos cincuenta idiomas y dialectos, así como la incidencia, en la posterior evolución de sus sistemas políticos, de su historia colonial y de posguerra, marcada por la presencia de países europeos (Francia, Inglaterra, Holanda) y las potencias Estados Unidos, Japón y China.

Los regímenes políticos y las asimetrías en los niveles de desarrollo económico reflejan modelos institucionales influenciados por la democracia occidental, el pensamiento y la praxis marxista, aunque cada país ha adoptado perfiles propios en relación con su sociedad, la industrialización y la utilización de sus recursos naturales. En este contexto se funda la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés) en Bangkok, en agosto de 1967. Los países que le dieron origen son Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas y Tailandia. Posteriormente, se sumaron Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunéi Darusalam.

La Asociación procura establecer una comunidad “pacífica y próspera”; incrementar su crecimiento económico, su progreso social y cultural, y promover la paz y la estabilidad regional mediante la aplicación del derecho internacional entre sus miembros y la adhesión a la Carta de la ONU (Association of Southeast Asian Nations [ASEAN], 2008). Organizada institucionalmente en tres comunidades —seguridad, economía y cultura—, tiene como uno de sus objetivos contar con un mercado único con libre circulación de servicios, inversiones, trabajo y capital. De igual manera, promueve alcanzar una competitividad global basada en infraestructura, propiedad intelectual y equidad social, mediante la reducción de las disparidades internas. Por último, procura conseguir una adecuada integración global a través de tratados, como el de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (TPP-11) (Mone-
ta, 2022), al tiempo que afirma su “centralidad” como actor clave en el contexto regional. Su propósito es claro: constituir una comunidad pacífica y próspera, basada en el crecimiento económico, el progreso social y cultural y la estabilidad regional.

3. El Indo-Pacífico: nuevo espacio birregional de intensas interacciones geoeconómicas y geopolíticas

La noción del Indo-Pacífico ha adquirido relevancia como nuevo marco geopolítico y económico global. Se trata de una definición dinámica, en la que el concepto de “región” cambia según factores estratégicos y económicos (Acharya, 2024). Promovido principalmente por Estados Unidos, Japón, India¹ y otros aliados occidentales, el concepto incluye diferentes áreas según las distintas concepciones. Para Estados Unidos, la región se extiende desde su costa oeste hasta el margen oriental de la India, aunque también se contempla una versión ampliada, que llega hasta la costa oeste de África e incluye algunos países latinoamericanos, como Ecuador, Perú y México. Esta región alberga al 50 % de la población mundial y es responsable de dos tercios del comercio global. En este marco se disputa la influencia geopolítica y geoeconómica entre las grandes potencias.

4. El carácter estratégico asumido por los *chokepoints* (estrechos) en el Indo-Pacífico

En el plano geoestratégico, la región está atravesada por corredores críticos, conocidos como *chokepoints*, entre los cuales destacan el estrecho de Ormuz y el de Malaca. Este último conecta el océano Índico con el Pacífico y representa un canal vital para el comercio marítimo mundial. Alrededor del 80 % del comercio global se realiza por vía marítima, y un 60 % de ese volumen pasa por Asia; el mar de China Meridional es uno de los espacios más transitados (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2024). Para China, el estrecho de Malaca tiene una importancia estratégica vital, dado que por allí transita el 60 % de sus combustibles y una porción sustancial de su comercio anual, valorado en el 2025 en 3,6 billones de dólares (Xinhua, 2025).² El libre paso por este corredor es una prioridad global. Sin embargo, los riesgos asociados, como la piratería, el terrorismo y los conflictos territoriales —especialmente entre China y los países de la ASEAN—, lo convierten en un foco permanente de tensión.

1 El premier Shinzō Abe, en un discurso titulado *Confluence of the Two Seas*, pronunciado ante el Parlamento Indio en New Delhi el 22/08/2007, se refiere a “dos continentes” y “dos mares”, como un espacio estratégico compartido (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2007). La secretaria de Estado Hilary Clinton (durante la presidencia de Obama), en Honolulu, el 29/10/2010, se refiere al tema (WBUR, 2010). Por último, el primer ministro Narendra Modi, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca el 26/06/2017, en una visita oficial a Washington, señala que una fuerte asociación entre India y EE. UU. puede constituir un ancla de paz, prosperidad y estabilidad del océano Índico al Pacífico (The American Presidency Project, 2017).

2 Datos oficiales de la Administración General de Aduanas de la República Popular de China, referidos a la importación y exportación de bienes de ese país.

5. El conflicto del mar de la China Meridional³

China desarrolla una activa política de aserción de derechos en el archipiélago de las Spratly de ese mar, mediante la ocupación directa de rocas y atolones, su militarización, un intenso patrullaje marítimo y aéreo, el establecimiento de una “línea de delimitación de nueve puntos” (basada en lo que entiende son sus derechos históricos), así como la determinación unilateral de normas de pasaje relativas a esos espacios. Estas medidas dan lugar a múltiples acciones conflictivas, que incluyen a Filipinas, Vietnam, Indonesia,⁴ Malasia, Singapur y Brunéi Darusalam, principales países afectados. Comprenden las actividades relativas a la explotación pesquera y petrolífera en zonas económicas consideradas exclusivas, la ocupación de espacios, los enfrentamientos entre naves militares o la demanda de Filipinas a China ante el Tribunal Internacional de La Haya (el 16 de julio de 2016), ocasión en la que ese tribunal rechazó la posición de Pekín sobre la línea de nueve puntos. Ante las políticas adoptadas por esa potencia, estos países establecieron activos programas de protección de sus espacios marítimos, que incluyeron distintos acuerdos y medidas de defensa con potencias regionales (por ejemplo, Australia, Japón y, de otras regiones, EE. UU., Reino Unido, Francia y Alemania).

Por su parte, la ASEAN se pronunció en favor de la necesidad de dar prioridad al derecho del mar, la no militarización y el cumplimiento de las leyes y derechos de libre navegación y sobrevuelo, con lo que promovió la rápida adopción de un Código de Conducta⁵ entre la ASEAN y China, ante procesos que erosionan la paz, la seguridad y la estabilidad de la región.

Las actividades orientadas a la “contención de China” por parte de Estados Unidos y otras potencias para garantizar el derecho de “pasaje inocente” por la zona en conflicto (por ejemplo, el AUKUS y el QUAD) generaron respuestas legales, políticas y militares de China. La ASEAN, por su parte, insiste en el cumplimiento de la UNCLOS y reitera sus intentos de negociar un código de conducta con China para evitar la militarización de la zona.

En su evolución, este proceso ha dado lugar a numerosos cambios de posición y medidas adoptadas ante el conflicto por los países miembros de la ASEAN. Por ejemplo, Filipinas, bajo el mandato del presidente Aquino, mantuvo una fuerte defensa de los derechos de su país; quien continuó en el cargo, Duterte, adopta posiciones más conciliadoras con China. Por último, el actual presidente, Marcos, se alinea totalmente con EE. UU., por lo que se han incrementado el número de bases militares estadounidenses, los ejercicios militares y la asistencia de ese carácter por parte de la superpotencia.

3 Este texto está basado en el dictado de mis cursos sobre Asia Pacífico en la Maestría de Economía y Negocios con Asia Pacífico e India, UNTREF, 2018-2022.

4 Indonesia no tiene reclamos territoriales en el mar de la China Meridional. No obstante, ha sufrido serios incidentes (por ejemplo, pesca china en sus aguas territoriales).

5 Sobre las discusiones iniciales relativas a la decisión de la Corte Internacional de La Haya sobre el tema entre los países de Asia y China, puede verse Association of Southeast Asian Nations (2016).

6. Distintas concepciones sobre el Indo-Pacífico⁶

Para tornar más compleja la situación, cada uno de los actores principales cuenta con su propia concepción sobre el Indo-Pacífico.

- La ASEAN: ha generado un relevante enfoque sobre el Indo-Pacífico, conocido como ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP). Esta visión prioriza la cooperación sobre la rivalidad, afirmando los principios de soberanía, no intervención y respeto a las reglas internacionales. En ese marco, la ASEAN promueve su “centralidad” como estructura diplomática abierta a actores externos. Los mecanismos centrales de este enfoque son el Tratado de Amistad y Cooperación (TAC, 1976), el Foro Regional de ASEAN (EAS, por su sigla en inglés, 1994), la Cumbre de Asia Oriental (East Asia Summit, 2005), la Reunión de Ministros de Defensa (ADMM, por su sigla en inglés) y la ADMM+ (que incluye ministros de otros países). En conjunto, estas herramientas diplomáticas, multilaterales y de seguridad colaborativa permiten a la ASEAN resistir las presiones de las grandes potencias en un Indo-Pacífico crecientemente disputado.
- Estados Unidos: los insumos para alcanzar sus objetivos son el QUAD y el AUKUS. Tres años antes, en una presentación ante dirigentes de la APEC, realizada en Da Nang, Vietnam, el 10 de noviembre del 2017, incorporó elementos económicos de la concepción del Indo-Pacífico adoptada previamente por el presidente Trump, concebida como una visión compartida con sus aliados sobre “comercio e inversiones libres de cohesión y seguras”.⁷

En el primer párrafo del documento *Indo-Pacific Strategy of the United States* (The White House, 2022), se señala que el objetivo es promover una región libre, abierta, conectada, próspera, segura y resiliente. Esta estrategia, conocida como Free and Open Indo-Pacific (FOIP), se basa en la defensa de las libertades individuales y del sistema económico liberal. En este marco, Estados Unidos critica fuertemente a China, calificando sus acciones como coerción, agresión y violaciones al derecho internacional. Al respecto, Biden afirmó:

Nuestro objetivo no es cambiar a la RPC, sino moldear el entorno estratégico en el que opera, construyendo un equilibrio de influencia en el mundo que sea máximamente favorable a los Estados Unidos, nuestros aliados y socios y los intereses y valores que compartimos (The White House, 2022, p. 5).

Entre las principales acciones, figuran la promoción del FOIP en el mar de la China Meridional; el fortalecimiento de la ASEAN; la cooperación con Japón, Corea del Sur e India, y la utilización de alianzas político-militares (el caso del QUAD y

6 En el documento *Indo-Pacific Strategy of The United States* (The White House, 2022), el presidente Trump alinea los elementos centrales de su concepción sobre el Indo-Pacífico y las políticas que debería adoptar EE. UU al respecto. Otros documentos previos que resultan relevantes a estos efectos son los que siguen: National Security Strategy of the United States of America (The White House, 2017); A free and open Indo-Pacific: Advancing a shared vision (Department of State of United States of America, 2019), y The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States (18 de agosto de 2023).

7 Sobre este punto, puede consultarse Foreign Relations Committee (2020).

el AUKUS), junto con programas de inversión en infraestructura, como la iniciativa Build Back Better World.⁸

- El QUAD, o Diálogo de Seguridad Cuadrilateral:⁹ conformado por Estados Unidos, Japón, India y Australia, se reactivó formalmente en 2017 tras haber sido concebido en 2007. Su propósito es consolidar un Indo-Pacífico libre y abierto basado en reglas internacionales. Sus miembros buscan contener la expansión de Pekín en el mar de la China Meridional y promover valores occidentales. En ese contexto, Japón pone énfasis en la conectividad económica entre Asia, África y los océanos Índico y Pacífico.¹⁰ Mientras, Australia percibe al QUAD como un eje fundamental de su política regional, y firma acuerdos militares con Japón, India y Malasia. India, aunque opuesta a ser partícipe de alianzas militares formales, emprende una vía de fuerte acercamiento a los Estados Unidos, dadas sus tensiones con China, manteniendo su autonomía estratégica y centrando su interés en el océano Índico y el golfo Pérsico.¹¹

- AUKUS: constituye el brazo militar; integrado por Australia, el Reino Unido y Estados Unidos. Fue creado en 2021 como una asociación de seguridad orientada a contrarrestar el crecimiento militar de China. Tiene dos pilares: el primero consiste en dotar a Australia de submarinos de propulsión nuclear (Yacob, 2023),¹² y el segundo, en desarrollar conjuntamente tecnologías avanzadas (armas hipersónicas, inteligencia artificial y computación cuántica). Además, AUKUS contempla la colaboración con Japón, Corea del Sur, Canadá y Nueva Zelanda.

El Reino Unido considera este acuerdo en defensa como el más importante en generaciones, mientras que Australia continúa profundizando sus vínculos en ese ámbito con Londres y Washington, procurando establecer nuevos acuerdos en esos países y sus vecinos de ASEAN.

- La República Popular de China: desde la perspectiva china, las estrategias frente a Estados Unidos en Asia-Pacífico combinan pragmatismo y firmeza. China busca proteger su soberanía minimizando los conflictos y posicionándose como una potencia responsable. A nivel interno, el presidente Xi Jinping ha centralizado la toma de decisiones en política exterior. La estrategia china equilibra el uso de la fuerza con la diplomacia regional, promoviendo vínculos con países como Vietnam, Camboya y Malasia. También impulsa la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) y el acuerdo China-ASEAN. En contraposición, Estados Unidos ha desarro-

8 En junio de 2021, el G7 anunció la adopción de la iniciativa Build Back Better World, que destina una parte relevante de un programa de financiamiento para infraestructura en los países en desarrollo, para que compita con los fondos del BRI chino.

9 Para más información, ver Miller (2018).

10 Ver Ministry of Foreign Affairs, Japan (2023). En las páginas 32 a 36 del documento, se anuncian los principales principios y criterios nipones sobre el FOIP y se detallan las actividades que Tokio desarrolla en la ASEAN y con Corea del Sur, Australia, India y países europeos.

11 Sobre los objetivos de los EE. UU. y los restantes miembros del QUAD, puede verse Kronstadt (2023).

12 Yacob (2023) afirma que la evolución actual del AUKUS enfrenta situaciones complejas: i) en su origen, los submarinos para Australia iban a ser construidos por Francia, y Trump, por diferendos con el presidente Macron, cambió de país; ii) existe cierta indeterminación en los términos del acuerdo con respecto a la posibilidad de incluir armamento nuclear; iii) nuevos giros en la política estadounidense establecen dudas sobre los tiempos, términos y alcance de ese contrato.

llado una política de contención, iniciada con Donald Trump mediante guerras comerciales y la creación de alianzas, y continuada por Joe Biden con inversiones tecnológicas y diplomáticas enfocadas en la ASEAN e India.

7. Estrategias y percepciones chinas en la actual etapa de competencia con EE. UU. en el Sudeste Asiático y el Indo-Pacífico

7.1. Situación y perspectivas en el plano mundial

Los “objetivos de máxima” chinos difieren de los de EE. UU. en su concepción del tipo de “primacía” y cómo alcanzarla. Xi Jinping aspira a crear un “centro” que, contando con la necesaria fortaleza económica, tecnológica y militar, pueda gradualmente liderar la comunidad internacional a partir del relieve de su cultura y *ethos* político y social: la realización de una “sociedad mundial de destino compartido”.

China, apoyada en una creciente red de naciones simpatizantes, enfrenta una alianza de EE. UU. con potencias occidentales y diversos países. En ese marco, EE. UU. ya no cuenta con la anterior situación de indiscutible supremacía tecnológica, económica y militar, en un contexto donde la política exterior del presidente Trump erosiona fuertemente la imagen y confiabilidad de los EE. UU. en la mayor parte de la comunidad mundial. En ese contexto, y según la evolución de las interacciones con los EE. UU. y el marco internacional existente, China puede optar por un modelo de “liderazgo cooperativo con características chinas” (Preston, Bailey, Bradley, Jigang y Changwen, 2016).

7.2. China: reorganización de su política exterior¹³

En el 2014 Xi Jinping la reorganizó en cuatro áreas interrelacionadas: i) diplomacia con países vecinos; ii) relaciones con las grandes potencias; iii) relaciones con los países en desarrollo; iv) diplomacia multilateral. El propósito era vincular los objetivos políticos internos y concretar el “sueño chino de rejuvenecimiento nacional” con los objetivos internacionales en favor de un “orden internacional y regional pacífico, favorable a la estabilidad y desarrollo de China” (Xi Jinping: The Governance of China, 2012).¹⁴

En términos globales, se observa que —con excepción del mar de la China Meridional y Taiwán, zonas estratégicas vitales— China privilegia no utilizar medios militares para su accionar internacional.

13 Sobre este punto, se sugiere tener en cuenta a Doshi (2021, pp. 280-283).

14 Al respecto se sugiere la lectura de Xi, J. (2016, sección II, pp. 43-45) y de Escuela del Partido del Comité Central del Partido Comunista de China (Academia Nacional de Gobernanza) (2024, pp. 480-485).

7.3. Mar de la China Meridional

En la consideración interna de estos temas, competían varias líneas de concepción estratégica. Una, asertiva, que maximizaba los derechos de soberanía de Pekín sobre el mar de la China Meridional, abarcando el potencial uso de la fuerza. Otra, más moderada, reconocía la necesidad de proteger los intereses chinos, pero enfatizaba en la adopción de decisiones que permitieran contar con el apoyo de los países del Sudeste Asiático.

Por ello, es dable observar que parece haber surgido una articulación dosificada, más pragmática. Procura que la soberanía y los derechos marítimos en el mar de la China Meridional se aseguren con el mínimo posible de disrupción de su estabilidad: junto a medidas de fuerza, se desarrolla una amplia política de disminución de tensiones. Comprende visitas de Xi Jinping y otros líderes a distintos países de la ASEAN, mayores ofertas y aplicación de los programas del BRI, intensificación del apoyo financiero y aplicación del Acuerdo Comercial China-ASEAN (Chairman's Statement of the 44th and 45th Asean Summits Vientiane, 2024, sección III.17).

7.4. India

India, por su parte, plantea una política exterior que se diferencia de las anteriores. Rechaza el uso de poder que hacen las grandes potencias y promueve una cooperación inclusiva, basada en la diversidad y el desarrollo económico autosustentado. Su política exterior ha evolucionado desde la no alineación hacia un modelo de multialineamiento, que actualmente privilegia la autonomía estratégica.¹⁵ Entre sus iniciativas claves, se encuentra el Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF), centrado en cadenas de valor, energías limpias, descarbonización y lucha contra la corrupción. India también impulsa la Iniciativa de los Océanos del Indo-Pacífico (IPOI), lanzada en 2019 con el objetivo de consolidar una región libre, abierta, pacífica, inclusiva y próspera. Esta iniciativa incluye áreas fundamentales: seguridad marítima, ecología, comercio y tecnología. Su doctrina SAGAR, acrónimo de Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región, orienta su visión regional (Testbook, s. f.). Si bien participa del QUAD, India procede como un actor neutral ante los conflictos entre China y Occidente.

8. ASEAN: posiciones y estrategias adoptadas por los países de la ASEAN ante el conflicto del Indo-Pacífico

Los países del Sudeste Asiático adoptan estrategias diferenciadas frente a la rivalidad entre China y Estados Unidos. Indonesia busca un equilibrio entre las superpotencias, mientras que Singapur adopta una estrategia de *hedging*,¹⁶ una búsqueda de equilibrio estratégico. Vietnam aplica una política omnidireccional, manteniendo acuerdos con China, Estados Unidos, India y Rusia. Malasia se inclina levemente hacia China, al igual que Tailandia, que ha intensificado su acercamiento a ese país. Por

¹⁵ La evolución de ese proceso hasta fines de la década pasada puede verse en Moneta (2018).

¹⁶ *Hedging*: barrera de contención, protección u obstrucción. Apostar a ambos lados para no perder. Tratar de no ser visto.

su parte, Brunéi mantiene relaciones amistosas con China, Japón y Estados Unidos, sin confrontación directa. Camboya actúa como un aliado cercano a China, y Laos se encuentra bajo su fuerte influencia, aunque sin control total. Por último, Filipinas ha mostrado, en este último tiempo, un firme apoyo a Estados Unidos, en tanto que Myanmar se alinea favorablemente con China (Seah *et al.*, 2024).

En el plano económico, los países del Sudeste Asiático dependen en buena medida de Estados Unidos en temas de seguridad y parcialmente en comercio, mientras que China domina en el ámbito económico y tecnológico, además de las cadenas de valor. Este panorama —al momento de escribir estas líneas— se veía atravesado por fenómenos globales como el *friendshoring*, el *nearshoring* y el *delinking*, estrategias que buscan, desde Occidente, reorganizar las cadenas de suministro internacionales con menor dependencia de actores estratégicos como China.

En este contexto, la muy agresiva política comercial que ha comenzado a imponer el presidente Trump al resto de los países —la guerra de los aranceles— impone profundos cambios en la configuración de las interacciones geoeconómicas mundiales, afectadas por frecuentes modificaciones. Si bien hasta el momento la tendencia general en la ASEAN era sumar fuerzas y procurar incorporar otros apoyos externos, por su carácter y dimensión, cuenta con la capacidad de inducir cambios relevantes en las posiciones previamente adoptadas.

9. Principales desafíos para la ASEAN: la visión de sus sociedades

En el informe *Southeast Asian Affairs 2025* (Chong y Singh, 2025), se señala que los principales desafíos para la ASEAN en 2024 surgen de la competencia creciente que se ha establecido entre las grandes potencias en la región. Un 76,4 % de los encuestados percibe al Sudeste Asiático como un verdadero campo de batalla geopolítico, con el riesgo de que algunos países miembros se alineen con fuerzas externas. Además, el 38 % señala el aumento de tensiones militares en áreas clave, como el mar de la China Meridional, Taiwán y la península de Corea. En cuanto a la influencia externa, China lidera en el plano político (según el 43,9 % de los encuestados, frente al 25,8 % que afirma que lidera EE. UU.), aunque su dominio no se replica en países como Indonesia o Filipinas. La influencia de Estados Unidos disminuyó del 31,9 % al 25,8 % de los encuestados entre 2023 y 2024, mientras que ASEAN ha crecido como actor relevante, y pasó del 13,1 % al 20 %. En el ámbito económico, China mantiene su liderazgo con el 59,5 % de influencia, seguida por la ASEAN, con un 16,8 %, y Estados Unidos, con el 14,3 %. Japón, la Unión Europea, el Reino Unido y Australia muestran una pérdida de relieve en la región.

Respecto a las estrategias en el Indo-Pacífico, dicho informe también indica que el 40,3 % opina que la ASEAN debe articular mejor su enfoque AOIP. Además, se perciben críticamente muchas estrategias externas aplicadas a los países de la región, consideradas instrumentales (20,2 %), desleales (11,8 %) o promotoras de la multipolaridad (11 %). En términos de asociación, China y Estados Unidos lideran el *ranking* con puntuaciones de 8,98 y 8,79, respectivamente, seguidos por Japón, con 7,78, mientras que otras potencias obtienen resultados medios o bajos.

En el caso de que se impusiera una forzada alineación con China o EE. UU., el 61,1 % elegiría a este país frente a China (38,9 %) (datos del 2023). No obstante, un año más tarde, a China le correspondió el 50,5 %, y a los EE. UU., el 49 %. Estas bruscas variaciones ilustran la alta incidencia que adquieren las políticas de ambas potencias sobre las posiciones que deben adoptar los países de la ASEAN.

Por último, el informe señala que, interrogadas esas sociedades sobre cuál debería ser su actitud en la competencia entre EE. UU. y China por influenciarlas, solo el 8,10 % de la población estuvo dispuesta a elegir entre una u otra de las dos potencias. El 46,9 % deseaba fortalecer su unidad y resiliencia para contrarrestar sus presiones.

Conclusión

La relación entre América Latina y el Sudeste Asiático constituye uno de los temas centrales en el cierre de este trabajo. Se destaca el creciente relieve estratégico que la ASEAN ha adquirido en la arquitectura regional del Indo-Pacífico. Estados Unidos y sus aliados, entre ellos, Japón, han delineado políticas para contener a China, extendiendo incluso su mirada en busca de apoyo hasta América Latina. Mientras tanto, China defiende sus intereses territoriales, particularmente en el mar de la China Meridional mediante la militarización de atolones y otras medidas de ese carácter, junto al aumento de la presión diplomática y la asistencia económica sobre los países vecinos.

En este contexto, la mayor parte de los países del Sudeste Asiático ha optado por estrategias que procuran el balance, distintas políticas de no alineamiento, tanto activo como pasivo. Esto le ha permitido a la ASEAN mantener un espacio de relativa autonomía, reducir las presiones externas y avanzar en procesos de cooperación en áreas claves del desarrollo, como comercio, mejores condiciones de vida para su población, seguridad y digitalización.

¿Por qué es relevante la experiencia del Sudeste Asiático? ¿Provee ejemplos válidos para la acción en el marco regional e internacional?

Con el Indo-Pacífico, los EE. UU. (más Japón y otros países) modifican concepciones geográficas y estratégicas. Han procurado, en el marco externo, incorporar el mayor número de Estados a su política de “contención” de la República Popular de China.

Por lo expuesto, ante los problemas derivados de las tensiones sino-estadounidenses, la mayor parte de los miembros de la ASEAN ha adoptado políticas y estrategias de “balance”; variaciones de un no alineamiento activo (Fortín, Heine y Ominami, 2023) y *hedging*. Sus resultados han permitido —en distinto grado, según los casos considerados— contener, disminuir, diluir o derivar presiones políticas y económicas externas que restringen su libertad de acción.

A diferencia de América Latina, la existencia de vínculos políticos de variado carácter y orientación ideológica con potencias externas no ha impedido que la ASEAN

cuenta con importantes acuerdos y avanzada cooperación entre sus miembros en términos de desarrollo, en particular, en acción social, seguridad interna, comercio, normas y regulaciones, TLC, procesos de digitalización e IA.

La ASEAN ha creado una eficiente organización regional, con estructura de instancias múltiples e interactivas de planeamiento, negociación¹⁷ y ejecución. Eso le ha permitido grandes avances en el plano social, económico, tecnológico, político y de seguridad, lo que ha generado una cooperación regional más cohesiva y una inserción internacional más articulada que América Latina.

En particular, cabe destacar el alto nivel alcanzado —con respecto a los de nuestra región— en la concepción y funcionamiento de sus entes diplomáticos (distintos foros para el diálogo, consulta y negociación política), al igual que en el ámbito de la negociación económica y tecnológica, y el alto grado de participación en el comercio internacional (por ejemplo, posee la quinta posición en la economía mundial y es la tercera en Asia, luego de China e India).

La situación actual de la ASEAN. ¿Qué experiencias ofrece para Argentina y América Latina?

Por lo expuesto, un análisis integral de las concepciones, políticas aplicadas y resultados alcanzados por la ASEAN en múltiples dimensiones puede contribuir a la reflexión, toma de conciencia y adopción de nuevos compromisos intrarregionales en esos ámbitos por nuestros países.

De igual manera, cabe señalar que puede resultar muy conveniente a nuestros intereses incrementar los vínculos políticos, económicos, comerciales y tecnológicos hasta ahora existentes con la ASEAN. Se generan, en esos ámbitos, crecientes posibilidades de desarrollo para nuestra región con los países del Sudeste Asiático.

En otro orden, Argentina posee una importante tradición de esfuerzos destinados a alcanzar inserción externa y el desarrollo con autonomía. Alinearse con una u otra superpotencia conduce a una crucial pérdida de esta.

Dada la complejidad y magnitud de impacto que es dable esperar que asuman las interacciones sino-estadounidenses en los próximos años, se requiere examinar bajo nuevos parámetros la totalidad de nuestras relaciones con Washington y Pekín. Estas —en uno u otro sentido— han tendido a privilegiar la variable ideológica, sin tener en cuenta los tectónicos cambios en curso en el orden internacional.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la República Popular de China es actualmente el primer socio comercial y de Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina, y le corresponde un papel crítico en el desarrollo de su infraestructura y comercio externo.

En América Latina también se presentan casos de alineamiento con los EE. UU. o la República Popular de China. Esas situaciones han impedido, en numerosas oportunidades, avanzar en acuerdos intrarregionales y con actores externos para el de-

17 A modo de ejemplo, basta señalar que, cumplidas sus metas de desarrollo del Asean Community 2025, se están finalizando los planes estratégicos del Asean Community Vission 2045.

sarrollo y una adecuada inserción internacional (por ejemplo, la evolución de la UNASUR y otras instancias de alto nivel para la coordinación de políticas externas).

Debe tenerse en cuenta que actualmente, en el caso de Argentina, según una reciente encuesta, el 55 % de la población considera que debería mantenerse nuestra clásica política de no alineamiento ante esa rivalidad. Solo el 20,9 % prefiere alinearse con China, y un 19,3 %, con los EE. UU. (Zurbarán Córdoba y Asociados, 2025, p. 8).

En ese contexto, cabe destacar que la ASEAN cuenta con conducción política y estratégica, organización y estructuras más adecuadas que las de Argentina y el resto de América Latina para enfrentar los problemas políticos, económicos y de desarrollo que presenta el actual panorama internacional. En nuestro caso, necesitamos reconocer la creciente pérdida de relieve nacional y regional y participación en la gestión de cruciales problemas globales. Igual destino le cabe a la inconsistencia y fragilidad de los mecanismos y acuerdos alcanzados en el marco regional durante las últimas décadas, para la discusión y adopción conjunta de decisiones vitales para nuestro desarrollo e inserción internacional.

Pese a lo conveniente que resultaría contar con una cohesiva política exterior y un proceso de integración avanzado, en más de seis décadas de esfuerzos, solo lo hemos logrado en contadas ocasiones.

Aun reconociendo la actual diversidad de enfoques ideológicos, posiciones políticas e intereses en las vinculaciones externas de nuestros países, existen amplios espacios para la acción coordinada; por lo menos, en los ámbitos del desarrollo social, económico y tecnológico. Pese a sus diferencias, otras naciones lo han logrado; tal es el caso de la ASEAN.

Como sintetiza con excelencia uno de los más importantes sabios chinos de la antigüedad, Lao Tse (2019), en *Wen-Tzu: La comprensión de los misterios del Tao*: “Si los cursos de la acción van en diferentes direcciones y no se encaminan al bien, eso no es liderazgo” (p. 136). Y, por último, “Cuando llega el tiempo justo, este es tan preciso que no permite ningún respiro” (p. 137).

Este es nuestro desafío...

Referencias

- Archarya, A. (13 de junio de 2024). *Turning the idea of the Indo-Pacific into reality*. East Asia Forum. <https://eastasiaforum.org/2024/06/13/turning-the-idea-of-the-indo-pacific-into-reality/>
- Association of Southeast Asian Nations. (enero de 2008). *The ASEAN Charter*. <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>
- Association of Southeast Asian Nations. (17 de febrero de 2016). *Joint Statement of the ASEAN-U.S. Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration*. <https://asean.org/joint-statement-of-the-asean-u-s-special-leaders-summit-sunnylands-declaration/>
- Chairman's Statement of the 44th and 45th Asean Summits Vientiane. (9 de octubre de 2024). ASEAN Lao PDR 2024. https://asean.org/wp-content/uploads/2024/10/Final_Chairmans-Statement-of-the-44th-and-45th-ASEAN-Summits-1.pdf
- Chong, T. y Singh, D. (2025). *Southeast Asian Affairs 2025*. Iseas-Yusof Ishak Institute.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2024). *Review of maritime transport*. https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2024_en.pdf
- Department of State of United States of America. (4 de noviembre de 2019). *A free and open Indo-Pacific: Advancing a shared vision*. <https://2021-2025.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- Doshi, R. (2021). *The long game: China's grand strategy to displace American order*. Oxford University Press.
- Escuela del Partido del Comité Central del Partido Comunista de China (Academia Nacional de Gobernanza) (2024). *Fundamentos del pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con peculiaridades chinas para la nueva era*. Corregidor.
- Foreign Relations Committee. (17 de septiembre de 2020). *Advancing U.S. Engagement and Countering China in the Indo-Pacific and Beyond* (Audiencia plenaria). <https://www.foreign.senate.gov/hearings/advancing-us-engagement-and-countering-china-in-the-indo-pacific-and-beyond>
- Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2023). *Latin American foreign policies in the new world order: The active non-alignment option*. Anthem Press.
- Grynspan, R. (2024). *Review of Maritime Transport 2024*. UN trade & development. <https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2024>
- Kronstadt, K. A. (30 de enero de 2023). *The "Quad": Cooperation Among the United States, Japan, India, and Australia*. In Focus. <https://www.congress.gov/crs-product/IF11678>
- Miller, B. (2018). *The Quad: Security Cooperation Between the US, Japan, India and Australia*. *Indo-Pacific Insight Series*, 11. <https://perthusasia.edu.au/research-and-insights/publications/the-quad-security-cooperation-between-the-us-japan-india-and-australia/>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (22 de agosto de 2007). "Confluence of the Two Seas", Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India. <https://worldjpn.net/documents/texts/exdpm/20070822.S1E.html>
- Ministry of Foreign Affairs, Japan. (2023). *Diplomatic Bluebook 2023*. https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2023/pdf/pdfs/2023_all.pdf
- Moneta, C. (2018). ¿Dónde pastan los elefantes?: La política exterior de la India en el siglo XXI. En S. Cesarin y C. Moneta (eds.), *India: democracia, desarrollo y poder en el tablero mundial del siglo XXI*. EDUNTREF.
- Moneta, C. (2022). Latin America long and delayed journey to the east: Could ASEAN and RECEP be the bridges? En A. Oropeza y E. Vitriani (coords.), *The role of the Southeast Asian nations and the new global order*. Universitas Indonesia, Universidad Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7049/1.pdf>
- Preston, F., Bailey, R., Bradley, S., Jiguaní, W. y Changwen, Z. (enero de 2016). *Navigating the new normal: China and global resource governance*. DRC y Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-01-27-china-global-resource-governance-preston-bailey-bradley-wei-zhao-final.pdf>
- Reeker, P. T. (17 de septiembre de 2020). *Advancing U.S. engagement and countering China in the Indo-Pacific and beyond*. <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/147.pdf>
- Seah, S., Lin, J., Martinus, M., Fong, K., Aridati, I. Pham, T. P. T. y Chee, D. (2024). *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>
- Testbook. (s. f.). *Indo-Pacific Oceans Initiative: Pillars, seed funding, objectives, challenges and more*. <https://testbook.com/ias-preparation/indo-pacific-oceans-initiative-ipoi>
- The American Presidency Project. (26 de junio de 2017). Donald J. Trump (1st Term), *Remarks to Members of the Press With Prime Minister Narendra Modi of India Online by Gerhard Peters and John T. Woolley*. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/329459>
- The Spirit of Camp David: Joint statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States. (18 de agosto de 2023). <https://www.mofa.go.jp/files/100541826.pdf>
- The White House. (diciembre de 2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The White House. (febrero de 2022). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. Executive Office of the President. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
- Tse, L. (2019). *Wen-Tzu: La comprensión de los misterios del Tao* (Versión de Thomas Cleary). Independently published.
- WBUR. (29 de octubre de 2010). Hillary Clinton on U.S. in Asia: "Forward-Deployed". <https://www.wbur.org/onpoint/2010/10/29/clinton-asia-diplomacy>

- Xi Jinping: The Governance of China. (29 de noviembre de 2012). *Lograr el rejuvenecimiento es el sueño del pueblo chino*. Discurso pronunciado durante la visita a la exposición “El camino hacia el rejuvenecimiento”. <https://www.neac.gov.cn/seac/c103372/202201/1156514.shtml>
- Xi, J. (2016). *La gobernación y administración de China*. Ediciones de Lenguas extranjeras.
- Xinhua. (7 de agosto de 2025). *China's foreign trade firms up on robust July performance*. The State Council. The People's Republic of China. https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202508/07/content_WS68949455c6d0868f4e8f4b18.html?utm_source=chatgpt.com
- Yacob, A. R. (15 de septiembre de 2023). *AUKUS brings more than nuclear submarines to Southeast Asia*. East Asia Forum. <https://eastasiaforum.org/2023/09/15/aukus-brings-more-than-nuclear-submarines-to-southeast-asia/>
- Zurbarán Córdoba y Asociados. (abril de 2025). *La economía mundial en jaque*. <https://zubancordoba.com/portfolio/informe-nacional-abril-2025/>

Divide et impera: Trump, América Latina y Brasil



Feliciano de Sá Guimarães

Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (IRI-USP) y director académico del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Correo de contacto: felicianosa@usp.br



Gustavo Bezerra

Investigador de postdoctorado en el Instituto de Historia de la Universidad Federal Fluminense (IH-UFF) y coordinador de proyectos en el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Correo de contacto: gustavo.bezerra@cebri.org.br



Marianne Moreira

Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad de São Paulo (USP) e integrante del equipo de proyectos del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Correo de contacto: marianne.moreira@cebri.org.br

1. Introducción

En este artículo, sostenemos que el regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha puesto en evidencia —y profundizado— la menguante capacidad de Brasil para ejercer liderazgo regional en América del Sur, revelando así la vulnerabilidad de una región fragmentada frente a la manipulación externa y la diplomacia coercitiva desplegadas por la actual administración estadounidense.

El análisis se inicia con un recorrido por los orígenes de la política exterior brasileña, a partir de la doctrina del americanismo formulada por Rio Branco, y continúa con la compleja y, a menudo, vacilante identificación de Brasil con América Latina. A pesar de esfuerzos intermitentes orientados a la construcción de un liderazgo

regional, el papel de Brasil ha estado marcado por la ambivalencia y una selectividad estratégica en su aproximación a América Latina. Se retoman aquí críticas académicas que muestran cómo Brasil ha sido percibido como un líder regional débil, que ha impulsado frecuentemente iniciativas que responden a ambiciones globales más que a un compromiso genuino con la solidaridad regional.

El artículo aborda luego las limitaciones estructurales del liderazgo brasileño, poniendo de relieve tanto la debilidad de las instituciones regionales como la excesiva dependencia de la diplomacia presidencial. El fracaso del intento del Gobierno de Lula por reactivar la UNASUR en 2023 —que culminó únicamente en un “Consenso de Brasilia” sin carácter vinculante— ejemplifica el estado de parálisis que atraviesa actualmente el proceso de integración sudamericana. A ello se suma la fractura diplomática entre Brasil y Argentina bajo las presidencias de Lula y Milei, respectivamente, la cual refleja la profunda divergencia política y la ausencia de una convergencia estratégica en la región. El eje Argentina-Brasil, que alguna vez fue un pilar de la cooperación regional, ha dado paso a un panorama más fragmentado, multipolar y marcado por una creciente heterogeneidad ideológica.

En este escenario, el artículo conceptualiza la estrategia de *divide et impera*, impulsada por Trump como un esfuerzo deliberado para socavar la cohesión regional. Apoyándose en la lógica geopolítica persistente de la doctrina Monroe, la administración de Trump ha procurado debilitar sistemáticamente las respuestas colectivas de América del Sur, aprovechando las diferencias nacionales, promoviendo esquemas bilaterales y empleando instrumentos económicos como los aranceles unilaterales. La imposición de aranceles del 50 % a las exportaciones brasileñas en 2025 constituye un ejemplo paradigmático de diplomacia económica coercitiva, utilizada tanto para castigar disidencias políticas como para desalentar activamente la cooperación sur-sur. De manera similar, en ámbitos como la migración y la seguridad regional, la administración ha empleado con éxito tácticas divisorias que han obstaculizado cualquier intento de articulación coordinada a nivel regional.

El artículo concluye sosteniendo que Brasil y sus países vecinos deben revitalizar con urgencia la cooperación regional, no solo para enfrentar a los Estados Unidos bajo el liderazgo de Donald Trump, sino también para fortalecer la resiliencia colectiva en un mundo multipolar. Cuestiones estratégicas como el comercio, la migración y la seguridad regional deben abordarse mediante mecanismos de coordinación estratégica, y no quedar expuestas a la manipulación de las grandes potencias. En esta perspectiva, Sudamérica podría aún recuperar parte de su capacidad de agencia y desempeñar un rol más activo en la configuración del orden global emergente.

2. La creciente ausencia de liderazgo regional por parte de Brasil

A lo largo de su historia, Brasil ha oscilado entre sus aspiraciones de proyección global y las responsabilidades derivadas de su condición de potencia regional en América del Sur. Su política exterior ha estado configurada por una identidad dual: por un lado, la búsqueda de proximidad con potencias globales como Estados Unidos; por otro, una relación ambigua y fluctuante con sus vecinos latinoamericanos. Si bien Brasil se ha presentado reiteradamente como un puente entre el nor-

te y el sur, ese posicionamiento no ha logrado traducirse en un liderazgo regional consistente ni ampliamente reconocido. Por el contrario, América del Sur continúa marcada por la fragmentación, la superposición de iniciativas de integración y una cooperación intermitente. En los últimos años, la capacidad —y, en ocasiones, la voluntad— de Brasil para ejercer liderazgo se ha visto aún más debilitada, como resultado de desafíos internos, transformaciones en el entorno geopolítico y una ambivalencia estratégica persistente. Este apartado analiza la trayectoria del limitado liderazgo regional brasileño, desde los fundamentos históricos de su política exterior hasta los intentos fallidos de integración bajo administraciones recientes, con especial atención a la creciente divergencia política en la región y a las presiones externas intensificadas por las estrategias de Estados Unidos durante el mandato de Donald Trump.

Los estrechos vínculos entre Río de Janeiro y Washington, promovidos por Rio Branco —considerado el fundador de la diplomacia brasileña moderna—, establecieron una orientación duradera en la historia diplomática de Brasil: el americanismo. La idea de mantener una proximidad diplomática con Estados Unidos como principio rector del posicionamiento internacional brasileño se sustentaba en una evaluación pragmática. A comienzos del siglo XX, la consolidación de Estados Unidos como potencia global ofrecía un posible contrapeso frente a la hegemonía tradicional de la política europea, que había dominado durante largo tiempo las relaciones internacionales. Para Brasil, este cambio resultaba particularmente atractivo. Tras la caída de la monarquía, Estados Unidos —menos involucrado en los asuntos europeos— se presentaba como un socio emergente, capaz de aportar un aire renovador al orden internacional.

Estados Unidos se consolidó rápidamente como la potencia más influyente del hemisferio. En consecuencia, el breve período en el que alinearse con Washington era percibido como una estrategia innovadora resultó efímero. Poco después de la gestión de Rio Branco, el americanismo comenzó a ser interpretado menos como una opción renovadora y más como una orientación conservadora dentro de la política exterior brasileña.

La relación de Brasil con América Latina ha sido, sin embargo, más compleja y, en ciertos momentos, controvertida. La percepción de Brasil como parte de América Latina ha evolucionado con el tiempo, atravesando ciclos de identificación y distanciamiento. En la década de 1920, los esfuerzos diplomáticos de Brasil por integrar el Consejo de la Sociedad de las Naciones reflejaban una identidad regional ambigua: el país buscaba una representación diferenciada entre la “América portuguesa” y la “América Latina”, lo que implicaba un intento de marcar distancia respecto a sus vecinos hispanohablantes. Solo en las décadas de 1930 y 1940, a partir de una comprensión más profunda de las dinámicas estructurales de la colonización y el desarrollo en las Américas —particularmente, de las similitudes entre las regiones colonizadas por España y Portugal—, Brasil comenzó a reconocer no solo las diferencias, sino también las importantes afinidades que compartía con el resto de América Latina. La inserción común en el sistema capitalista global y los patrones semejantes de participación en foros internacionales contribuyeron gradualmente

a una creciente identificación de Brasil con la región y a su percepción como potencial líder regional.

En consecuencia, la identidad internacional de Brasil ha oscilado históricamente, en paralelo con su relación con América Latina, reflejando una ambigüedad estratégica persistente. Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la diplomacia brasileña procuró destacar la singularidad del país dentro de la región, tomando distancia de sus vecinos hispanoamericanos y reafirmando una identidad occidental con raíces portuguesas. El propio concepto de América Latina excluía originalmente a Brasil, y aun dentro del país, la identificación con dicha categoría no fue inmediata. Solo con el auge de los discursos desarrollistas y tercermundistas en la segunda mitad del siglo XX —en particular, durante el período de la política exterior independiente en la década de 1960— Brasil comenzó a incorporar de manera más decidida su identidad latinoamericana, como parte de un realineamiento estratégico más amplio, orientado al distanciamiento de Estados Unidos y al fortalecimiento de la solidaridad con el sur global.

Este giro respondía no solo a cálculos geopolíticos, sino también a la creciente influencia de factores estructurales, como la dependencia económica y el subdesarrollo, condiciones que Brasil compartía con sus vecinos. Adoptar el latinoamericanismo permitió a la política exterior brasileña asumir una postura más autónoma y antihegemónica, y posicionar al país como líder regional y como puente entre el norte y el sur. No obstante, la autoidentificación de Brasil como país latinoamericano ha seguido siendo compleja y estratificada, y ha convivido con un deseo persistente de ser reconocido como actor occidental. Esta ambivalencia continúa moldeando su diplomacia regional, dando lugar a una aproximación cautelosa y selectiva frente a los procesos de integración latinoamericana. En lugar de comprometerse plenamente con uno u otro eje, la identidad regional de Brasil refleja un ejercicio constante de equilibrio estratégico, marcado por una ambigüedad que hunde sus raíces en la evolución histórica, cultural y política del país.

No obstante, como sostiene Andrés Malamud (2011), el giro de Brasil hacia América Latina no se ha traducido fácilmente en una posición de liderazgo regional reconocida. Brasil rara vez ha sido plenamente aceptado como líder —ni siquiera por un grupo reducido de países de la región— y, con frecuencia, se comporta como un líder sin seguidores. Esta situación obedece, en gran medida, a que sus iniciativas regionales suelen ser percibidas como instrumentos orientados a promover objetivos más amplios de proyección internacional, antes que como expresiones auténticas de solidaridad regional. En otras palabras, mientras que Brasil mantiene ambiciones globales claras y coherentes, su aproximación a la región ha estado marcada por una actitud ambivalente e inconsistente.

En la misma línea, Detlef Nolte (2015b) analiza el papel de Brasil en América del Sur y los desafíos que enfrenta para consolidar un liderazgo regional efectivo. El autor sostiene que, si bien Brasil aspira a una posición de preeminencia en la región, su liderazgo se mantiene limitado y frecuentemente cuestionado. La heterogeneidad estructural del continente, sumada a la reticencia de Brasil a asumir compromisos vinculantes o a ofrecer bienes públicos regionales, debilita su capacidad para ejercer una hegemonía en sentido tradicional. Nolte destaca que Brasil tiende a favo-

recer un “liderazgo blando”, sustentado en la persuasión y el consenso, antes que en la coerción o en incentivos materiales. No obstante, esta modalidad resulta inherentemente frágil, especialmente en contextos caracterizados por la debilidad institucional y la persistencia de profundas divergencias ideológicas.

Nolte examina también, de forma crítica, la excesiva dependencia de la diplomacia presidencial en los procesos de integración regional, una característica que a menudo conduce a la inconsistencia y la fragmentación. La coexistencia de iniciativas paralelas —como la UNASUR, la CELAC y la Alianza del Pacífico— refleja tanto la ausencia de una visión estratégica común como el predominio de lógicas personalistas en la política regional. Asimismo, el autor subraya que la aspiración de Brasil a lograr reconocimiento global —particularmente, a través de la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas— ha condicionado su postura regional, y lo ha llevado en ocasiones a priorizar compromisos globales por sobre los regionales. En última instancia, Nolte concluye que, si bien Brasil constituye un Estado pivote en América del Sur, su capacidad para ejercer liderazgo regional se ve limitada por factores internos y externos, lo que hace que la región dependa de su liderazgo solo de manera parcial y condicionada.

En este sentido, Detlef Nolte (2015a) también es crítico respecto de la falta de coherencia en los esfuerzos de integración en América Latina, señalando su fuerte dependencia de la diplomacia presidencial. Esta subordinación a liderazgos de carácter personalista genera dos debilidades centrales. En primer lugar, abre la puerta a iniciativas superpuestas y en competencia, muchas veces impulsadas por rivalidades entre potencias regionales que disputan espacios de liderazgo. En segundo lugar —y quizá de forma aún más problemática—, produce una fragilidad estructural, ya que los proyectos de integración tienden a avanzar o estancarse según la voluntad política de los presidentes en ejercicio, lo que los vuelve altamente vulnerables a los cambios de liderazgo interno y a agendas de corto plazo.

La actual administración de Lula constituye un ejemplo adicional de las limitaciones que enfrenta Brasil para ejercer un liderazgo efectivo en materia de integración regional, y evidencia tanto fragilidad política como una reducida capacidad de proyección económica. Al momento de su reelección, el manifiesto del Partido de los Trabajadores (Abdenur, Teixeira, Wagner y Abramovay, 2022) estableció de manera explícita que la revitalización de la UNASUR sería una prioridad de política exterior, en contraste con el proceso de desmantelamiento promovido durante los Gobiernos de Temer y Bolsonaro. En ese marco, Lula impulsó una iniciativa diplomática orientada a reactivar la cooperación regional, que culminó en la realización de una cumbre en Brasilia en mayo de 2023, con la participación de todos los jefes de Estado sudamericanos.

No obstante, la propuesta de Brasil para reinaugurar la UNASUR fue recibida con una resistencia generalizada. La mayoría de los países optó por no respaldar la iniciativa, lo que reflejó un escepticismo más amplio respecto del liderazgo de Brasil y una percepción persistente sobre la escasa legitimidad y utilidad de la institución reactivada. En definitiva, el único resultado concreto del encuentro fue el denominado “Consenso de Brasilia”: un documento vago y en gran medida simbólico, sin compromisos vinculantes ni una hoja de ruta institucional claramente definida.

Aunque concebido como un punto de partida para abordar futuras crisis políticas regionales, el consenso quedó paralizado. A septiembre de 2025, no ha generado resultados tangibles, lo que refuerza las dificultades de Brasil para movilizar un proyecto de integración latinoamericana coherente y unificado.

Para complejizar aún más el escenario, la relación entre Brasil y Argentina rara vez ha sido tan distante y tensa como en la actualidad, especialmente bajo las administraciones de Lula y Milei. Malacalza y Tokatlian (2022) analizan el progresivo debilitamiento de la asociación estratégica entre ambos países y sus implicancias para la integración regional en América del Sur. Los autores sostienen que esta relación —que alguna vez constituyó la piedra angular del MERCOSUR y de la coordinación política regional— ha transitado desde una lógica de integración hacia una dinámica de disociación. Si bien los marcos institucionales formales se mantienen vigentes, la voluntad política y la alineación estratégica se han erosionado de forma significativa, como resultado de asimetrías económicas, inestabilidad política interna y agendas divergentes en materia de política exterior. Los autores subrayan que, si bien ninguno de los dos países ha abandonado formalmente la alianza bilateral ni el proyecto de integración más amplio, la profundidad y efectividad de su cooperación se han reducido de manera considerable.

Todo indica que las dinámicas regionales más amplias —incluida la proliferación de iniciativas superpuestas y la emergencia de nuevos intereses geopolíticos— han contribuido significativamente a esta fragmentación. La ausencia de una visión compartida y de liderazgos efectivos, combinada con un marcado repliegue hacia lo interno tanto en Brasilia como en Buenos Aires, ha debilitado el impulso integracionista original. En definitiva, la relación entre Argentina y Brasil ya no parece desempeñar el papel de fuerza motriz que tuvo en el pasado, lo que sugiere que el regionalismo sudamericano opera hoy en un entorno más fragmentado y multipolar, donde la integración ha dejado de ser un objetivo estratégico central para convertirse, en el mejor de los casos, en una aspiración residual.

En este contexto demarcado por la persistente fragmentación política en América del Sur —y en evidente contraste con el período anterior de alineación política entre Gobiernos progresistas—, el regreso de Donald Trump al escenario internacional ha añadido una nueva capa de complejidad a las dinámicas regionales. La actual falta de cohesión ha dejado a la región especialmente expuesta a la estrategia de “divide y reinarás” impulsada por su administración.

3. La lógica de la estrategia de *divide et impera* de Trump

Al asumir el cargo de secretario de Estado en una segunda administración de Donald Trump, Marco Rubio dejó en claro que América Latina dejaría de ocupar un lugar marginal en la política exterior de Estados Unidos. En una columna titulada “Americas First”, publicada en el *Wall Street Journal*, Rubio (2025) afirmó: “Por muchas razones, la política exterior estadounidense se ha enfocado durante demasiado tiempo en otras regiones, desatendiendo la nuestra. Eso se termina ahora”. Al presentar al hemisferio occidental como una prioridad geoestratégica, Rubio argumentó que relacionarse activamente con las democracias vecinas no solo constituye

un imperativo moral, sino también una necesidad estratégica para contrarrestar la creciente influencia de China y Rusia. Como señaló Sweigart (2025), “la confirmación de Rubio indica que América Latina no solo está en el radar, sino que ocupa el centro de la visión de Trump sobre la proyección del poder estadounidense en el hemisferio”.

Desde nuestra perspectiva, la administración de Trump ha adoptado el principio de *divide et impera* como eje central de su estrategia hacia América Latina, en respuesta al avance de la influencia china y rusa en la región. El argumento conceptual que subyace a esta estrategia se basa en la lógica del “divide y reinarás”, según la cual los Estados con mayor poder buscan fragmentar deliberadamente bloques regionales o alianzas con el objetivo de preservar o ampliar su influencia. Esta táctica implica tanto el aprovechamiento de divisiones preexistentes como la promoción activa de nuevas fracturas entre países menos poderosos, a fin de impedir que conformen agrupamientos cohesionados capaces de resistir presiones externas o negociar de manera colectiva.

La lógica de *divide et impera* no responde únicamente a una actitud oportunista, sino que constituye una herramienta deliberada de política exterior. Al promover el bilateralismo por sobre el regionalismo, las potencias dominantes reducen la capacidad de negociación de los Estados individuales, haciéndolos más dependientes y, por ende, más susceptibles a la influencia externa. Esta estrategia resulta particularmente eficaz en regiones marcadas por una fuerte heterogeneidad política, ideológica o económica —como América Latina—, donde la fragmentación interna puede ser profundizada intencionalmente para impedir la acción colectiva. Como consecuencia, las instituciones regionales se debilitan; los esfuerzos alternativos de liderazgo se ven socavados y la potencia dominante conserva el control estratégico alentando la rivalidad y la desconfianza entre Estados vecinos.

La estrategia de *divide et impera* adoptada por Estados Unidos se encuentra profundamente anclada en la lógica histórica de la doctrina Monroe. En un capítulo de un libro publicado en 2018, Mônica Herz Pecequilo señala que, si bien las autoridades estadounidenses han declarado en diversas ocasiones el supuesto ocaso de dicha doctrina, “la pregunta que permanece es: ¿llegará el día en que verdaderamente se ponga fin a la doctrina Monroe?” (p. 313). Una pregunta que, más adelante, la propia autora se encarga de responder.

La realidad es que América Latina constituye un actor preferencial para Estados Unidos en tanto zona de influencia, y ello no cambiará —por más declaraciones diplomáticas que anuncien sucesivos “fines” de la Doctrina Monroe— ya que se trata, en última instancia, de un hecho geográfico (p. 328).

La reflexión de Pecequilo constituye un punto de partida sólido para el análisis que propone este trabajo sobre la visión de América Latina por parte de la segunda administración de Trump. Si desde las primeras décadas del siglo XIX la doctrina Monroe ha funcionado como un tropo persistente en la política exterior estadounidense, las expectativas para el futuro inmediato apuntan más a su continuidad —e incluso a su profundización— que a su superación. Se trata de una concepción puramente geopolítica del orden internacional, en la cual América Latina es asumida como una

zona natural de influencia de Estados Unidos, dada su proximidad geográfica y la marcada asimetría de poder entre ambas partes. En un escenario caracterizado por la fragmentación regional y la prevalencia de proyectos nacionales de corto plazo, centrados en agendas nacionales, esta disparidad se amplifica aún más, lo que debilita las capacidades colectivas de la región para equilibrar la relación y proyectar una respuesta común.

Esta volatilidad en la política de Estados Unidos hacia América Latina resulta particularmente riesgosa en un contexto marcado por la expansión sostenida de China en la región. Si bien el intercambio comercial chino con América Latina continúa centrado en materias primas, China ha superado a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil. El progresivo acercamiento económico entre Brasil y China se ha convertido en una fuente creciente de preocupación en Washington, en la medida en que desafía la influencia tradicional de Estados Unidos y complica sus esfuerzos por reafirmar un liderazgo geopolítico en el hemisferio.

No se trata únicamente de Brasil. La amenaza de uso de la fuerza por parte de la administración de Trump contra Panamá respondió a inquietudes vinculadas a la gestión del canal por una empresa con sede en Hong Kong, percibida por Washington como una posible vía indirecta para la proyección de intereses estratégicos chinos. Este episodio constituye un nuevo ejemplo de la capacidad de una administración estadounidense para ejercer una presión contundente sobre un país latinoamericano de menor tamaño, en defensa de lo que considera su esfera de influencia histórica. La advertencia dirigida a Panamá fue particularmente explícita al reafirmar que la doctrina Monroe no debe entenderse como una política revocable, sino como una condición geográfica permanente que continúa definiendo el entorno estratégico de la región.

La lógica de la estrategia *divide et impera* promovida por Trump en América Latina consiste en consolidar alianzas con aliados ideológicamente afines —como Javier Milei en Argentina o Nayib Bukele en El Salvador—, al tiempo que busca aislar a líderes percibidos como adversarios estratégicos, entre ellos, Nicolás Maduro en Venezuela, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, todos vistos en Washington como demasiado cercanos a China. Esta táctica va más allá de la mera instrumentalización de rivalidades históricas o diferencias ideológicas entre países; apunta también a profundizar las divisiones internas en los sistemas políticos de sus oponentes. En el caso de Brasil, por ejemplo, la estrategia de la administración de Trump se manifiesta en el respaldo explícito al expresidente Jair Bolsonaro y a su red de apoyos, con el objetivo de debilitar el liderazgo de Lula tanto en el ámbito interno como en su proyección regional.

Con este panorama en mente, la siguiente sección aborda cuatro dimensiones clave que probablemente delimiten los márgenes dentro de los cuales la administración de Trump aplicará su estrategia de *divide et impera* en sus relaciones con la región en los próximos años: comercio, migración, seguridad regional y la creciente fragmentación internacional de los países sudamericanos.

4. Comercio

El 2 de abril de 2025, la administración de Trump anunció la implementación de un sistema de aranceles recíprocos diferenciados por país, con tasas que oscilan entre el 10 % y el 50 %, aplicables a las importaciones provenientes de América Latina y otras regiones. En julio de 2025, el presidente Trump elevó los aranceles impuestos a Brasil al 50 %, con lo que inició una guerra comercial con la principal economía de América Latina, cuyas exportaciones a Estados Unidos incluyen cantidades significativas de carne bovina, café, jugo de naranja, aviones, acero y otros productos. El anuncio tuvo lugar menos de una semana después de la cumbre de los BRICS celebrada en Río de Janeiro, y dejó en evidencia que Brasil constituía el principal blanco de esta ofensiva comercial en el ámbito regional.

La lógica que sustenta la estrategia arancelaria de la administración de Trump se basa en la imposición rápida y agresiva de tarifas a países de diversas regiones del mundo, acompañada de plazos breves para iniciar negociaciones. El objetivo de esta táctica es forzar a los Gobiernos a entablar negociaciones bilaterales con Washington desde una posición de debilidad, despojándolos así de cualquier margen de maniobra colectiva. La velocidad y la intensidad de las medidas buscan precisamente impedir la formación de coaliciones o respuestas coordinadas. Si bien los BRICS aún no han logrado articular una estrategia común frente a estas presiones, América Latina se encuentra en una situación todavía más vulnerable, dada su persistente falta de coordinación política. Como se ha señalado, esta ofensiva arancelaria golpeó a Sudamérica en uno de sus momentos más críticos en términos de integración regional, dejando a los países individualmente expuestos y sin instrumentos efectivos de defensa conjunta.

Brasil, como uno de los principales exportadores mundiales de productos agrícolas, minerales e industriales, se encuentra en una posición delicada frente al nuevo régimen arancelario impuesto por Estados Unidos. Sectores clave como la carne bovina y el café enfrentan barreras comerciales de tipo sancionatorio, mientras que otros rubros estratégicos —como el petróleo, las aeronaves de Embraer y el jugo de naranja— han sido excluidos de los aumentos arancelarios. Si bien solo alrededor del 12 % de las exportaciones brasileñas se destinan al mercado estadounidense —frente al 28 % dirigido a China—, la diversificación de la matriz exportadora brasileña ofrece cierto margen de amortiguación frente a las disrupciones comerciales. En respuesta, el Gobierno de Brasil ha activado instrumentos como la Ley de Reciprocidad Comercial y ha solicitado formalmente la apertura de consultas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) para impugnar las medidas estadounidenses, pese al progresivo debilitamiento de los mecanismos multilaterales de solución de controversias.

A pesar del impacto disruptivo del régimen arancelario impulsado por la administración de Trump sobre las economías sudamericanas, la región ha mostrado una notable falta de coordinación en la elaboración de una respuesta colectiva. La mayoría de los Gobiernos ha optado por seguir estrategias bilaterales con Washington, con el objetivo de obtener exenciones o mitigar los efectos económicos de manera individual. Esta reacción fragmentada refleja debilidades estructurales de larga data en los mecanismos de integración regional, en particular, el deterioro de la

UNASUR y el estancamiento crónico del MERCOSUR. La ausencia de un marco efectivo de coordinación comercial regional facilita que Estados Unidos aproveche las asimetrías existentes, fomentando la competencia entre países mediante esquemas arancelarios diferenciados y señales diplomáticas informales.

Brasil, como la principal economía sudamericana y actor diplomático de mayor proyección regional, no ha logrado hasta el momento articular una respuesta común con sus vecinos frente a las agresivas medidas comerciales adoptadas por la administración de Trump. Si bien ha emprendido acciones formales —como la solicitud de consultas ante la OMC—, estas iniciativas han permanecido circunscritas al ámbito nacional. Brasilia no ha convocado reuniones regionales de alto nivel, ni ha propuesto acciones jurídicas coordinadas o impulsado un diálogo estratégico en el marco del MERCOSUR o la CELAC que permita consolidar una postura regional. En consecuencia, América del Sur continúa políticamente desarticulada y económicamente vulnerable, sin la cohesión necesaria para contrapesar el accionar de Estados Unidos ni para incidir en el rumbo de las relaciones comerciales hemisféricas.

5. Migración

La misma lógica estratégica se manifiesta en el ámbito migratorio. Como es bien sabido, millones de latinoamericanos han migrado a Estados Unidos en las últimas décadas. En este contexto, el presidente Trump hizo de la inmigración uno de los pilares centrales de su plataforma de política interna. La implementación de políticas antiinmigratorias por parte de su administración volvió a tomar por sorpresa a los países latinoamericanos, debido a la ausencia de instituciones regionales o marcos de cooperación que permitan enfrentar, de manera coordinada, los excesos y las violaciones a los derechos humanos cometidos contra sus ciudadanos. Hasta el momento, cada Gobierno ha gestionado el tema de forma bilateral, negociando directamente con Washington las condiciones en que se llevarán a cabo las deportaciones.

Cuando el presidente Gustavo Petro criticó públicamente las medidas migratorias adoptadas por la administración de Trump hacia ciudadanos colombianos, la reacción fue inmediata. Trump amenazó con imponer aranceles adicionales a Colombia, lo que obligó a Petro a moderar su posición. Casi en simultáneo, autoridades brasileñas evaluaban emitir una declaración en la misma línea, pero el caso colombiano no funcionó como advertencia. En lugar de adoptar una postura de confrontación, Brasil optó por evitar una escalada diplomática y se limitó a establecer un reducido grupo interagencial encargado de coordinar directamente con autoridades estadounidenses.

6. Seguridad regional

La presidencia de Javier Milei en Argentina —un firme partidario de Trump— constituye uno de los ejemplos más elocuente de la nueva heterogeneidad política en América del Sur y de cómo esta afecta profundamente la capacidad de la región para articular respuestas coordinadas. La estrecha alineación de Milei con los intereses

de Washington revela cómo Estados Unidos puede valerse de aliados regionales para profundizar divisiones e impedir iniciativas de cooperación sudamericana.

Desde el inicio de su mandato, Milei ha priorizado la reconstrucción de las Fuerzas Armadas argentinas, tras décadas de desinversión y deterioro institucional. Si bien existe una necesidad legítima de modernizar el equipamiento militar, el presidente ha buscado activamente apoyo estadounidense para revitalizar las capacidades defensivas del país. En ese marco, se concretó un acuerdo trilateral entre la administración de Trump, Dinamarca y Argentina para la adquisición de 24 aviones de combate F-16. A este se sumó un convenio bilateral con Washington para la compra de vehículos blindados Stryker. Cabe destacar que, durante el Gobierno de Alberto Fernández, Brasil había intentado promover la venta de tanques Guaraní a Argentina, en el marco de un esfuerzo por fortalecer los vínculos en materia de defensa. Sin embargo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) bloqueó la operación, alegando preocupaciones sobre la solvencia crediticia argentina. Esta vacancia fue rápidamente aprovechada por Estados Unidos, que supo capitalizar la coyuntura a su favor.

La aproximación de Trump al presidente Milei y su disposición a respaldar las demandas militares de Argentina pueden interpretarse como manifestación clara de una estrategia clásica de *divide et impera*. Lejos de propiciar una mayor cooperación regional, Estados Unidos parece utilizar deliberadamente a Milei como un socio estratégico para debilitar la proyección regional de Brasil, especialmente en un terreno tan sensible como el de la defensa y la seguridad.

En este contexto, todo indica que el realismo periférico formulado por Carlos Escudé (1992) ha regresado a la Casa Rosada. Ante el ascenso de una potencia regional como Brasil, otros Estados sudamericanos tienden a buscar mecanismos de balance recurriendo al respaldo de potencias extrarregionales. Esta dinámica, ausente durante los años del kirchnerismo, parece haberse reactivado bajo la presidencia de Milei. El realismo periférico adquirió prominencia durante la etapa de unipolaridad estadounidense, al postular que los Estados democráticos periféricos priorizarían el desarrollo económico mediante una estrategia de alineamiento con la potencia hegemónica, evitando costosos intentos de autonomía estratégica. Diversos ejemplos en América Latina han dado sustento a esta hipótesis: países como Chile y Colombia, que adoptaron políticas exteriores pragmáticas y cooperativas hacia Estados Unidos, obtuvieron mayores niveles de estabilidad política y crecimiento económico que aquellos que apostaron por modelos confrontativos, como Venezuela o incluso la propia Argentina en determinados momentos. Todo parece indicar que Milei estaría reeditando esta orientación estratégica, acercándose al modelo chileno-colombiano. Esta elección refuerza las tácticas de fragmentación promovidas por la administración de Trump, orientadas a reducir la influencia regional de Brasil.

7. Divisiones internas en Brasil

Tal vez la táctica más eficaz de *divide et impera* empleada por la administración de Trump ha sido la explotación de las divisiones políticas internas de Brasil. La carta enviada en julio, en la que se anunciaban fuertes aranceles a las exportaciones bra-

sileñas, hizo un énfasis particular en la situación política en torno al expresidente Jair Bolsonaro. En el texto, Trump alegaba que Bolsonaro era víctima de una “cacería de brujas” y sostenía que Brasil debía ser sancionado con aranceles elevados hasta modificar su comportamiento. Esta maniobra no solo representó un gesto de apoyo hacia Bolsonaro, sino que también buscó profundizar la polarización interna y debilitar la posición institucional de Brasil en el ámbito regional.

Para numerosos analistas, la estrategia que el presidente Trump despliega respecto de Brasil se aproxima a una forma de cambio de régimen. Ante el avance sostenido de China como actor estratégico en América del Sur, sustituir al Gobierno de Lula por una administración más alineada con los intereses de Estados Unidos —capaz de contener la creciente influencia de Pekín en la región— representaría un logro geopolítico significativo tanto para Trump como para su secretario de Estado, Marco Rubio. Desde 2023, el presidente Lula ha profundizado de manera significativa los vínculos bilaterales con China, al punto de que Beijing ha pasado a ejercer mayor influencia económica en Brasil que Washington. Sin embargo, en lugar de desplegar una estrategia de incentivos que favorezca el acercamiento, Estados Unidos ha optado por una estrategia de *divide et impera*, buscando aislar políticamente a Lula en el plano interno y ejercer presión mediante medidas coercitivas. Hasta el momento, no obstante, esta estrategia no ha producido los resultados esperados, y todo indica que la administración de Trump podría haber subestimado la resiliencia del Gobierno de Lula.

Conclusión

El regreso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos ha acentuado patrones históricos en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y reactivó un enfoque unilateralista y una lógica geopolítica que concibe a la región como una zona de influencia “natural”. En un contexto marcado por el avance sostenido de China en América del Sur y por el debilitamiento de mecanismos regionales, como la UNASUR y el MERCOSUR, los países sudamericanos se encuentran cada vez más expuestos a formas de bilateralismo asimétrico y a tácticas coercitivas impulsadas por la nueva administración estadounidense.

El presidente Trump ha revitalizado una estrategia clásica de *divide et impera* en América Latina, orientada no solo a reafirmar la influencia estadounidense, sino a debilitar activamente la cohesión regional. A través del respaldo militar y diplomático a Gobiernos ideológicamente afines —como el de Javier Milei—, la imposición de medidas económicas coercitivas —como los aranceles punitivos a las exportaciones brasileñas— y la promoción de vínculos bilaterales por sobre esquemas multilaterales, la administración de Trump ha socavado de forma sistemática los esfuerzos de integración sudamericana. Esta estrategia se apoya tanto en las divergencias ideológicas entre Gobiernos como en las fracturas políticas internas, particularmente visibles en Brasil, donde Estados Unidos ha expresado abiertamente su apoyo a figuras opositoras como Jair Bolsonaro. Esta estrategia calculada refleja un retorno más amplio al pensamiento propio de la doctrina Monroe, en el que la proximidad y la disparidad de poder justifican una implicación intrusiva de Estados Unidos.

En este contexto, las tácticas desplegadas por Trump no constituyen respuestas *ad hoc*, sino que forman parte de un manual geopolítico deliberado para debilitar la resistencia colectiva y sostener la primacía estadounidense. La fragmentación persistente de la región —exacerbada por la postura ambivalente de Brasil frente a la integración— ofrece un terreno fértil para el éxito de estas estrategias. A menos que Brasil y sus vecinos adopten medidas concretas para fortalecer la coordinación regional, el *divide et impera* de Trump seguirá siendo una herramienta eficaz para reconfigurar la política hemisférica en favor de un nuevo orden interamericano.

Para enfrentar una segunda administración de Trump, Brasil y sus países vecinos deben revitalizar de manera decidida los mecanismos de cooperación regional, no solo como respuesta frente a Estados Unidos, sino como estrategia para construir una resiliencia colectiva. El comercio, la migración, la seguridad y los minerales críticos no deberían ser tratados como vulnerabilidades aprovechables por las grandes potencias, sino como ejes estratégicos de una agenda sudamericana común. Solo a través de la integración, la coordinación estratégica y la claridad diplomática podrá la región resistir la fragmentación y afirmar su relevancia en el nuevo orden global.

Referencias

- Abdenur, A., Teixeira, I., Wagner, J. y Abramovay, P. (2022). *Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil*. Plataforma CIPÓ e Fundação Perseu Abramo.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico*. Planeta.
- Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (2022). Argentina e Brasil: entre desintegração e dissociação? *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (3), 138-167.
- Malamud, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Nolte, D. (2015a). Como lidar com um candidato a potência emergente? O Brasil e a América do Sul como uma região (in)dependente (pp. 17-45). En A. Malamud y A. Ribeiro-Hoffmann (orgs.). *América do Sul no mundo: A atuação internacional do Brasil* (Tomo 19). IPEA.
- Nolte, D. (2015b). *New Regional Dynamics in Latin América? A View from Latin América*. (GIGA Working Papers, N.º 276). GIGA – German Institute of Global and Area Studies.
- Pecequillo, C. S. (2018). As Relações com os Estados Unidos (2008-2015) (pp. 301-331). En W. A. Desiderá Neto, S. A. L. Florêncio, H. Ramanzini Junior y E. B. Silva Filho (orgs.), *Política externa brasileira em debate: Dimensões estratégicas de inserção internacional no pós-crise de 2008* (Vol. 1). FUNAG/IPEA.
- Rubio, M. (30 de enero de 2025). Marco Rubio: An Americas First Foreign Policy. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/opinion/an-americas-first-foreign-policy-secretary-of-state-rubio-writes-western-hemisphere-too-long-neglected-a81707b0>
- Sweigart, E. (22 de enero de 2025). What Marco Rubio Has Said About Latin América. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/what-marco-rubio-has-said-about-latin-america>

China en la infraestructura estratégica de Sudamérica: inserción geoeconómica y poder estructural



Dafne Esteso

Magíster en Desarrollo Contemporáneo por la Universidad Normal de Beijing. Coordinadora Académica del Centro de Estudios Argentina-China. Correo de contacto: aesteso@sociales.uba.ar



Ignacio Villagrán

Doctor en Lenguas y Culturas Asiáticas por la Universidad de Michigan. Es director del Centro de Estudios Argentina-China, profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y profesor-investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo de contacto: villagran.ignacio@gmail.com



Brenda Vladisauskas

Economista por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro de Estudios Argentina-China. Correo de contacto: b.vladisauskas@gmail.com

1. Introducción

Las inversiones chinas en el extranjero han experimentado un crecimiento significativo desde principios de la década de 2000, reconfigurando el financiamiento para el desarrollo, especialmente en lo que respecta al financiamiento verde para el desarrollo (Jiang, 2015; Chin y Gallagher, 2019). China ha impulsado su estrategia de desarrollo internacional principalmente a través de dos políticas consecuentes y complementarias: la “estrategia de salir al mundo” y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). La estrategia de salir al mundo fue propuesta por Jiang Zemin a comienzos del nuevo milenio con el objetivo de posicionar a las empresas chinas en el extranjero y adquirir activos de empresas extranjeras a fin de avanzar el desarrollo tecnológico de las industrias chinas. La IFR, lanzada por

Xi Jinping en 2013, complementó esta política, y puso de manifiesto las crecientes capacidades de China para el financiamiento de proyectos de infraestructura, que se concentraron primero en la región de Asia Central, y luego a nivel global, posiciionándola como una fuente clave de capital mediante préstamos de Estado a Estado e inversiones de empresas estatales chinas, especialmente en sectores estratégicos como el energético y el de infraestructura de transporte (puertos, ferrovías y carreteras).

Dado que desde su ingreso a la Organización Mundial del Comercio, hace poco más de dos décadas, China ha logrado convertirse en el principal o uno de los principales socios comerciales de la mayor parte de los países del mundo, y ha promovido las relaciones bilaterales bajo el principio de “beneficio mutuo”, el Gobierno chino suele destacar que, tanto por el acceso a su mercado interno como por las iniciativas que promueven el desarrollo integral de los países socios, el crecimiento de China ha creado oportunidades mutuamente beneficiosas para sí misma y para otros países (Chen, Zhou y Wang, 2018; Wang, 2024).

Desde los aportes de Albert O. Hirschman a los estudios de la relación entre los vínculos comerciales y el poder integral de los Estados, la literatura sobre la geoeconomía se ha multiplicado, y la utilización de este concepto se ha hecho cada vez más frecuente para interpretar la dinámica de poder global, y más particularmente, para referirse al uso de las herramientas económicas y comerciales para lograr objetivos geopolíticos. En este sentido, se actualiza la noción tradicional de geopolítica centrada en el poder territorial, militar o diplomático entre Estados para analizarla desde una perspectiva más amplia. Entonces las herramientas económicas como las inversiones y el financiamiento no constituyen meramente instrumentos para el crecimiento o el bienestar, sino que son conscientemente aplicadas para influir en la distribución de poder y la política internacional, definiendo el sistema global actual (Zelicovich, 2025). Por tanto, entendemos por geoeconomía la práctica que los países utilizan para alcanzar sus objetivos geopolíticos y económicos derivada de las relaciones financieras y comerciales existentes, es decir, el ejercicio de la geopolítica por medios económicos (Benzi, Domínguez Martín, Lo Brutto y Rodríguez Albor, 2021).

En cuanto a la importancia del financiamiento de organismos de crédito chinos para proyectos de infraestructura en Latinoamérica y otras regiones del mundo, nos interesa señalar que unas pocas instituciones concentran la mayoría de los flujos de capitales. Entre ellos, se destacan el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportación e Importación de China (CHEXIM), que han liderado el financiamiento de la expansión de la presencia de empresas chinas a nivel global. El CDB y el CHEXIM otorgan financiamiento para distintos proyectos a partir de una evaluación de sus riesgos y utilidades, así como para otros que se perciben como asociados a los objetivos de política exterior de Beijing. En conjunto, estas instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD) desempeñan un papel crucial en la economía global, ya que contribuyen a la creación y el sostenimiento de bienes públicos como la infraestructura y la capacidad institucional, fomentan sectores emergentes como las energías renovables hasta que puedan atraer inversión privada, y promueven la integración internacional. Asimismo, otorgan préstamos para

respaldar objetivos de política, por lo que ambas se conocen como “bancos de política” (Malacalza, 2019; Gallagher y Myers, 2020). En este sentido, son comparables a los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), bancos nacionales de desarrollo (BND) y agencias de crédito a la exportación (ACE) en todo el mundo (Ray, Morro, Ni, Yue y Zhapabayeva, 2025).

En este artículo, nos proponemos pensar, desde la geoeconomía, el impacto que estas modalidades de financiamiento de los organismos de crédito chinos para los proyectos de infraestructura en Latinoamérica han tenido en la promoción del desarrollo de los Estados que tomamos para nuestra muestra.

En el caso chino, se puede observar que el fomento de los intercambios económicos con ciertos actores se canalizó por medio de asistencia internacional oficial, ayuda humanitaria, financiamiento para el desarrollo, acceso a divisas, preferencias comerciales, aranceles preferenciales y subsidios.¹ Así, las iniciativas de China a través del financiamiento de proyectos de infraestructura estratégica en Sudamérica no deben evaluarse únicamente por sus impactos financieros o comerciales, sino como mecanismos de inserción estructural con implicancias geopolíticas, tecnológicas y ambientales; es decir, acciones económicas como instrumentos para fines más amplios. Nos proponemos analizar los proyectos más relevantes de inversión y financiamiento chino en Sudamérica, a saber: el puerto de Chancay en Perú; las líneas de transmisión de ultra alta tensión en Río de Janeiro, Brasil; y los proyectos energéticos en las provincias de Jujuy y Santa Cruz, Argentina, observando sus implicancias geoeconómicas.

2. Sudamérica

La inversión extranjera directa (IED) de China en Sudamérica ha variado a lo largo del tiempo, con tendencias tanto en valor como en volumen que responden al impulso de la IFR entre 2015 y 2019, a la pandemia del COVID entre 2020 y 2021, y a diversas estrategias de inserción de los organismos chinos en los contextos políticamente volátiles de los países sudamericanos. Del total de las inversiones chinas en Brasil, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay entre 2004 y 2024, un 13 % se han destinado a infraestructura (Urdinez y Myers, 2025). A pesar de estas fluctuaciones, observamos que las inversiones y los financiamientos radicados en los rubros de la construcción de infraestructura, ya sea por renovación o desde cero (proyectos *greenfield*), las adquisiciones de empresas y los proyectos *joint-ventures* alcanzaron su punto máximo en los años 2017 y 2018, y no han recuperado ese nivel en los años posteriores a la pandemia.

Brasil es el principal destino de las inversiones chinas en la región; en términos de número de proyectos, le siguen Argentina y Chile. Sin embargo, en términos de valor total de los proyectos, le sigue Perú. Si bien el sector energético representa un interés constante por parte de los inversores chinos, la región presenta inversio-

1 Sobre ello, Zelicovich (2025) distingue que estas dinámicas geoeconómicas, como el comercio y la inversión, antes considerados motores de cooperación internacional, han pasado a evaluarse como factores potenciales de vulnerabilidad en la inserción internacional de un país, lo que ha dado lugar a un cambio significativo en el funcionamiento de la globalización.

nes de China en minería, infraestructura, agronegocios, entre otros, principalmente en países como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Bolivia (Urdinez y Myers, 2025). Estas inversiones responden a una combinación de motivos económicos, políticos y estratégicos. Al ser China el principal socio comercial de la mayoría de los países recién mencionados, resulta clave modernizar la infraestructura de transporte fluvial y terrestre, así como la ampliación de la capacidad portuaria. Mediante la modernización e integración de la infraestructura de transporte y carga en los países de Sudamérica, China procura disminuir los costos de transporte y fomentar el comercio con la región, considerando especialmente la necesidad de abastecerse de materias primas y expandir sus mercados de exportación. Sin embargo, además de las inversiones relacionadas a la expansión de mercados y al acceso a recursos naturales estratégicos, también existen proyectos orientados hacia la internacionalización de empresas y tecnología chinas, así como la inserción estructural y poder de influencia en áreas estratégicas como energía, transporte y telecomunicaciones.

En julio de 2025, Brasil y China firmaron un memorando de entendimiento de un proyecto ferroviario bioceánico que permitiría conectar el puerto de Açu, en el estado de Río de Janeiro, con el puerto de Chancay en Perú, recientemente inaugurado a partir de una significativa inversión china. Esto denota una estrategia a largo plazo en lo que respecta al desarrollo de infraestructura en América del Sur por parte de China, que refleja la elección de ciertos mecanismos de inserción estructural de la principal potencia asiática en la región.

Se observa la misma estrategia en los sectores energéticos de Brasil y Argentina, donde Beijing desplegó una política de inserción profunda a través del financiamiento y control de infraestructura crítica. En Brasil, la empresa estatal State Grid Corporation of China (SGCC) se convirtió en uno de los principales operadores de transmisión eléctrica del país, tras adquirir compañías locales y construir líneas de ultra alta tensión que conectan el norte hidroeléctrico con el sudeste industrializado. En Argentina, proyectos como el complejo solar Cauchari en la provincia de Jujuy y las represas hidroeléctricas en Santa Cruz replican un esquema similar: financiamiento y fuerte presencia de empresas estatales chinas en sectores clave para la transición energética (González Jáuregui, 2021). Desde nuestra perspectiva, se entiende que, al rédito económico, se añade el componente geoeconómico en el que China se posiciona como actor clave en los sistemas energéticos de la región.

2.1. Líneas de transmisión eléctrica, Brasil

Del total de acuerdos firmados desde 2004 entre China y los principales países de la región —Brasil, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay—, un 33 % lo componen proyectos energéticos con financiamiento chino. En línea con su estrategia de seguridad energética interna, entre los países de la región, Brasil es el destino más grande para las inversiones chinas en energía desde 2004. Desde ese año, un 66 % del total invertido por China en Brasil fue destinado al sector energé-

tico.² La participación de empresas chinas en el sector de transmisión eléctrica de Brasil es particularmente significativa. La ya mencionada SGCC es uno de los principales actores del ecosistema de transmisión eléctrica, que encabeza un proceso de expansión desde 2010, cuando adquirió siete empresas brasileñas de transmisión de energía que poseían una red de más de 3000 km de líneas de transmisión de 500 kilovoltios en el sureste de Brasil. Posteriormente, SGCC logró otras asociaciones y compromisos a largo plazo para construir líneas de transmisión en el país (Husar y Best, 2013).

El pasado 3 de julio, en el marco de la 10.^a Reunión Anual del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), presidido por Dilma Rousseff, el NDB y la compañía State Grid Brazil Holding (subsidiaria de SGCC) firmaron un memorando de entendimiento para implementar el proyecto GATE (Graça Aranha Silvânia Transmissora de Energia). El plan busca aumentar la capacidad de transmisión de energía, descongestionar el corredor de transmisión, reducir la restricción de los proyectos de energía renovable existentes y permitir inversiones en futuros proyectos eólicos y solares en la región nordeste de Brasil. El NBD considera la posibilidad de financiar el proyecto en renminbi (RMB), con un monto estimado de 2150 millones de RMB (aproximadamente 300 millones de USD).³ Conforme a las necesidades de actualización y expansión en términos de matriz energética brasileña, las líneas de transmisión no solo permiten transportar energía limpia de manera eficiente, sino que también tienen un impacto estructurante al reforzar el predominio de fuentes hidroeléctricas y garantizar su distribución en regiones relevantes para el crecimiento económico. A su vez, fortalecen las condiciones para una mayor integración energética en América del Sur, al facilitar futuras interconexiones transfronterizas y contribuir a una mayor seguridad energética tanto para Brasil como para sus vecinos.

La intensificación de lazos en materia de asociaciones tecnológicas podría implicar un despliegue más rápido de tecnologías de energía limpia en economías emergentes, así como nuevas formas de mitigación del cambio climático. Además de la búsqueda de aumentar su rentabilidad en proyectos en el extranjero por parte de State Grid, la operación en Brasil le permite ganar experiencia en el desarrollo de sistemas que separan las instalaciones de la red eléctrica de las de generación, con aprendizajes para su propio sistema eléctrico. En un contexto de desaceleración del crecimiento interno, China puede beneficiarse de la creciente demanda de países como Brasil para beneficiar a empresas chinas que busquen expandirse más allá del mercado interno. Por último, al exportar su tecnología UHV (ultra alto voltaje) y sus estándares para redes inteligentes, China puede asegurarse la entrada de sus productos en mercados internacionales (Husar y Best, 2013).

2 Datos obtenidos del Mapa Repositorio Regional de Inversiones Chinas en América Latina del Núcleo Milenio de ICLAC (Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile), disponible en: <https://iclac.cl/mapa-repositorio-regional-de-inversiones-chinas/>

3 Según manifiesta el New Development Bank (2025).

2.2. Puerto de Chancay, Perú

China y Perú comenzaron como socios comerciales, luego mejoraron su relación a una estratégica y, finalmente, elevaron el nivel a la de sociedad estratégica integral en 2013. En el marco de la incorporación del Perú a la IFR, dos grandes empresas —la peruana Volcan Compañía Minera y la china COSCO Shipping Ports Limited— suscribieron los acuerdos societarios para llevar a cabo la construcción del megacomplejo portuario de Chancay.⁴ A tal fin, constituyeron una empresa conjunta que estaría a cargo de la gestión del proyecto, Terminales Portuarios Chancay (TPCH) S. A., de la cual COSCO adquirió el 60 % del paquete accionario (Autoridad Portuaria Nacional, 2019). Cabe destacar que COSCO forma parte del grupo Ocean Alliance junto con otras de las principales navieras del mundo (CMA CGM, Evergreen Line y Orient Overseas Container Line), las cuales firmaron un memorando de entendimiento en 2016 con el objetivo de cubrir las rutas Asia-Europa, Asia-Mediterráneo, Asia-mar Rojo, Asia-Medio Oriente, Transpacífico, Asia-costas este de América del Norte y Transatlántico (COSCO SHIPPING Lines, 2024). Este acto contó con la presencia de autoridades de los Gobiernos peruano y chino.

En noviembre de 2024, Xi Jinping visitó Perú, país que oficiaba de anfitrión de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).⁵ Durante ese evento, el presidente Xi Jinping y la presidenta Dina Boluarte inauguraron conjuntamente el puerto de Chancay, ceremonia que realizaron desde el Palacio Presidencial. Se trata de la primera inversión portuaria de COSCO Shipping en América del Sur, la cual se estima en unos USD 1400 millones. La escala del puerto, y su ubicación geográficamente más cercana a los puertos de China en comparación con otros puertos de Sudamérica, permite no solo la salida directa de minerales y otros productos peruanos, sino que podría llegar a reconfigurar las principales conexiones marítimas entre Asia y América del Sur, al concentrar y distribuir carga entre ambos continentes, reduciendo significativamente los costos logísticos (combustible, días de navegación, etc.) (Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú, 2025). Chancay es un puerto de aguas profundas que posee cuatro muelles y está diseñado para una capacidad de procesamiento de un millón de TEU (*twenty-foot equivalent unit*), seis millones de toneladas de carga a granel y 160.000 vehículos al año. Actualmente, la terminal concluyó su fase de prueba, durante la cual se registraron movimientos de aproximadamente noventa embarcaciones internacionales, hacia y desde países como Panamá, Ecuador, Chile, Colombia, México y China (COSCO Shipping, 2024).

La reducción de costos logísticos es de gran relevancia para un país como Perú, cuyo principal socio comercial es China, país con el que firmó un Tratado de Libre Comercio en 2009 y al que exportó USD 25.000 millones en 2024, con lo que ob-

4 En 2019, Perú se convirtió en el 19.º país de América Latina en incorporarse a la IFR. En el marco del Segundo Foro de la Franja y la Ruta celebrado en Beijing ese mismo año, autoridades peruanas y chinas mantuvieron diálogos sobre el posible desarrollo de importantes proyectos de infraestructura, entre ellos un tren bioceánico que conectaría Brasil con la costa peruana, una hidrovía en la región amazónica que facilite la navegación de grandes embarcaciones, y la construcción de un megapuerto en la zona de Chancay, al norte de Lima.

5 Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2024, “Declaración conjunta entre la República del Perú y la República Popular China sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral”.

tuvo un superávit comercial de 9000 millones.⁶ Cabe destacar que Perú ni siquiera es el país de la región que más exporta a China: fue superado en 2024 por Brasil (USD 116.000 millones) y Chile (USD 40.000 millones), con lo cual la posterior conexión de infraestructura hacia la costa peruana podría permitir la exportación de productos de otros países de América del Sur evitando la alternativa hacia los puertos del océano Atlántico o hacia el canal de Panamá.

La infraestructura del megapuerto claramente brinda a China un acceso más rápido y seguro a productos necesarios para su economía, como son los productos agrícolas y mineros que importa de la región de América del Sur, a la vez que simplifica la llegada de productos chinos a la región. Sin embargo, cabe destacar el posible impacto del puerto de Chancay sobre los puertos chilenos, que forman parte del Corredor Bioceánico entre Chile, Argentina, Paraguay y Brasil, ya que la conexión con Brasil podría pasar a realizarse a través de Perú. Con Chancay como nuevo nodo logístico, dichos puertos podrían perder peso en la redistribución de carga y enfrentar mayores costos. En un contexto global en donde el Indo-Pacífico cobra particular relevancia, las transformaciones demuestran la necesidad de pensar el desarrollo de infraestructura portuaria con una perspectiva estratégica, como herramienta para ganar relevancia en los entramados comerciales globales. En este sentido, la puesta en operación de este nuevo megapuerto ejemplifica claramente la decisión del Gobierno peruano por continuar la cooperación con China en el largo plazo. Por ende, puede resultar incómoda, e incluso preocupante, para los tomadores de decisión en Washington.

Desde el inicio del segundo mandato de Donald Trump en la presidencia de los EE. UU., observamos un recrudecimiento de las tensiones geoeconómicas, como consecuencia del uso reiterado de amenazas de coerción económica y distintos intentos por redefinir las normas que rigen la globalización (Zelicovich, 2025). En un contexto de crecientes disputas comerciales entre las principales potencias y de interrupción de cadenas globales de suministros, el Perú podría cobrar mayor peso en la región e incluso consolidarse como un *hub* portuario global, potenciando vínculos comerciales transregionales.

A nivel local, existen cuestionamientos acerca de la solicitud de exclusividad por parte de COSCO que inicialmente rechazó el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) y que luego fue resuelta por la modificación de la Ley del Sistema Portuario Nacional de Perú en 2024, que determinó la exclusividad en la provisión de servicios para el titular de un puerto privado una vez otorgada la habilitación portuaria. Además de la controversia que generó el cambio regulatorio que permite brindar servicios portuarios de manera exclusiva, el avance de las obras generó disputas con comunidades de pescadores y vecinos (que denunciaron grietas y hundimientos de la tierra) y discusiones respecto al impacto ambiental de las obras. Hubo cuestionamientos al estudio de impacto ambiental realizado por COSCO, alegando daños irreparables tanto en la fauna marina como en especies de aves hasta la erosión de las costas y corrimiento de tierras (Fernández, 2024). Constituye una responsabilidad y un desafío para el

6 Según datos de ITC Trade Map, Trade statistics for international business development (International Trade Centre, s. f.), disponible en: <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Gobierno peruano interferir en la capacidad de decisión sobre qué actores y bajo qué condiciones podrán aprovechar el puerto, dado el control mayoritario por parte del operador estatal chino, pero es evidente que, con la operación del megapuerto de Chancay, Perú busca convertirse en el principal centro de la región.

2.3. La cooperación subnacional china en Argentina

Desde la década de 2010, las provincias han intensificado sus lazos internacionales con el propósito de fortalecer sus oportunidades de desarrollo local. Las provincias de Jujuy y Santa Cruz históricamente han presentado escasa diversificación de sus matrices productivas: sus economías giran alrededor de la explotación de los recursos naturales sin mayor valor agregado. Se trata de territorios alejados de los principales puntos de distribución y consumo del país, que dependen en gran medida de los aportes financieros del Gobierno nacional. No obstante, estas provincias del norte y del sur, constituidas como “doble periferia” (Juste y Rubiolo, 2023), han desempeñado un papel protagónico en los vínculos con China, ampliando y diversificando la agenda bilateral con ese país.

Cabe señalar que, en términos de los acuerdos políticos necesarios, el marco regulatorio existente y la arquitectura de financiamiento que regulan su construcción y puesta en funcionamiento, el Parque Solar Cauchari y las represas de la Patagonia presentan dos de los ejemplos más complejos y heterogéneos en sus dinámicas de los casos que se analizan en el presente artículo (Esteso y Haro Sly, 2024).

2.3.1. Represas Kirchner-Cepernic

El primer proyecto de represas hidroeléctricas en la Patagonia fue desarrollado en la década de 1950, durante el Gobierno de Juan Domingo Perón, por la Empresa Estatal de Agua y Energía Eléctrica. Sin embargo, no fue hasta 1978, durante la dictadura militar, cuando se llevaron a cabo los primeros estudios técnicos y borradores del proyecto (Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, 2010). La dictadura, que supuso uno de los primeros grandes experimentos neoliberales del país, abogó por reducir el papel del Estado en proyectos estratégicos, revisando y dando de baja distintas propuestas de infraestructura energética. En la década de 1990, en pleno apogeo del Consenso de Washington y la segunda ola de políticas neoliberales, el Gobierno de Carlos Menem lideró la privatización del sector energético argentino, que históricamente había estado controlado por empresas estatales. Durante este período, se relanzó el histórico proyecto de desarrollo de las represas hidroeléctricas sobre el río Santa Cruz.

En 2014, durante la visita de Estado de Xi Jinping a la ciudad de Buenos Aires y la firma de la Asociación Estratégica Integral (AEI) entre ambos países, el CDB, en asociación con el ICBC y el Banco de China (BOC), acordó un financiamiento total de USD 4700 millones para la construcción de dos represas hidroeléctricas.⁷ Este

7 “La cooperación bilateral entre China y Argentina se inscribe en el marco de la AEI (2014) y la posterior adhesión de Argentina a la IFR (2022), ambos mecanismos de relacionamiento impulsados principalmente desde la diplomacia china. No obstante, en el proceso de implementación —caracterizado por

ambicioso proyecto contempla la construcción simultánea de dos represas sobre el río Santa Cruz: la represa Néstor Kirchner y la represa Jorge Cepernic, en una de las provincias más australes de la Argentina.⁸ El proyecto está supervisado por el Gobierno argentino y pertenece a la empresa estatal Energías Argentinas, formada en 2017 mediante la fusión de dos empresas públicas: ENARSA (Energía Argentina S. A.) y EBISA (Entidad Binacional S. A.).

Luego de dos licitaciones fallidas, un consorcio conformado por Electroingeniería, Hidrocuyo y la empresa china Gezhouba Group Corporation ganó la adjudicación. Este proyecto se destaca por ser la represa más grande construida por China en el extranjero. Originalmente, se esperaba que el proyecto estuviera finalizado en un plazo de cinco años, hacia 2018. Como sucede con otros proyectos energéticos, su repago está vinculado a un contrato de compraventa de energía (PPA), un contrato de garantía colateral por la compra y venta de energía, y su cesión. Sin embargo, debido a deficiencias en la planificación de aspectos técnicos, junto con disputas ambientales, cuestiones políticas y la recurrente inestabilidad económica de Argentina, la ejecución de las obras se retrasó. Actualmente, se estima que la obra de la represa Néstor Kirchner tiene solo un 23 % de avance, mientras que la de la represa Jorge Cepernic alcanza el 40 %. Esto redundará en un incremento del costo financiero total del proyecto.

El acuerdo de financiamiento original también incluye dos contratos complementarios: uno de financiamiento, asumido por ENARSA, y otro contrato comercial que detalla las especificaciones técnicas de la construcción. El proyecto comenzó oficialmente en 2013 bajo el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En 2014 se firmó el contrato de financiamiento y se realizó el primer desembolso en enero del año siguiente. Sin embargo, con el cambio de Gobierno a fines de 2015, con la elección de Mauricio Macri, se revisaron los acuerdos de cooperación con China, incluidos los proyectos hidroeléctricos de la Patagonia. Fue así que el proyecto sufrió modificaciones significativas en la capacidad de generación de energía, atento a ciertas recomendaciones de carácter ambiental. Las represas enfrentaron una fuerte oposición de grupos ambientalistas, cuyas protestas culminaron en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que complicó aún más el desarrollo del proyecto. Estas preocupaciones ambientales se sumaron a los desafíos para completar la obra en tiempo y forma, lo que provocó nuevas demoras. Además, se detectó una fisura en el terreno de la represa Néstor Kirchner, lo cual representó un nuevo desafío técnico a las ya complejas tareas de construcción. También hubo otros aspectos del orden simbólico para el público interno, como el cambio de los nombres originales de las represas, que rendían homenaje a Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, ambos gobernadores de la provincia, por Cóndor Cliff y La Barrancosa.

cierta disociación entre las decisiones del nivel central, la presencia de los sindicatos y las dinámicas del federalismo argentino— se abrió una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de la cooperación subnacional como canal alternativo de vinculación”. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Biblioteca de Tratados. 2014. Declaración conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral.

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. “Acuerdo con China: La Argentina Obtiene Financiamiento Para Obras de Infraestructura Estratégicas y Se Incorpora a La Franja y La Ruta de La Seda”. 2022.

En 2019 Alberto Fernández ganó las elecciones presidenciales, acompañado por Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. A pesar de las muestras de buena voluntad respecto de los vínculos con China, las obras de las represas no avanzaron como se esperaba. Primero, en 2020, en un contexto de pandemia, fue necesario revisar la dotación de personal disponible para llevar adelante las obras de construcción. Cabe destacar también la delicada situación financiera del Estado argentino durante la presidencia de Alberto Fernández. Recién cuando la Argentina logró un acuerdo con el FMI, China acordó reabrir la línea de crédito para la ejecución de los proyectos de las represas. El acuerdo modificadorio reactivó el financiamiento chino y extendió el período de disponibilidad por treinta meses adicionales. Así, se logró un nuevo desembolso por un monto aproximado de USD 500 millones, destinado a cubrir el anticipo que había sido financiado con recursos del Tesoro nacional en 2021 y a adelantar fondos para la continuación del proyecto. Actualmente, se anunció la firma de un acuerdo entre el comitente y Gezhouba —empresa china involucrada en la unión transitoria de empresas— para la reactivación de la obra de la represa Jorge Cepernic, según lo comunicado por el Gobierno de Santa Cruz (2025).

2.3.2. Complejo Parque Fotovoltaico Solar Cauchari

En línea con sus compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París, ratificado en 2016 mediante la ley 27.270, Argentina se comprometió a implementar medidas para combatir el cambio climático y avanzar en su transición energética promoviendo fuentes de energía renovable. Para apoyar este esfuerzo, Argentina lanzó el Programa RenovAr, una iniciativa nacional que incluyó licitaciones públicas abiertas realizadas en múltiples rondas. En tanto que el Gobierno buscaba promover el desarrollo de las energías renovables, se hizo necesario atraer inversión extranjera.

En este contexto, China emergió como uno de los principales socios, tanto por el nivel tecnológico de sus equipos como por las facilidades de financiamiento de proyectos a través de sus instituciones de crédito. Cuando se emitieron llamados a licitación pública para proyectos de energía renovable, diversas empresas chinas participaron en las rondas 1 y 1.5 del programa RenovAr, llevadas a cabo en 2016. Por ejemplo, en la ronda 1, la empresa estatal Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) ganó el contrato para construir un complejo de tres parques solares en Cauchari, ubicado en la provincia de Jujuy, con una capacidad total de alrededor de 315 megavatios. Al igual que en el caso de las represas hidroeléctricas, se creó una unión transitoria de empresas (UTE) entre JEMSE (titular del proyecto y contratista principal), PowerChina y Shanghai Electric para ejecutar los tres proyectos bajo la modalidad “llave en mano”, asumiendo el desarrollo de la ingeniería, la adquisición de todos los equipos e insumos, la construcción y la puesta en marcha de las instalaciones. El CHEXIM financió USD 331,5 millones, con una tasa de interés fija del 3 %, mientras que el Gobierno provincial emitió un bono verde por USD 210 millones. El costo total estimado del Parque Solar Cauchari asciende a casi USD 540 millones de dólares. El parque fue inaugurado en octubre de 2019, y sus operaciones comerciales comenzaron en septiembre de 2020. En abril de 2021, JEMSE anunció un acuerdo preliminar con PowerChina y Shanghai Electric para ampliar el parque so-

lar a 500 megavatios. La relativa simplicidad del proyecto, con un paquete de financiamiento de alrededor de USD 331,5 millones y un contrato EPC bajo la modalidad llave en mano, hizo que la obra pudiera completarse en los plazos pautados y que se considere la ampliación en etapas sucesivas.

Cabe destacar que, si bien se trata del proyecto solar más grande de América Latina, su costo total fue relativamente accesible comparado con otros proyectos. Asimismo, a diferencia de otros proyectos más complejos, como las represas sobre el río Santa Cruz o la abortada iniciativa de las plantas nucleares, el parque solar de Cauchari resulta de menor escala y su estructura financiera es significativamente más sencilla, lo que también redujo el riesgo financiero y las preocupaciones geopolíticas. Finalmente, la alineación política del Gobierno provincial de Jujuy con la administración de Mauricio Macri ayudó a proteger el proyecto de posibles interrupciones derivadas de cambios en el escenario político nacional. Ello aseguró que el proyecto pudiera avanzar con relativa fluidez, incluso durante períodos de transición política a nivel nacional.

3. Implicancias geopolíticas, geoeconómicas y tecnológicas

Los proyectos del Complejo Solar Cauchari y las represas Kirchner-Cepernic en Argentina constituyen ejemplos paradigmáticos del modelo de financiamiento e inserción estructural que China despliega en América del Sur a través de infraestructura estratégica. Sin embargo, los desafíos encontrados durante su ejecución revelan las limitaciones estructurales de la cooperación bilateral. Por un lado, la Argentina ha intentado diversificar su matriz energética, aunque con resultados dispares en términos de costos financieros, participación de contenido local y ejecución efectiva. Por su parte, las instituciones chinas han buscado adaptar su enfoque a los contextos locales, incorporando aprendizajes sobre el marco legal argentino y ajustando su comportamiento a nuevas directrices políticas. Los préstamos para el desarrollo de infraestructura de entidades chinas a la Argentina muestran cómo los créditos condicionados pueden implementarse para fortalecer la posición estratégica de China en la competencia mundial al promover la adopción de sus estándares y tecnologías.

Sin embargo, en los últimos años, el financiamiento de proyectos en Argentina ha tendido a estancarse, en parte debido a la reducción general del volumen de financiamiento para el desarrollo en el exterior por parte de Beijing (Gallagher y Myers, 2020). A nivel nacional, la administración de Alberto Fernández no logró articular mecanismos eficaces para promover la participación de actores y empresas locales en la elaboración de proyectos, lo que limitó las capacidades de absorción de las oportunidades generadas por los acuerdos bilaterales. Esto, sumado a la recurrente brecha entre anuncios oficiales y concreción efectiva de las obras, dificulta incluso la sistematización precisa del volumen real de inversión china en el país.

Las oscilaciones políticas también han incidido en el vínculo bilateral. Si bien el actual presidente Javier Milei se presentó inicialmente como crítico del relacionamiento con Gobiernos “comunistas” como China y Brasil, su administración moderó rápidamente esas declaraciones. Al igual que sucedió con la gestión de Mauricio

Macri, quien también había buscado reducir el grado de cooperación con China, las condiciones económicas internas terminaron por revertir las orientaciones propuestas inicialmente. En ambos casos, el pragmatismo económico prevaleció sobre las definiciones ideológicas. Este pragmatismo está forzado por la necesidad argentina de renovar el *swap* de monedas y la reactivación de las obras hidroeléctricas en Santa Cruz. Es necesario notar también que, tanto en Argentina como en otros países de la región, la cooperación a nivel subnacional ha emergido como una ventana de oportunidad para sostener la inserción china en territorios específicos, incluso frente a contextos de incertidumbre o parálisis a nivel nacional (González, 2012; Juste y Rubiolo, 2023).⁹

Conclusión

Estos tres casos —Argentina, Perú y Brasil— permiten identificar un patrón de inserción estructural china mediado por dinámicas nacionales específicas, que determinan el grado de absorción, adaptación y politización de los proyectos. A su vez, reflejan cómo el financiamiento, la tecnología y la infraestructura se han convertido en arenas de competencia estratégica, donde las decisiones técnicas ya no pueden separarse de sus implicancias geoeconómicas y geopolíticas. Finalmente, observamos que el financiamiento chino en la región sudamericana —y en otras regiones del sur global— parece responder a necesidades estructurales de largo plazo más que a las coyunturas políticas locales (Haro Sly, 2023).

La competencia global entre China y Estados Unidos ha reconfigurado las formas de ejercicio del poder en el sistema internacional contemporáneo. Mientras que Estados Unidos continúa apoyándose en alianzas militares tradicionales, instituciones multilaterales y vínculos históricos con países de América Latina, China ha desarrollado una estrategia centrada en el uso de instrumentos económicos y proyectos de desarrollo para expandir su influencia internacional. Esta diferencia se expresa, en parte, en la estructura de sus coaliciones: China promueve vínculos basados en financiamiento e infraestructura sin condicionalidades políticas explícitas, mientras que Estados Unidos prioriza compromisos políticos e ideológicos como precondiciones para la cooperación económica. Las capacidades para moldear los incentivos de actores públicos y privados en terceros países son, por tanto, un indicador clave del poder geoeconómico contemporáneo (Clayton, Maggiori y Schreger, 2025).

Un ejemplo claro de esta tensión se expresa en las declaraciones realizadas en 2024 por quien era entonces la jefa del Comando Sur de Estados Unidos, Laura Richardson, quien expresó públicamente su preocupación por la creciente presencia

9 Peter Lamelas, nominado como embajador de Estados Unidos en Argentina por el presidente Donald Trump, advirtió que “hay 23 provincias y cada una puede negociar con fuerzas externas, con los chinos u otros, para realizar proyectos en su territorio”, destacando así la relevancia geoeconómica de la cooperación subnacional y el interés que suscita en la estrategia estadounidense hacia la región. Asimismo, cabe mencionar que, según académicos chinos, existe preocupación por la política económica impulsada por Milei, percibida como tentativa y poco clara, aunque vista como un “antes y después” en la economía argentina. Estos académicos —hablando desde el Instituto Chino de Estudios Internacionales (CIIS) y no en representación del Gobierno de China— también manifestaron inquietud por el modo en que la relación entre Milei y Trump podría afectar la cooperación con China (DangDai, 2025 y Rosemberg, 2025).

de China en infraestructura crítica en América Latina, haciendo referencia explícita al megapuerto de Chancay (Stott, 2024). Aunque no existen pruebas concluyentes de un uso dual de la infraestructura, el proyecto fue interpretado en Washington como un movimiento de posicionamiento que podría desafiar los intereses estadounidenses en el Pacífico sur. Esta percepción refuerza el carácter cada vez más geopolítico de la inversión china en la región, donde proyectos económicos son leídos como posibles nodos de influencia y proyección de poder.

Esta doble dimensión, geopolítica —en términos de reposicionamiento global— y geoeconómica —en tanto despliegue de instrumentos económicos para lograrlo—, se expresa claramente en los proyectos analizados. Desde el puerto de Chancay hasta las redes eléctricas brasileñas o las represas argentinas, las inversiones chinas han creado infraestructuras que no solo operan como activos productivos, sino también como vectores de influencia estratégica. En comparación con sus contrapartes occidentales, las firmas chinas suelen ofrecer costos más bajos, mayor rapidez de ejecución y mayor flexibilidad contractual, lo que ha llevado incluso a actores tradicionales del desarrollo a reconocer su creciente liderazgo en la provisión de infraestructura estratégica. Este dinamismo ha hecho que muchas de las licitaciones internacionales sean ganadas por empresas chinas, independientemente del origen del financiamiento. Sin embargo, esta competitividad no se ha traducido necesariamente en procesos efectivos de transferencia tecnológica hacia los países receptores. La incorporación de capacidades locales ha sido limitada, tanto en lo que respecta al conocimiento técnico como a la participación en las fases de diseño, operación y mantenimiento de los proyectos. Esto plantea una pregunta central: ¿la ventaja tecnológica china se traduce en aprendizaje local o solo en dependencia operativa?

Puede considerarse que la infraestructura material funge como base para el establecimiento y la consolidación de vínculos asimétricos que pueden condicionar el desarrollo autónomo de los Estados sudamericanos, ya que la participación de empresas chinas en grandes proyectos de infraestructura energética y logística en Sudamérica ha implicado no solo la provisión de financiamiento, sino también la exportación de tecnología, estándares técnicos y capacidades constructivas. China ha logrado posicionarse como un proveedor integral de soluciones “llave en mano”, que combinan ingeniería, maquinaria, insumos, personal técnico y ejecución. Su ventaja competitiva radica, entre otros factores, en el apoyo estatal a sus empresas, el financiamiento a tasas favorables y su creciente experiencia operativa en el sur global, pero consolida nuevas formas de dependencia entre Estados que producen e implementan desarrollos tecnológicos autónomos y Estados receptores de tecnologías.

Los casos analizados evidencian que la presencia de China en América del Sur no se limita a una estrategia de inversión financiera convencional, sino que responde a una lógica de inserción estructural en sectores clave del desarrollo. A través del financiamiento de infraestructura crítica —como el puerto de Chancay, las redes eléctricas de ultra alta tensión en Brasil y los proyectos energéticos en Argentina—, China ha consolidado posiciones que le otorgan influencia material y normativa sobre sistemas estratégicos nacionales y regionales. Esta inserción no se presenta

como un proceso de imposición unilateral, sino como el resultado de una convergencia entre las necesidades y disposiciones estructurales de los países receptores y las capacidades financieras, tecnológicas y logísticas de los actores chinos. En este sentido, las herramientas económicas, como la inversión y el financiamiento, operan como instrumentos geoeconómicos que consolidan su presencia regional a largo plazo.

Si bien estos proyectos han generado beneficios concretos en términos de inversión y acceso a infraestructura, también han activado una serie de tensiones. Por un lado, se observan desafíos en términos de gobernanza y regulación, como la cláusula de exclusividad del puerto de Chancay o los cambios normativos necesarios para viabilizar ciertos acuerdos contractuales. Por otro lado, emergen conflictos socioambientales que ponen en cuestión la sostenibilidad de algunos proyectos, así como tensiones políticas asociadas a los vaivenes de las relaciones bilaterales. La experiencia argentina, en particular, muestra cómo la falta de continuidad política y los cambios en la orientación geopolítica pueden dificultar la ejecución de proyectos estratégicos. En contraste, Brasil ha desarrollado una estrategia más pragmática, mientras que Perú ha habilitado un modelo de apertura que, si bien favorece el flujo de inversiones, plantea interrogantes respecto al control y la autonomía sobre infraestructuras clave. En todos los casos, el involucramiento de empresas chinas en sectores sensibles refuerza la necesidad de marcos regulatorios sólidos y de mecanismos institucionales que garanticen la protección de los intereses públicos.

A nivel regional, la fragmentación actual dificulta el desarrollo de posiciones comunes frente a actores extrarregionales. La ausencia de respuestas coordinadas mayores da cuenta de una vulnerabilidad ante el debilitamiento de la cooperación y de los liderazgos latinoamericanos. En este marco, una mayor coordinación sur-sur podría potenciar la capacidad negociadora de los países latinoamericanos, reducir las asimetrías y promover formas de inserción internacional más equilibradas. La infraestructura no solo configura redes materiales, sino también jerarquías de poder: el modo en que América del Sur aborde esta etapa determinará su lugar en el reordenamiento geoeconómico global.

Frente a la creciente participación de empresas chinas en la construcción y mantenimiento de infraestructura para el desarrollo en Sudamérica, la región enfrenta el desafío de transitar de una lógica de absorción pasiva hacia una estrategia activa de cooperación estructurada. Esto implica fortalecer las capacidades estatales de negociación, exigir mayores niveles de contenido local y diseñar mecanismos efectivos de transferencia tecnológica. Asimismo, la articulación entre niveles del Gobierno —incluido el papel de las provincias— puede contribuir a maximizar los beneficios de estas inversiones, evitando la concentración de decisiones en los niveles centrales.

Referencias

- Autoridad Portuaria Nacional. (23 de enero de 2019). *Volcán Compañía Minera S.A.A. y Cosco Shipping Ports Limited suscriben acuerdos societarios para desarrollar el Puerto de Chancay*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/apn/noticias/128073-volcan-compania-minera-s-a-a-y-cosco-shipping-ports-limited-suscriben-acuerdos-societarios-para-desarrollar-el-puerto-de-chancay>
- Benzi, D., Domínguez Martín, R., Lo Brutto, G. y Rodríguez Albor, G. (Eds.). (2021). *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; Universidad de Cantabria. <https://doi.org/10.22429/Euc2021.045>
- Carmody, P. y Wainwright, J. (2022). Contradiction and Restructuring in the Belt and Road Initiative: Reflections on China's Pause in the 'Go World. *Third World Quarterly*, 43(12), 2830-2851. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2110058>
- Chen, Z., Zhou, G. y Wang, S. (2018). Facilitative Leadership and China's New Role in the World. *Chinese Political Science Review*, 3(1), 10-27.
- Chin, G. T. y Gallagher, K. P. (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change*, 50(1), 245-274. <https://doi.org/10.1111/dech.12470>
- Clayton, C., Maggiori, M. y Schreger, J. (2025). A Framework for Geoeconomics. Global Capital Allocation Project for Geoeconomics. https://globalcapitalallocation.s3.us-east-2.amazonaws.com/CMS_Strategic.pdf
- COSCO SHIPPING Lines. (15 de marzo de 2024). COSCO SHIPPING Lines announces the launch of OCEAN Alliance Day 8 Product in 2024. <https://lines.coscoshipping.com/home/News/detail/14611437304137691710/500000000000000233>
- COSCO Shipping. (15 de noviembre de 2024). The Inauguration Ceremony of Chancay Port Was Successfully Held. https://en.coscoshipping.com/col/col6923/art/2024/art_9266f077b32440d7a5d6d96687ff477d.html
- DangDai. (5 de agosto de 2025). "Vamos a seguir profundizando las relaciones con las provincias argentinas". <https://dangdai.com.ar/2025/08/05/vamos-a-seguir-profundizando-las-relaciones-con-las-provincias-argentina/>
- Esteso, D. y Haro Sly, M. (6 de diciembre de 2024). *Chinese Green Loans in Argentina: Success, Failures, and Challenges*. [Conferencia]. FLAUC Annual Meeting 2024, Universidad de Buenos Aires.
- Fernández, L. (16 de diciembre de 2024). *Megapuerto de Chancay: los impactos ambientales del proyecto chino que preocupan a los peruanos*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2024/12/megapuerto-de-chancay-impactos-ambientales-proyecto-chino-preocupan-peruanos/>
- Gallagher, K. P. y Myers, M. (2020). Scaling back: Chinese development finance in LAC 2019. *The Dialogue*. 2-7. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/03/Chinese-Finance-to-LAC-2019.pdf>
- Gobierno de Santa Cruz. (18 de julio de 2025). *Represa Cepernic: Acuerdo firmado para que se reactive su construcción*. <https://noticias.santacruz.gob.ar/gestion/gobierno/>

[item/34487-represa-cepernic-acuerdo-firmado-para-que-se-reactive-su-construccion](#)

González, L. (2012). The Distributive Effects of Centralization and Decentralization across Subnational Units. *Latin American Research Review*, 47, 109-133.

González Jáuregui, J. (2021). De qué manera Argentina ha impulsado a los inversores chinos para que contribuyan a revitalizar su sector energético. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Jauregui_Argentina_China_int_ES.pdf

Haro Sly, M. (2023). *Argentina Anarcho-Capitalism: between the IMF and China. Phenomenal World*. <https://www.phenomenalworld.org/analysis/anarcho-capitalism/>

Hirschman, A. O. (1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. University of California Press.

Horn, S., Parks, B., Reinhart, C. y Trebesch, C. (2023). Debt Distress on China's Belt and Road. *AEA Papers and Proceedings*, 113, 131-134. <https://doi.org/10.1257/pandp.20231004>

Husar, J. y Best, D. (2013). *Energy investments and technology transfer across emerging economies: The case of Brazil and China (Partner Country Series)*. International Energy Agency (IEA)/OECD. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/12/energy-investments-and-technology-transfer-across-emerging-economies-the-case-of-brazil-and-china_g1g5f48b/9789264247482-en.pdf

International Trade Centre (ITC). (s. f.). *Trade Map: Trade statistics for international business development*. <https://www.trademap.org/Index.aspx>

Jiang, S. (2015). China's New Leadership and the New Development of China-Latin America Relations. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1(1), 133-153. <https://doi.org/10.1142/S2377740015500074>

Juste, S. y Rubiolo, F. (2023). Litio y desarrollo en Argentina: los desafíos del sistema de gobernanza multinivel y el vínculo con China. *Si Somos Americanos*, 23. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482023000100210>

Kaplan, S. B. (2021). *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*. Cambridge University Press.

Larsen, M. (2025). The pullback of Chinese overseas financing and its implications for a post-neoliberal global financial order. *Socio-Economic Review*, 1-24. <https://doi.org/10.1093/ser/mwaf030>

Malacalza, B. (2019). What Led to the Boom? Unpacking China's Development Cooperation in Latin America. *World Affairs*, 182(4), 370-403. <https://doi.org/10.1177/0043820019883251>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (14 de noviembre de 2024). *Declaración conjunta entre la República del Perú y la República Popular China sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1057893-declaracion-conjunta-entre-la-republica-del-peru-y-la>

republica-popular-china-sobre-la-profundizacion-de-la-asociacion-estrategica-integral

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2014). *Declaración conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral*. Biblioteca de Tratados. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kp2lmJs=&tipo=kg==&id=kp2onZw=&caso=pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. (2022). *Acuerdo con China: La Argentina Obtiene Financiamiento Para Obras de Infraestructura Estratégicas y Se Incorpora a La Franja y La Ruta de La Seda*. Biblioteca Digital de Tratados. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp6ql5w=
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. (16 de noviembre de 2024). *Xi Jinping y Presidenta de Perú Dina Boluarte Asisten a Ceremonia de Inauguración del Puerto de Chancay por Videoconferencia*. https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202411/t20241119_11529183.html
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú. (5 de junio de 2025). *MTC otorga al Terminal Portuario de Chancay la licencia para el inicio oficial de sus operaciones*. [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/1182446-mtc-otorga-al-terminal-portuario-de-chancay-la-licencia-para-el-inicio-oficial-de-sus-operaciones>
- New Development Bank. (8 de julio de 2025). *New Development Bank and State Grid Brazil Holding sign Memorandum of Understanding to boost Brazil's energy capacity*. <https://www.ndb.int/news/new-development-bank-and-state-grid-brazil-holding-sign-memorandum-of-understanding-to-boost-brazils-energy-capacity/>
- Núcleo Milenio sobre los Impactos de China en América Latina (ICLAC). (2024). *Mapa interactivo: Repositorio Regional de Inversiones Chinas en América Latina*. <https://iclac.cl/mapa-repositorio-regional-de-inversiones-chinas/>
- Ray, R., Morro, D., Ni, A., Yue, M. y Zhapabayeva, R. (2025). *China's overseas development finance pivots to national and regional development banks*. GCI Policy Brief 026. Global China Initiative, Boston University. <https://www.bu.edu/gdp/files/2025/07/GCI-PB-26-CODF-2025-FIN.pdf>
- Rosemberg, J. (24 de julio de 2025). *La postulación de Lamelas complica el equilibrio que el Gobierno busca entre Estados Unidos y China*. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-postulacion-de-lamelas-complica-el-equilibrio-que-el-gobierno-busca-entre-estados-unidos-y-china-nid24072025>
- Stott, M. (4 de noviembre de 2024). *Chinese warships could use Peru's big new port, US general warns*. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/f6589d13-6014-47d0-8cc5-e98a0b7ad0bc>
- Subsecretaría de Recursos Hídricos. (2010). *Inventario de presas y centrales hidroeléctricas de la República Argentina (1ª ed.)*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. https://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/contenidos_didacticos/publicaciones/LibroPresas_1.pdf

- Urdinez, F. y Myers, M. (2025). Trends in Chinese FDI in South America: Findings from the regional repository of Chinese investments in Latin America. ICLAC. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15103627>
- Wang, C. N. (2024). China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023, Green Finance & Development Center. <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2023/>
- Zelicovich, J. (2025). Latinoamérica en la era de la geoeconomía. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 25(3), 2-4.

Interacción comercial argentina: visión hemisférica y proyección global



Guillermo Samuel Salas

Magíster en Diplomacia, Norwich University. Profesor titular de Derecho Comercial en la Universidad Nacional de La Pampa. Miembro consultor del CARI. Juez de Cámara, Poder Judicial de La Pampa. Correo de contacto: budopecong@gmail.com

1. Introducción

Alcance de los distintos *emblocamientos*

En un mundo inevitablemente interdependiente, los Estados enfrentan el singular desafío de aprovechar las ventajas del comercio internacional, sin perder el control sobre sus políticas macroeconómicas. En ese sentido, una de las respuestas más consistentes intentadas, aunque en distinto grado, ha sido la formación de esquemas de simple cooperación o, en su caso, de integración más completa, orientados en sus distintos rangos a fortalecer las economías, ampliar los mercados y mejorar el posicionamiento estratégico general frente a los demás actores globales.

Si se observa la amplia gama de pasos escalonados en función de la cooperación económica y de la integración que han sucedido en el mundo, puede entenderse que ellas derivan de procesos que se nutren de avances graduales y acumulativos, que usualmente parten de lazos comerciales limitados, hasta alcanzar estructuras orgánicas de explícito consenso en favor de porciones bien definidas de gobernanza supranacional.

Esta evolución se agrupa en seis niveles.

El primero es el área de preferencias porcentuales aduaneras, que consiste en concesiones selectivas y recíprocas entre países con esa membresía asociativa, sin extenderla a terceros. Como ejemplo, podemos considerar el gráfico 1, que aparece a continuación.

Gráfico 1

Importador	Exportador	Exportador
Colombia	Argentina	Francia
Producto: pelotas de fútbol	Valor CIF USD 100	Valor CIF USD 90
Más arancel aduanero (30 %)	Subtotal = USD 130	Subtotal = USD 117
Menos rebaja ALADI (50 %)	(-15) Total = USD 115	(n/a) Total = USD 117

Es una suerte de agrupamiento de beneficiarios exclusivos de rebajas arancelarias, con causa en proximidades geográficas o vinculaciones históricas, como lo habilitaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reestructurada y convertida en la Asociación Latinoamericana de la Integración (ALADI), que continúa activa en la actualidad y tiende a la facilitación del comercio como objetivo primordial.¹ Otro ejemplo de *emblocamiento* para cooperación asociativa, no estrictamente arancelaria, sino de perfil más político, lo han constituido los países de la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth of Nations).²

El segundo nivel es la zona o área de comercio libre, donde se eliminan gradualmente los aranceles o impuestos aduaneros con relación a una amplísima lista con nomenclatura aduanera bien determinada. Quienes se convierten en socios directos negocian siguiendo su interés nacional y en función de sus propias ventajas comparativas o desafíos de competitividad asumidos, a las velocidades mutuas que requieran sus reconversiones productivas. Cada una de las contrapartes suscribe el instrumento del tratado de libre comercio (TLC), sin afectar su política comercial externa, como ocurrió con el North American Free Trade Agreement (NAFTA) de 1992, en vigor en 1994 y que en 2020 se transformó en el United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA).³

Lo mismo sucede, en el marco de sus diferentes estipulaciones, con los más de trescientos setenta TLC que se han registrado para bienes tangibles y/o servicios desde la creación en 1994 de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Así hubiera funcionado el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),⁴ desde el esta-

1 La ALADI, con el Tratado de Montevideo de 1980, crea un área de preferencias arancelarias en Latinoamérica. Agrupa trece miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Panamá. Nicaragua tramita su adhesión plena. Cinco Estados latinoamericanos (República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala) participan como observadores, junto con países extrabloque.

2 Anteriormente denominada British Commonwealth of Nations, reúne más de cincuenta países, muchos de los cuales han mantenido lazos coloniales con la Corona británica. No generaliza pactos comerciales, aunque miembros como Canadá y los países caribeños registran acuerdos preferenciales entre sí. Sus afinidades históricas y políticas, el sistema legal basado en el Common Law sajón y el idioma inglés les han facilitado el comercio por vía de la reducción de barreras no arancelarias y un más amigable entorno o clima de negocios entre sí.

3 También denominado T-MEC en español, o CUSMA en Canadá. Eliminó la duración indefinida del NAFTA y mejoró las previsiones con relación a la inclusión de reglas para el comercio electrónico. Sumó cláusulas más estrictas sobre el derecho del trabajo y mayor protección de la propiedad intelectual. Fijó revisiones periódicas para el acuerdo (la primera en 2026), la duración perentoria hasta 2036 y la posibilidad de extensión a otros dieciséis años.

4 El Área de Libre Comercio de las Américas, o Free Trade Area of the Americas (FTAA), fue una iniciativa de los EE. UU., que no logró consenso entre todos los países del continente americano y se frustró

do de Alaska en EE. UU. hasta la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en Argentina, si el análisis económico no hubiera quedado desplazado en 2005 por posicionamientos cruzados de política internacional.

En el tercer nivel de cooperación, la unión aduanera, la cooperación se eleva a un punto más comprometido en cuanto a decisiones soberanas, al establecer en modo coordinado un arancel externo común entre los países que deciden conformarla, aunque la pretendida uniformidad conlleva el riesgo de perforaciones constantes al cuadro tarifario único que deberían aplicar las aduanas en cada uno de los Estados involucrados, situación que se observa actualmente en el Mercosur.

El cuarto nivel, el mercado común, deja atrás la mera cooperación, acentúa el enramado integracionista y añade la voluntad de liberar la circulación de factores productivos (recursos, trabajo y capital). Se requiere para ello la decisión política estatal de una integración más efectiva en cuanto a normas laborales, fiscales, migratorias, de flujo de recursos y de capitales, objetivo aspiracional que permanece inconcluso en América del Sur.

La comunidad económica, quinta etapa, implica la armonización de políticas económicas y regulatorias. Tuvo como ejemplo destacado a algunos países de Europa.

Finalmente, la unión absoluta (la sexta etapa) representa la forma más avanzada de integración conocida en el planeta, con moneda común e instituciones supranacionales compartidas, para operar en la especificidad de algunas decisiones que válidamente obligan en múltiples aspectos a los países miembros, no solo en temas económicos y monetarios. Este diseño de máxima mancomunidad imaginable entre Estados únicamente se ha podido apreciar en Europa, con un impulso de integración que, en rigor de verdad, muestra signos de desaceleración o de retroceso si por caso se mira el Brexit en ese contexto.

2. Interconectividad hemisférica y estrategia para la vinculación

En un mundo pertinazmente encaminado a conducirse con multiplicidad de tensiones, amenazas y conflictos, resulta importante para Argentina distinguir entre cooperación pura (ALADI) e integración propiamente dicha (Mercosur), para reflexionar sobre sus implicancias y comprender que la primera siempre resulta económicamente trascendente, en tanto que la segunda solo lo será en la medida que pueda incrementar el comercio y los incentivos no comerciales para el mantenimiento de una zona de paz, seguridad y defensa en la región.

La interacción que surge de la cooperación por vía de acuerdos que eliminen barreras no arancelarias, que bonifiquen porcentualmente impuestos aduaneros, o bien que reduzcan a cero o a menos del 5 % los aranceles a través de modernos TLC, es beneficiosa en función de la facilitación extendida de los intercambios y por ser naturalmente abarcadora de un mayor número de países.

en noviembre de 2005 en Argentina, en tiempos de la cumbre de jefes de Estado, en la ciudad de Mar del Plata.

En efecto, en la franja que permiten los convenios preferenciales o de reducción pactada de aranceles es donde priman los criterios económicos que promueven la competitividad, el beneficio mutuo de las ventajas comparativas relativas entre países y la posibilidad de articular cadenas de suministro más eficientes, con menores costos implicados. Incluso disipando los riesgos geoestratégicos subyacentes y generando, por lo demás, un clima de negocios más virtuoso y dinámico.

El aprovechamiento de los modelos básicos de cooperación y sus oportunidades impulsa mayores niveles de desarrollo, sin otro ideal que el de la prosperidad en clave socioeconómica. La facilitación de las corrientes de comercio adquiere relevancia estratégica, en una trama actual e histórica donde el dato recurrente para la región es que convergen diversidad de estilos de gobierno y de relacionamiento, con cambiante calidad institucional y objetivos.

Si la conformación de un área única de libre comercio en las Américas no ha sido posible por cuestiones políticas, o porque para ello deben incluirse más del noventa por ciento de las posiciones arancelarias, más allá del marco multilateral panamericano que políticamente puede trazar la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁵ como organismo regional con todas sus resoluciones y pronunciamientos, es evidente que, en el terreno de las realizaciones más concretas para Latinoamérica y el Caribe, la cooperación económica debería comenzar a apuntalarse más intensamente de la mano de la ALADI.

La República Argentina fundó y es parte proactiva de esa consolidada asociación con sede en Uruguay. En razón de ese liderazgo es que se debería procurar la ampliación del sistema, incluyendo a la totalidad de los países latinoamericanos y, desde allí, analizar la posibilidad de mantener incorporados a los treinta y tres interlocutores que periódicamente se reúnen en el ámbito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),⁶ para sumar observadores coadyuvantes a un agrupamiento regional interamericano mejorado. Con un detalle que no es menor para la salud y cohesión hemisférica: la CELAC debe evitar sus excursiones extracontinentales y las declaraciones de diplomacia de cumbres que no se adopten por consentimiento unánime, o que se alejen de la agenda comercial o de desarrollo, porque de lo contrario se incurrirá en ambigüedades contraproducentes vinculables a política internacional, con el riesgo de debilitar la actuación de la OEA, que no es un simple foro de consulta, sino el organismo multilateral hemisférico por excelencia, que en sus expresiones permite incluir la cosmovisión de la totalidad de los treinta y cinco países independientes de las Américas.

5 La OEA fue creada en 1948. Uno de sus principios postula que la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad común (artículo 3). Establece el compromiso en favor del desarrollo integral de sus pueblos (artículo 30) y, en materia de comercio exterior, el mandato de búsqueda de acceso favorable a los mercados mundiales, eliminando o reduciendo barreras arancelarias y no arancelarias (artículo 39).

6 La CELAC no es un organismo con burocracia. En Latinoamérica y el Caribe, funciona como mecanismo y foro intergubernamental de diálogo de concertación. Produce declaraciones, en diplomacia de encuentros, con rotación geográfica. Involucra treinta y tres países, de los cuales catorce son de habla inglesa y uno de lengua francesa. Articula consensos institucionales con vocación hemisférica y actividades específicas que trascienden lo comercial, para abarcar temáticas como cambio climático, cooperación sanitaria, seguridad y reducción de desigualdades.

En ese sentido, las cumbres conjuntas CELAC-UE de 2015 y 2023 se desarrollaron dentro de los márgenes de una diplomacia comercial moderna y tuvieron el mérito de reunir, en una misma mesa de diálogo en Bruselas, a treinta y tres países latinoamericanos y caribeños con los veintisiete de la Unión Europea. No sucedió lo mismo con la Reunión Ministerial del Foro CELAC-China celebrada en Beijing 2025 porque, más allá de las conversaciones sobre temas inherentes a cooperación, es evidente que, a través de algunos jefes de Estado que estuvieron allí presentes, sobrevoló la idea de buscar impacto político internacional, en el entorno de las intenciones relativas a influencia global que exhiben las potencias consolidadas y las emergentes.

Sin perjuicio del rol estratégico que puedan sumar en modo próximo o paralelo Canadá y los EE. UU., se trata entonces de aprovechar a pleno con la ALADI un sistema del que ya dispone gran parte de la región, que habilita en forma más generalizada y extendida la implementación de acuerdos en función de las necesidades y los distintos niveles de desarrollo de los integrantes, todo lo cual traerá aparejadas inevitablemente la liberalización progresiva del comercio en las Américas y una proyección más coordinada y sólida en el espacio continental.

La natural fragmentación de los instrumentos que pueden celebrarse en el marco de ALADI resulta ideal, dado que no exige pactos comunes ni uniformes que rijan en simultáneo. La menor institucionalidad intergubernamental de la asociación es francamente compatible con los singulares ritmos de concreción de los nuevos convenios que pueden acometerse (para obligar, en definitiva, a una membresía diversa, de percepciones ideológicas pendulares), en función de las propias asimetrías macroeconómicas, confiriéndoles tratamiento intensamente preferencial a aquellos países que exhiban desarrollo humano y económico menor. Por ese motivo, las disposiciones adaptativas deberían ser extremadamente rigurosas en orden a hacer jugar, cuando corresponda, preferencias porcentuales acordes a los tamaños de las economías heterogéneas de los distintos países. En ese marco, los países de la CELAC y del T-MEC, sin dudas, pueden contribuir, aportando visiones relevantes para articular una comunicación panamericana circular más consistente, inclusiva y fluida.

Un diseño no idéntico, aunque con estructura y previsiones normativas comparables, es el de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés).⁷ La ALADI despliega su actividad con espectro regional, en el cual los Estados participan según sus intereses y capacidades específicas. De manera análoga, en la SADC, la cooperación se canaliza principalmente a través de protocolos bilaterales y subregionales. Tanto en la ALADI como en la SADC, se reconoce de manera explícita la necesidad de establecer tratamientos graduales y distintivos para los países de menor desarrollo relativo.

Nótese que la cooperación bilateral o regional, en definitiva, es la única dimensión en la que interactúan las naciones asiáticas económicamente exitosas⁸ y también las

7 Southern African Development Community: Angola, Botsuana, Comoras, Lesoto, Madagascar, Malaui, Mauricio, Mozambique, Namibia, R. Democrática del Congo, Seychelles, Sudáfrica, Reino de Esuatini (Suazilandia), Tanzania, Zambia y Zimbabue.

8 Los principales acuerdos con impacto arancelario son: (i) ASEAN/AFTA (Association of Southeast Asian Nations/Asean Free Trade Area), de 1967, convertida en zona de libre comercio en 1992. Une a Sin-

superpotencias, que jamás se obligan a entendimientos que excedan el limitado y específico marco de un TLC.

EE. UU., por ejemplo, registra catorce TLC vigentes notificados a la OMC, que lo vinculan con veinte países, doce de los cuales son latinoamericanos. Cabe recordar, como dato histórico, que las trece colonias norteamericanas originarias, después de independizarse en 1776, se unieron para conformar una liga de Estados confederados, en declarada unión perpetua. Sucedió diez años antes de la firma de la Constitución Nacional de 1787 y, en términos de comercio transfronterizo o exterior, significó nada menos que la formal instrumentación del primer TLC del que se tuviera noticia en las Américas, con los beneficios mutuos que el desarme arancelario trajo aparejados, sumando ventajas económicas recíprocas y los remarcables grados de desarrollo integral que comenzaron a observarse con posterioridad.⁹

La integración más profunda, en cambio, es donde se requiere una delegación de competencias específicas en manos de instituciones comunes representativas y una voluntad comunitaria política mayor y sostenida, que no ha tenido receptividad y logros apreciables, salvo aquellos observados en Europa. Mientras que, por un lado, la cooperación responde a lógicas propias de intereses nacionales económicos, por otro lado, la integración supone e impone un elevado nivel de obligaciones comunes, respaldadas por una visión inequívoca y compartida de gobernanza y pertenencia que no todos los países están dispuestos a transitar.

Todos estos modelos de mención no son solo teóricos. Responden a necesidades de los actores estatales y a sus procesos históricos. En ese análisis contextual, es oportuno recordar que, tras la Segunda Guerra Mundial, el orden económico internacional se reconstruyó también bajo principios de una sana y necesaria cooperación e institucionalización, tan mínima y extendida como eficaz. Los procesos de integración que rebasan la simple cooperación (Unión Europea, Mercosur) aparecieron mucho tiempo después y, en la actualidad, demandan ajustes y reconfiguraciones que en verdad pareciera que nunca llegan a producirse.

El FMI y el Banco Mundial emergieron dentro del sistema descentralizado de la ONU, como sostén de gobernanza financiera global, mientras que el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) sentó las valiosas bases para una apertura comercial progresiva, conseguida mediante sucesivas rondas de negociación multilateral. Ese proceso culminó con la creación de la OMC en 1995, que amplió el ámbito regulatorio a sectores como servicios y propiedad intelectual. La OMC promueve un sistema basado en reglas, administra acuerdos de comercio, es foro para negociaciones y maneja disputas, con más de ciento cincuenta miembros y decisiones multilaterales que se adoptan por consenso (con la dificultad de la regla *single underta-*

gapur, Brunei, Malasia, Tailandia, Indonesia, Vietnam, Filipinas, Camboya, Laos y Myanmar (Birmania); (ii) RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), de 2022; es el mayor acuerdo comercial global por población y PBI, para reducir aranceles e integrar cadenas de valor entre la ASEAN y Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y China.

9 New Hampshire, Massachusetts-bay, Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, N. Carolina, S. Carolina y Georgia, según los Articles of Confederation and Perpetual Union, retenían soberanía, independencia, jurisdicción, derecho y todo otro poder que no fuera expresamente delegado.

king, por la que nada se aprueba hasta que todo y todos lo aprueban), lo que refleja la complejidad actual de un mundo multipolar dominado por centros económicos, en competencia estratégica, como lo son los EE. UU., la Unión Europea y China.

El prestigioso diplomático de carrera argentino Rafael Mariano Grossi (2022) sostiene que la contribución de la República Argentina en el ámbito multilateral ha sido sustancial no solo en lo relativo a la paz y la seguridad internacionales, sino también al desarrollo económico de los países (p. 253).

Argentina puede y debe liderar en la región americana. Ha tenido un rol destacado en la liberalización del comercio agrícola, donde aún sigue apareciendo para los escenarios globales como un jugador competitivo y eficiente. Como miembro fundador del Grupo Cairns en 1986,¹⁰ sigue abogando en la actualidad por la eliminación de las barreras que dificultan el acceso a los mercados y por la eliminación de los subsidios a la exportación agropecuaria y de cualquier otro apoyo distorsivo.

La estrategia en favor de la facilitación de un comercio más libre, justo y basado en reglas se apoya y es congruente con los principios esenciales del sistema multilateral: cláusula de nación más favorecida (NMF), igualdad de trato nacional (para no discriminar entre fabricantes nacionales o extranjeros) y sistema generalizado de preferencias (SGP), que procura favorecer el comercio de países menos adelantados (PMA) y en desarrollo.¹¹

Estos han sido, a nivel global, los pilares fundamentales que impulsaron la expansión del comercio internacional y que contribuyeron a una significativa reducción de los aranceles. Sin embargo, en la actualidad, dichos pilares enfrentan una marcada reversión, manifestada en una creciente tendencia a la elusión, bajo justificaciones unilaterales o por represalia ante su utilización como instrumento de negociación.

3. Redefinir el Mercosur con dosis de mayor realismo

El panorama mundial está marcado por los distanciamientos multipolares geopolíticos, migraciones forzadas, desafíos ambientales y transformaciones tecnológicas. Los procesos de integración regional deben adaptarse a las nuevas realidades.

Surgen para Argentina dos preguntas: ¿debe el bloque Mercosur relanzarse y profundizar su proyecto de integración? O bien, ¿necesita reconvertirse hacia un modelo de cooperación más pragmático? A la luz de las experiencias en las que la República Argentina ha estado participando, el dilema hoy pasa por definir en qué caso debería mantener o tal vez recalibrar su interés, asumiendo otro nivel de obligaciones.

10 El Grupo Cairns es una coalición de diecinueve países agroexportadores: Brasil, Canadá, Australia, Indonesia, México, Argentina, Malasia, Filipinas, Colombia, Sudáfrica, Pakistán, Tailandia, Chile, Nueva Zelanda, Perú, Paraguay, Uruguay, Vietnam y Costa Rica. Ucrania interactúa como país observador.

11 Son postulados de la OMC como continuadora del GATT: (i) la cláusula NMF (para extender a los demás una concesión que un país otorga a otro); (ii) el principio de trato nacional (con excepciones, cuando involucra áreas de libre comercio); (iii) el SGP, que es un régimen unilateral y voluntario de los países desarrollados que deciden otorgar preferencias en favor de los PMA, en tanto los productos cumplan normas de origen que aseguren que en ellos existe alta proporción de materias primas y valor agregado del país beneficiario.

De lo analizado hasta aquí, resulta claro que, desde mediados del siglo XX, los procesos de cooperación e integración han proporcionado al mundo el marco conceptual para eliminar barreras comerciales, armonizar políticas públicas e incrementar el comercio en forma multilateral y sostenida, merced a los incesantes avances en comunicaciones y transporte. En ese recorrido, la Unión Europea ha forjado un desarrollo integracionista remarcable, aunque no exento de complicaciones. Contrariamente, otras experiencias han fracasado, como el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAEM),¹² disuelto tras el colapso de la URSS, o la UNASUR en Sudamérica, que, pese a su potencial relativo, no logró consolidarse institucionalmente y ha quedado inactiva.

Desde una perspectiva economicista, los procesos de integración regional pueden a su vez generar *trade creation* (expansión de comercio) o *trade diversion* (desviación de comercio), como afirman algunos autores.¹³ En la Unión Europea, numerosas políticas han favorecido la genuina creación de comercio, impulsada por su indiscutible competitividad a nivel global. Entre los factores determinantes, se destacan la eliminación de tributos distorsivos, la capacitación de capital humano, la atracción de inversión extranjera, la simplificación de los costos logísticos y una apertura sostenida al comercio internacional. No obstante, también es cierto que algunos sectores, en particular, el agropecuario en países como el Reino Unido, Francia y la antigua Alemania Occidental, experimentaron fenómenos de desviación de comercio, como consecuencia de la pérdida o restricción de acceso a proveedores externos más eficientes.

Estos ejemplos confirman que los procesos de integración no dependen solo de factores económicos. Los ambientes políticos, la voluntad de los líderes y las dinámicas geoestratégicas inciden en su éxito o estancamiento. Así, incluso esquemas técnicamente viables pueden diluirse si no se sostienen con visión política compartida, calidad democrática y legitimidad institucional.¹⁴

Siempre ha existido libertad para que las distintas administraciones elijan los rumbos de su política económica y el perfil de relacionamiento internacional. Sin embargo, desde la teoría económica aplicada, Argentina tiene enormes oportunidades y un buen espejo de realidad sur-sur desde donde mirarse, para advertir la necesidad de sus redefiniciones con miras a una mejor proyección hemisférica y mundial.

12 El CAEM, dentro del escudo soviético, ofrece una lección histórica sobre las limitaciones de la cooperación bajo control autocrático. Creado por Stalin en 1949 para geoestrategia de contención del Plan Marshall, configuró un bloque con planificación centralizada, sin incentivos a la modernización ni a la competitividad, que no pudo ofrecer una alternativa viable a los modelos abiertos de Europa Occidental y América. Su disolución en 1991 marcó el fin de una etapa geopolítica reñida con la economía de mercados funcionales, lo que evidenció que, sin innovación ni eficiencia, los proyectos asociativos quedan atrapados en su propia inercia.

13 Wilson B. Brown y Jan S. Hogendorn (2000) explican que la UE exhibió una vigorosa *trade creation* porque sus MOI eran competitivas. En Gran Bretaña, el *trade diversion* fue significativo, porque importaba *commodities* desde países no europeos baratos y agroganaderos eficientes, como Argentina, EE. UU., Canadá, Nueva Zelanda y Australia (pp. 406-407).

14 Venezuela, por ejemplo, ingresó al Mercosur como miembro pleno en 2012. En 2016 fue suspendida en razón del Protocolo de Ushuaia, por incumplir compromisos democráticos, violaciones de derechos humanos y no adecuar su normativa interna a las reglas del bloque.

Por un lado y en primerísimo lugar, conviene recorrer el camino de la apertura comercial, que debe leerse siempre en la circunstancia de las naturales asimetrías estructurales entre países. La interdependencia económica y las ganancias derivadas del comercio permiten sostener, como principio fundamental en economía, que “el comercio puede mejorar el bienestar de todo el mundo” (Mankiw, 2009, p. 59)¹⁵ porque la desigual distribución de factores productivos impulsa hacia la especialización, lo que permite a cada nación concentrarse en aquello que produce con mayor eficiencia.

En segundo término, podemos observar el caso de Nueva Zelanda (*Aotearoa*, en lengua maorí) para analizar los elementos mediante los cuales un país con marcadas similitudes estructurales al nuestro ha logrado definir una estrategia efectiva de especialización productiva e inserción internacional. A pesar de las restricciones impuestas por su ubicación geográfica periférica y su escala demográfica limitada, Nueva Zelanda (NZ) constituye un modelo destacable de transformación económica. La apertura decidida de su economía, la desregulación de sus mercados y la sofisticación progresiva de su oferta exportable le permitieron consolidar un armazón productivo dinámico y competitivo. En especial, el proceso de industrialización de su agroindustria y su posicionamiento estratégico en mercados de alto poder adquisitivo evidencian cómo la conversión de ventajas naturales en ventajas competitivas sostenibles es posible mediante políticas coherentes de largo plazo.

La comparación entre Argentina y NZ se impone, dado que ambos países comparten una ubicación en latitudes similares del hemisferio sur y se hallan considerablemente alejados de los principales centros económicos globales. Si se superpusieran cartográficamente, el territorio de NZ —con una superficie aproximadamente once veces menor que la de Argentina— abarcaría un arco geográfico entre los lagos patagónicos y la ciudad de Rosario.

Ambas economías enfrentan condiciones análogas en materia de estacionalidad inversa respecto del hemisferio norte, lo cual representa una ventaja competitiva para ciertos productos agrícolas, aunque puede constituir un obstáculo logístico en otros casos. NZ mantiene una relación comercial estratégica con Australia —su vecino de mayor escala económica y principal socio comercial—, en términos comparables a la que sostiene Argentina con Brasil, con la diferencia de que entre NZ y Australia no se busca establecer un mercado común como el Mercosur, a pesar de la inmejorable relación de vecindad existente.

Sin perjuicio de contar con una población considerablemente menor —alrededor de once veces menos—, NZ, al igual que Argentina, presenta un entorno sociopolítico y cultural relativamente homogéneo, sin desconocer las reivindicaciones históricas asociadas al pueblo originario maorí. Ambas naciones comparten, además, símbolos relevantes de su diplomacia pública y marca país, como lo son el liderazgo deportivo en *rugby* y fútbol, respectivamente. Más allá de los simbolismos, lo relevante es que ambos países poseen abundantes recursos naturales, energía, materias

15 Gregory Mankiw (2009) señala que el principio de la ventaja comparativa explica la interdependencia y ventajas del comercio internacional, porque las ganancias se basan en la habilidad para producir con costos de oportunidad más bajos con relación a otros.

primas estratégicas y un capital humano de alto potencial, condiciones que podrían —bajo políticas adecuadas— sustentar procesos sostenibles de agregación de valor e inserción competitiva en los mercados internacionales.

El Mercosur, antes que intentar un relanzamiento, después de funcionar treinta y cinco años como una unión aduanera imperfecta y con múltiples excepciones decididas unilateralmente, debería sincerar su meta de mercado común, para rediseñarse como un espacio territorial económico que pueda desplegarse como auténtica zona de comercio libre, preservando, sin embargo, algunos logros de integración ya alcanzados en la conformación de una región de amistad, paz y seguridad, y reduciendo a límites razonables los costos de su burocracia.

Conclusión

La reconfiguración del proceso de integración Mercosur en una zona de libre comercio podría permitir —como ocurre en Chile y sus TLC con sesenta países, entre ellos, China y EE. UU.— alineamientos comerciales flexibles con otros actores globales o potencias, claro está, sin comprometer la defensa ni la seguridad hemisférica interamericana.

La estructura orgánica de base en el Mercado Común del Sur, su abreviado nombre distintivo como sello de marca global, eventualmente su personalidad jurídica internacional y los protocolos que sean compatibles a un reestructurado esquema de cooperación podrían sin dificultades mantenerse, con lo que se habilitaría la posibilidad de concreción de megaacuerdos de libre comercio birregionales, como los que el Estado nacional viene negociando y es de esperar que pronto puedan ejecutarse con la UE o con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés).

Todo ello, sin preterición u olvido de quienes también serían los beneficiarios directos de una visión hemisférica y proyección global renovada: las provincias. Porque los Estados provinciales y, en su caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden celebrar convenios internacionales, en los márgenes que permite la Constitución Nacional para el federalismo dual (artículos 121 y 124), con conocimiento del Congreso Nacional y sin obligarse en modo incompatible con la política exterior de la Nación.

Las provincias —y en ciertos casos, las ciudades— constituyen los niveles de Gobierno más afines a un federalismo genuino y eficaz, dada su autonomía institucional y su capacidad para implementar políticas públicas de desarrollo con una sólida identidad política (Gerken, 2010).

En definitiva, a una más amplia interconectividad comercial debería tenderse en las Américas, aumentando y potenciando escenarios que, sin rebasar el nivel de la cooperación económica, puedan propiciar, hasta el límite máximo de su provocación, cursos de acción desde el Gobierno federal, con articulación inteligente de preferencias porcentuales aduaneras o reducciones significativas de aranceles, que conduzcan a implementar alianzas hemisféricas de *nearshoring* y *friendshoring*, para acceder individualmente o en bloque espejado a otros mercados del mundo.

La experiencia comparada muestra que el libre comercio, sin más vinculación económica integracionista que aquella que bien pueden aportar los TLC, si es respaldado por países con instituciones sanas y sólidas, puede generar crecimiento, reducir vulnerabilidades y posicionar mejor a Argentina, ya sea enfrente o dentro del juego global al que invitan las grandes potencias y las potencias medias del mundo.

Referencias

- Brown, W. B. y Hogendorn, J. S. (2000). *International economics in the age of globalization*. Broadview Press.
- Gerken, H. K. (2010). Federalism all the way down. *Harvard Law Review*, 124(1), 6-74.
- González Levaggi, A., Meijide Hoffmann, M. S. y Lazzaroni, C. (comps.) (2025). *La nación indispensable*. Teseo, Pontificia Universidad Católica Argentina. <https://www.teseopress.com/lanacionindispensable>
- Grossi, R. M. (2022). La Argentina y los organismos internacionales. En J. P. Laporte (comp.), *Manual de la política exterior argentina*. Eudeba.
- Mankiw, N. G. (2009). *Principios de economía* (5.^a ed). Cengage Learning.



3. Seguridad, defensa y conflictos no tradicionales

Cuarenta años de paz estable y diplomacia de la defensa en el Cono Sur



Andrea Oelsner

Directora de la Maestría en Política y Economía Internacionales y profesora de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés. Estudió Ciencia Política en la UBA, y obtuvo su Ph. D. en Relaciones Internacionales de la London School of Economics and Political Science (LSE), donde también completó su maestría. Correo de contacto: aoelsner@udesa.edu.ar

1. Introducción

Uno de los grandes logros regionales de los últimos cuarenta años ha sido la estabilización de la paz en el Cono Sur de América Latina. No es una exageración decir que se trata de un logro mayor. Si bien a menudo se presenta a Latinoamérica como una zona con baja incidencia de conflicto interestatal violento (es decir, de guerra entre países), se trata, sin embargo, de una región en la que los Estados han recurrido con frecuencia a la amenaza o el uso de la fuerza, ya sea para resolver disputas o para intimidar a sus vecinos en las negociaciones (Mares, 2001). De hecho, David Mares (2012, p. 11) afirma que es un *mito* que América Latina sea una región pacífica.

Por ello, la transformación que se inicia a mediados de los 80 y se afianza en los 90 en el Cono Sur no debería pasar desapercibida. En este periodo, la región se convirtió en una zona de paz estable luego de décadas de competencia, rivalidades y antagonismos. Aunque el acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil hubiera comenzado algunos años antes, el periodo de transición y consolidación democrática, primero en Argentina y luego en los demás países del Cono Sur, aceleró y fortaleció el largo recorrido de estabilización regional de la paz.

Este artículo repasa los cambios en la región en términos de la calidad de su paz una vez iniciado el camino hacia la institucionalidad en Argentina y en Brasil. Para ello, muestra la evolución de las relaciones bilaterales en el Cono Sur, poniendo especial atención en la transformación de las relaciones entre los principales vecinos, que pudieron dejar atrás una paz frágil e inestable y construir una zona de paz positiva. En particular, se observa una serie de iniciativas diplomáticas en el campo de la

defensa y la seguridad, y se argumenta que la así llamada “diplomacia de la defensa” contribuyó a la estabilización de la paz.

Sobre el final de la década de 1990 y el comienzo de los años 2000, algunos autores y académicos creímos observar, incluso, la incipiente emergencia de una *comunidad de seguridad* en la región, siguiendo aquel concepto acuñado primero desde la sociología por Karl Deutsch y sus colegas (1957) y después desarrollado en las relaciones internacionales por los constructivistas Emmanuel Adler y Michael N. Barnett (1998) (ver, entre otros, los siguientes trabajos: Hurrell, 1998; Kacowicz, 1998; Oelsner, 2003; Flandes, 2005).¹ Si bien el Cono Sur no llegó a materializarse como una comunidad de seguridad madura, en este trabajo se argumenta que diferentes Gobiernos argentinos, junto a sus vecinos, mejoraron sus relaciones bilaterales a tal punto que la idea de resolver sus disputas mediante el uso de la fuerza quedase descartada. Además, el trabajo muestra que, con la ayuda de estrategias de diplomacia de la defensa, se establecieron mecanismos internacionales que contribuyeron a institucionalizar una paz regional duradera.

El artículo está dividido en cuatro secciones. La primera sección repasa brevemente la gradual estabilización de la paz en la región, con especial atención al rol de los Gobiernos argentinos. El segundo apartado discute el desarrollo de una incipiente comunidad de seguridad en la década de 1990 en el Cono Sur. La sección tercera muestra el papel jugado por la diplomacia de la defensa en el acercamiento de los vínculos entre las fuerzas armadas y las comunidades de defensa regionales, ya que este factor también contribuyó a fortalecer tanto la paz como la democracia. El artículo cierra con una sección de conclusiones, que resalta los logros, así como también las limitaciones y los obstáculos que aún encuentran estos desarrollos.

2. Democratización y gradual estabilización de la paz

La estabilización de la paz en el Cono Sur se comenzó a gestar hacia fines de la década de 1970, cuando Argentina inició un largo proceso de cambios en las relaciones bilaterales con sus vecinos Brasil y Chile, promoviendo así acercamientos bilaterales. Esto permitió que los países del Cono Sur superaran la hostilidad y construyeran proyectos regionales compartidos, que facilitaron, en el largo plazo, el crecimiento de la confianza mutua (véanse Kacowicz, 1998; Oelsner, 2003, 2005).

En aquel momento, la decisión argentina de tomar el camino del acercamiento no resultaba obvia ni inevitable. Hasta 1979, Argentina y Brasil habían sostenido una competencia por prestigio y liderazgo regional que tenía, incluso, una dimensión nuclear. En términos concretos, esta competencia se había materializado en una disputa por los recursos hídricos del río Paraná. En 1979, tras la firma del tratado tripartito de Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay, los dos primeros países comenzaron a promover una rápida distensión, que se aceleró e intensificó a mediados de los años 80 con Gobiernos civiles a ambos lados de la frontera.

1 Aunque no habla de comunidad de seguridad, ya en 1987 Walter Little argumentaba que “los estados de Sudamérica podrían finalmente estar abandonando sus diferencias históricas y embarcando en una era de cordialidad” (Little, 1987, p. 600).

Los Gobiernos de la transición tenían múltiples razones para querer desarticular fuentes de desconfianza mutua y construir, en cambio, una alianza estratégica conjunta. Uno de los motivos más importantes era la necesidad de debilitar facciones antidemocráticas dentro de sus respectivas fuerzas armadas. En este contexto, desmilitarizar antiguas “hipótesis de conflicto” servía el doble objetivo de marginalizar posturas nacionalistas dentro de la sociedad y recortar la asignación de presupuesto militar en un periodo de grave crisis económica.

De este modo, cuando los presidentes Raúl R. Alfonsín y José Sarney se embarcaron en una serie de frecuentes cumbres —por lo menos, ocho encuentros presidenciales entre abril de 1985 y noviembre de 1988—, lo hicieron, en parte, con el propósito de fortalecer sus propios regímenes democráticos en el ámbito nacional. Lo mismo ocurrió con la firma de múltiples tratados para promover la cooperación política y aumentar la confianza mutua. Entre ellos, se destacan los tratados y protocolos de cooperación nuclear firmados entre 1986 y 1988 y las visitas presidenciales mutuas a instalaciones nucleares, especialmente importantes dada la sensibilidad de su naturaleza (Oelsner, 2005, p. 159). Al mismo tiempo, las frecuentes referencias a normas e ideales compartidos, a la estrecha vinculación bilateral, a las sólidas tradiciones y anhelos comunes y al diálogo fluido y dinámico buscaban destacar un escenario internacional de gran desafío para ambos países e instalar una percepción de destino regional común.²

Más allá de los objetivos internos de estabilización institucional y de la consciencia que estos líderes tenían de la adversidad del contexto internacional que atravesaban, las visitas, los tratados y la retórica discursiva empleada en sus vinculaciones bilaterales tuvieron un papel clave en el mejoramiento de la calidad de la paz regional.

En el caso de Argentina y Chile, el proceso de acercamiento fue más prolongado y menos lineal por dos razones fundamentales. Primero, las relaciones bilaterales entre estos dos países estuvieron históricamente plagadas por desacuerdos territoriales antes que simbólicos, como era mayormente el caso con Brasil. Segundo, la transición democrática fue más tardía en Chile que en Argentina, lo que retrasó que se llegara a un compromiso mutuo más profundo. Las dificultades para resolver sus veinticuatro puntos limítrofes no demarcados a lo largo de la cordillera de los Andes —una disputa que arrastraban desde 1881 y que los llevó a prepararse para un conflicto bélico durante años— ilustran claramente el ambiente que reinaba entre estos dos países del Cono Sur.

En los tratados de límites de 1856 y 1881, los criterios de demarcación establecidos eran inadecuados y difíciles de implementar. En consecuencia, veinticuatro secciones de la frontera andina quedaron sin definir y en disputa durante los siguientes cien años. Además, Argentina y Chile estuvieron al borde de una guerra en 1978 por tres islas en el canal de Beagle, deshabitadas, pero con valor geopolítico. Dos factores exógenos evitaron el conflicto armado a último momento: las inclemencias climáticas en la zona, que no permitieron que Argentina efectuara el desembarco de sus fuerzas en la fecha prevista, y la rápida intervención de un enviado papal. En la

2 Ver, por ejemplo, el texto del Acta de Amistad Argentino-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo.

etapa que siguió, finalmente, la mediación del papa Juan Pablo II y las transiciones a Gobiernos civiles en Argentina, primero, y en Chile, después, ayudaron a transformar esa paz sumamente frágil de los años 70 en una paz estable hacia mediados de los años 90.

En este segundo caso, dos desarrollos políticos resultaron clave para redoblar el compromiso argentino con los métodos pacíficos de resolución de disputas. El primero tuvo tres etapas: la negociación del texto del Tratado de Paz y Amistad argentino-chileno en octubre de 1984 para resolver la disputa del canal de Beagle, el plebiscito que puso a consideración de la ciudadanía argentina ese tratado el 25 de noviembre de 1984 y, finalmente, su posterior firma en la Ciudad del Vaticano tan solo cuatro días después, el 29 de noviembre de 1984. Como observa Rut Diamint (2012, p. 151), este proceso ideado por Raúl Alfonsín y su canciller, Dante Caputo, fue efectivo para desmilitarizar la agenda de política exterior con Chile.

El segundo desarrollo político que contribuyó a la estabilización de la paz en la relación bilateral fue la resolución final de los veinticuatro puntos fronterizos pendientes en disputa. Para esto, hubo que esperar a que la transición democrática llegara también a Chile, en 1990. Por razones similares a las argentinas, para el presidente electo chileno Patricio Aylwin se había vuelto una prioridad resolver los desacuerdos territoriales con Argentina. En una iniciativa conjunta con el presidente argentino Carlos Menem, electo en 1989, los equipos técnicos de ambos países lograron acordar las fronteras en veintidós de los veinticuatro puntos tras solamente un año de trabajo. De las dos disputas limítrofes restantes, la primera, llamada Laguna del Desierto, fue sometida a un arbitraje internacional en 1994, cuyo resultado fue rápidamente aceptado por las dos partes, incluso por Chile, a pesar de ser contrario a sus intereses.

El último desacuerdo territorial involucraba la región llamada Hielos Continentales por Argentina y Campos de Hielo Sur por Chile. Esta disputa fue más compleja de resolver. Tras siete años de negociaciones y propuestas fallidas, en 1998 una comisión binacional compuesta por miembros de los Parlamentos de los dos países dio a conocer el acuerdo logrado en reuniones reservadas. Los presidentes firmaron el tratado bilateral surgido de la comisión negociadora argentino-chilena, y esto fue seguido por la ratificación del tratado por ambos Congresos en sesiones simultáneas en junio de 1999. De esta forma, el proceso culminó con un acto cargado de simbolismo.

Las transformaciones de la paz en la región del Cono Sur, que se afianzaron y aceleraron con las transiciones a Gobiernos civiles en Argentina, Brasil y Chile, se construyeron gradualmente y sobre bases sólidas. En Argentina, estas bases no se asentaron solamente sobre los acuerdos de los presidentes y sus equipos en los Poderes Ejecutivos, sino que involucraron también al Congreso y a la ciudadanía, como muestra el caso de Argentina y Chile, y a los intereses comerciales y la comunidad científico-nuclear, como se ve en el caso de Argentina y Brasil.

El apartado que sigue se enfoca en la continuación de estos procesos bilaterales. En particular, se evalúa la constitución de una comunidad de seguridad en la región, que parecía estar surgiendo sobre finales de la década de 1990.

3. Incipiente comunidad de seguridad en los 90

El concepto de *comunidad de seguridad* es acuñado después de la Segunda Guerra Mundial por un grupo de investigadores liderados por Karl Deutsch (1957). En sus estudios, estos autores se propusieron investigar el acercamiento entre las sociedades (no solamente entre los Gobiernos) de la región del Atlántico Norte compuesta por América del Norte y Europa occidental. Buscaban constatar si los crecientes contactos entre los países del Atlántico Norte ameritaban clasificar a la región como una *comunidad pluralística de seguridad*. La expresión designa a un grupo de Estados soberanos e independientes (por eso, *pluralística*) que no contempla la guerra como una forma legítima de resolver las disputas que pudieran surgir entre ellos. Se define en contraposición a una *comunidad amalgamada de seguridad*, en la que Estados antes independientes se integran en una comunidad política bajo un mismo Gobierno.

Karl Deutsch y su equipo sostenían que, bajo ciertas condiciones, podría desarrollarse una paz regional duradera incluso entre Estados soberanos no integrados si entre las sociedades de esos países surgía un *sentimiento de comunidad* que hiciera impensable recurrir a la violencia intrarregional. Más tarde, Emanuel Adler y Michael N. Barnett (1998b) retomaron el concepto desarrollado inicialmente por Deutsch y lo retrabajaron desde una perspectiva constructivista. Estos autores sostenían que, en una comunidad de seguridad, la “paz estable está ligada a la existencia de una comunidad transnacional” (Adler y Barnett, 1998a, pp. 30-31), en la que el hábito y la práctica de resolver los conflictos de forma pacífica están internalizados en estructuras normativas compartidas (Adler y Barnett, 1998a, p. 35).

El libro de Adler y Barnett incluye un estudio sobre América del Sur realizado por Andrew Hurrell (1998). Al escribir su capítulo sobre fines de los años 90, Hurrell observaba que en el área del Mercosur centrada en la relación argentino-brasileña surgía una comunidad de seguridad incipiente. Incluso con sus limitaciones, argumentaba Hurrell (1998, pp. 259-260), los cambios positivos en las décadas de los 80 y de los 90 alejaban al Cono Sur del resto de América del Sur y América Latina, en donde subsistían gran heterogeneidad social y económica, disputas territoriales y altos niveles de violencia intraestatal. Todo esto dejaba al resto de la región envuelta en “una serie de desafíos de seguridad tradicional y no-tradicional” (Hurrell, 1998, p. 260).

En contraste, la evolución de las relaciones bilaterales en el Cono Sur se podía observar en el lenguaje utilizado por los presidentes de Argentina y Brasil para mostrar su compromiso e involucramiento mutuos. Un ejemplo de esto fue el discurso de apertura de Alfonsín (1988) en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo:

Los argentinos, y con ellos, su Presidente, estamos honrados de tener con nosotros una vez más al Jefe de Estado de Brasil. Le damos la bienvenida a un amigo y [...] al representante de un pueblo que es amigo de nuestro pueblo.

Alfonsín hizo más referencias al “diálogo sincero y profundo, ininterrumpido” y al “clima de confianza que no tiene precedentes en la historia de nuestras relaciones”, hasta asegurarle a Sarney que “las fronteras no están allí para separar a los amigos que comparten los mismos problemas y destino”. Sarney (1988), por su lado, dio muestras igualmente robustas del clima que reinaba, cuando dijo: “Nunca, en nuestra historia común, hemos estado tan lejos de las divergencias. Nunca ha sido el diálogo entre nuestros Gobiernos tan franco y amigable”.

Las administraciones de Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, que siguieron a la de Alfonsín y Sarney, respectivamente, continuaron el camino hacia una comunidad de seguridad incipiente, aunque con algo más de ambigüedad. Se crearon organizaciones y agencias bilaterales y regionales que contribuyeron a mejorar los canales de comunicación, aumentar la confianza mutua y establecer una creciente dinámica de interdependencia. En 1991, los presidentes institucionalizaron la transparencia nuclear a través de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC). En ese mismo año, también decidieron adelantar la fecha de fundación del Mercosur con Uruguay y Paraguay, que permitió extender la comunidad de seguridad.

Sobre todo en sus primeros años, el Mercosur contribuyó a un aumento del intercambio, la interacción y la interdependencia entre los países miembros. Ayudó a las comunidades de negocios y empresariales a fortalecer sus lazos, facilitando el diálogo y la comunicación y ampliando el círculo de actores involucrados en las iniciativas regionales. Además, a medida que el Mercosur fue consolidando su agenda externa, una percepción compartida de *bloque regional* fue creciendo. La incorporación de Chile y Bolivia como miembros asociados del Mercosur (1996), así como la decisión de adoptar posturas consensuadas en negociaciones internacionales —especialmente en las negociaciones sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE)— reforzaron la idea de *bloque regional* (Oelsner, 2013).

Sin embargo, contemporáneamente a la creación del Mercosur, las políticas económicas de los países de la región viraron hacia las recetas del llamado Consenso de Washington. Estas incluyeron programas neoliberales que los Gobiernos del Cono Sur adoptaron unilateralmente y que diluyeron el denso tejido político y discursivo que se había ido construyendo, y lo desplazaron del centro de las agendas de integración bilateral y regional hacia un lugar marginal y secundario. En este contexto, el proyecto del Mercosur se volvió más técnico, económico y comercial. Este cambio quedó claramente reflejado en el tratado fundante de asociación, que es un acuerdo netamente económico y de comercio, sin referencias a los principios políticos que habían guiado y sostenido el proyecto en sus inicios.

Si bien el proyecto de integración económica y política del Mercosur sufrió una especie de crisis de identidad, como argumento en otro lado (ver Oelsner, 2013), el

acercamiento y hasta la cooperación en el ámbito de la seguridad continuó, reforzado por una activa agenda de *diplomacia de la defensa*.

4. El rol de la diplomacia de la defensa

Los niveles de integración alcanzados por Argentina y Brasil, y entre los cuatro países del Mercosur, son muy inferiores a lo planeado en 1991, y el objetivo de construir un mercado común parece haber quedado truncado en una unión aduanera imperfecta. Desde el cambio de milenio, el compromiso político compartido, sin dudas, se debilitó, y la ambición original del Mercosur de convertirse en una Unión Europea del sur se fue desdibujando. La dinámica creciente de una comunidad de seguridad, que había comenzado a perfilarse en el periodo posterior a 1985, perdió ímpetu y el efecto derrame que se esperaba en las sociedades no llegó a materializarse. Aun así, no se debería subestimar el enorme valor de la transformación del Cono Sur, que ocurrió tanto en el ámbito político como en el ámbito militar y de seguridad. En esta región, la amenaza y el uso de la fuerza han quedado descartados como modo de relacionamiento mutuo. En esta sección, se muestra cómo una serie de iniciativas diplomáticas en el área militar y de la defensa contribuyó a una mayor cooperación entre los vecinos y al fortalecimiento de la paz en la región.

En ocasiones, los Estados utilizan a las fuerzas armadas y al área de la defensa como instrumentos de diplomacia, no para ejercer presión sobre la contraparte, sino para cooperar con el otro. La diplomacia de la defensa puede ser entendida como un instrumento de política exterior que se implementa específicamente en los sectores de defensa y seguridad y que es llevada a cabo tanto por las mismas fuerzas armadas como por miembros civiles de las comunidades de defensa y seguridad.

La expresión *diplomacia de la defensa* se origina en un documento oficial del Ministerio de Defensa británico publicado en 1998 (Ministry of Defence, 1998). En los años posteriores hubo discusiones teóricas sobre el concepto (entre otros, ver Winger, 2014; Charillon, Balzaq y Ramel, 2020; Cottey y Forster, 2004; Cheyre, 2013), pero en general se aplicó empíricamente al estudio de iniciativas de cooperación y asistencia militar de países del norte global hacia países del sur global (para una perspectiva crítica, ver Barkawi, 2011). Por ejemplo, Bartolomé (2017) y Bueno y Gallego Cosme (2021) analizan estas políticas de España hacia Iberoamérica. Vargas (2023) toma el caso colombiano y, aunque analiza algunas iniciativas regionales, gran parte de su estudio se centra en las relaciones entre EE. UU. y Colombia.

Siguiendo argumentos desarrollados más extensivamente en otro artículo (ver Oelsner, Solmirano y Tasselkraut, 2024), aquí me gustaría exponer cómo iniciativas argentinas en el terreno de la diplomacia de la defensa también contribuyeron a consolidar la paz en el Cono Sur. La estrategia de vincular asuntos del ámbito militar y de defensa con la agenda externa del país pasó, por lo menos, por tres etapas. En la primera etapa (más adelante, resumida sintéticamente) se buscó desmilitarizar tanto la política interna como la política exterior, a fin de fortalecer la transición democrática. En la segunda etapa, la agenda militar y de seguridad exterior ocuparon mayor esfuerzo. Finalmente, la tercera etapa se parece más al tipo de diplomacia de la defensa eurocéntrica. Aunque no se trata de relaciones asimétricas como las re-

laciones norte-sur, sí se caracteriza por relaciones directas entre las comunidades militares y de defensa de la región, con una agenda densa de ejercicios conjuntos, intercambios de oficiales, programas de entrenamiento, etc.

Más allá del foco de cada una de las tres etapas, todas respondieron a múltiples intereses, tanto externos como internos: fortalecer el control civil sobre las fuerzas armadas, profesionalizarlas, reducir tendencias de militarización en la sociedad y, a través de estos objetivos, mejorar la calidad de la paz regional. Los párrafos que siguen revisan y resumen estas tres etapas.

En una *primera etapa*, enfocada en cuestiones internas, se priorizaron objetivos internos para apuntalar la transición democrática y “atarla” a una política exterior de resolución pacífica de conflictos, como se vio en las secciones anteriores. Los acuerdos que pusieron fin a las disputas de Argentina con Brasil y con Chile buscaron desmilitarizar la política exterior argentina y las relaciones exteriores en la región. El primer Gobierno argentino de la democracia destinó allí gran parte de su atención. Se esperaba que estos esfuerzos redundaran, además, en mejorar la deteriorada imagen internacional del país.

La primera etapa puede entenderse como un periodo preparatorio, concentrado en establecer el control civil sobre las fuerzas armadas, al que siguió luego una etapa más activa y compleja de actividad militar externa. Varias de las iniciativas que se desarrollaron en la segunda etapa vieron su origen en la primera. Por ejemplo, las declaraciones conjuntas de Argentina y Brasil sobre política nuclear en los años 80 allanaron el camino para la creación de la ABACC.

En una *segunda etapa*, la diplomacia de la defensa puso el foco en el exterior, aunque todavía respondiendo, simultáneamente, a objetivos internos. Durante los Gobiernos de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), pueden identificarse tres tipos de políticas en este ámbito: a) un alineamiento con Occidente, más particularmente con EE. UU.; b) la extensión del proceso de integración regional al campo de la seguridad, y c) la participación activa de las fuerzas armadas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

a) Respecto del alineamiento explícito con EE. UU. y Occidente, este fue un pilar central de la política exterior de la administración de Menem. Las “relaciones preferenciales”, como se las llamó entonces, estuvieron guiadas por el “realismo periférico” de Carlos Escudé (1992). Además de plantear una posición más pragmática frente la política internacional de la pos Guerra Fría, este alineamiento estratégico llevó a que la Argentina cambiara varias de sus decisiones históricas en materia de seguridad nuclear. Algunos claros ejemplos de esto son la desactivación en 1990 del programa Cóndor II, que buscaba construir un misil balístico, y el posterior ingreso al Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR) en 1993; la ratificación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1994, y la firma del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1995 (ver Corigliano, 2013, p. 31).

Se puede observar en esta área una continuidad entre los tratados y protocolos de cooperación nuclear firmados por Raúl Alfonsín con su par brasileño José

Sarney en los años 80, y la multilateralización de estos compromisos durante los dos Gobiernos de Carlos Menem en los años 90. El aumento de la cooperación y coordinación con Brasil se vio reflejada en la creación de la ABACC y en el acuerdo cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Además, en este periodo, todos los países del Cono Sur, incluido Chile, finalmente adhirieron al Tratado de Tlatelolco y al TNP tras años de resistencia, y firmaron sucesivas declaraciones conjuntas que prohibieron las armas químicas y bacteriológicas (Declaración de Mendoza en 1991) y declararon al Cono Sur una zona de paz libre de armas de destrucción masiva (Declaración de Ushuaia en 1998) (Oelsner, 2005).

b) Respecto de la expansión del proceso de integración regional al campo de la seguridad, la resolución de las disputas territoriales con Chile dio paso a una rápida mejora en las relaciones bilaterales. En este contexto, Argentina y Chile crearon el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) en 1995 y establecieron un gran número de ejercicios militares conjuntos e instancias de vinculación, en una clara muestra de la institucionalización de la seguridad, que luego se mantuvo en el tiempo.

Con Brasil, la integración avanzó, sobre todo, a través de acuerdos multilaterales en el campo del comercio, y se materializó en el Mercosur. Si bien el Mercosur apuntaba a integrar las economías de la región, tuvo también un impacto significativo en el área de la diplomacia de la defensa. Por ejemplo, ya desde el periodo preparatorio del Mercosur en 1987, Argentina y Brasil comenzaron con una agenda de reuniones periódicas entre los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas, a la que más tarde se sumaron Paraguay y Uruguay, y luego también Chile. En 1997, además, Brasil y Argentina se comprometieron a establecer un mecanismo permanente de consulta y coordinación para asuntos de defensa y seguridad de interés mutuo.

El consenso regional, más amplio que estrictamente el Mercosur, en torno a valores de seguridad positivos permitió establecer programas de ejercicios militares conjuntos y medidas de fomento de la confianza entre países vecinos. A partir de 1994, una serie de reuniones y conferencias tanto regionales como hemisféricas buscaron promover la cooperación militar y de defensa y las medidas del fortalecimiento de la confianza mutua.

Muchos de estos principios fueron incorporados a la normativa del Mercosur, por ejemplo, a través de la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz en 1998. También se vieron reafirmados con la creación de la ABACC y los acuerdos de control de armas en el Cono Sur, mencionados anteriormente. Estas y otras iniciativas³ dan cuenta de la difusión hacia el resto de la región de un cambio rotundo hacia la voluntad política de diálogo y la construcción de confianza, con origen en el sur de América Latina. Esta transformación en la percepción política regional reflejó y enmarcó “la efectivización de prácticas recu-

3 Para un revisión más exhaustiva de las iniciativas bilaterales y regionales, ver Eissa (2018), pp. 149-152.

rrentes de negociación, concertación y/o conciliación” (Saín, 1999, p. 132) entre Argentina y sus vecinos.

c) Finalmente, el tercer elemento de la diplomacia de la defensa en esta segunda etapa se refiere a la activa participación del país en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Lo que llegó a ser el protagonismo argentino en las misiones de la ONU puede verse como un fuerte compromiso con la comunidad internacional, y también como una consecuencia de un sostenido debilitamiento y significativa reducción del presupuesto militar desde la transición democrática. En particular, la reforma constitucional de 1994 les quitó importantes prerrogativas a las fuerzas armadas en cuanto a liderazgo, promociones y decisiones sobre organización y despliegue (Agüero, 2000, p. 83). A ello se sumó el fin del servicio militar obligatorio y la inclusión de mujeres en las fuerzas.

En este marco, se presentó el desafío de encontrar un nuevo rol para los militares, cuya imagen en la sociedad seguía deteriorada. Sin una misión externa clara tras la resolución de las disputas con Brasil y Chile, y con recortes presupuestarios y de personal significativos, la participación en las operaciones de paz lideradas por las Naciones Unidas les dio a las fuerzas armadas y al Gobierno la oportunidad de mantener un objetivo externo y a la vez reforzar prácticas democráticas (Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 20).

Entre 1990 y 1999, la Argentina se convirtió en un importante contribuyente de tropas en las operaciones de paz de la ONU. Por lo demás, con el fin de la Guerra Fría, el número y la complejidad de estas operaciones crecieron exponencialmente, apoyándose en la participación de un pequeño número de potencias intermedias con cierta capacidad militar y peso diplomático moderado (Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 43). En este periodo, la Argentina llegó a enviar la mitad de las contribuciones totales de tropas de toda América Latina, con lo que se convirtió en un socio clave de la ONU (Escudé y Cisneros, 2000).⁴

A su vez, durante estas misiones, la interacción con oficiales y soldados de países con una larga tradición de control civil y bajo reglas de procedimiento y comando internacionales tuvo un impacto positivo en las fuerzas argentinas. Primero, la participación en las operaciones de paz les permitió recobrar un sentido moral y una misión. Segundo, en el plano de la política nacional, contribuyó a su reintegración como un actor no-político subordinado a los valores democráticos (ver Battaglino, 2013, p. 271). Además, Elsa Llenderrozas (2007) resalta los beneficios en términos de preparación, interoperabilidad y acción conjunta entre las tres fuerzas, así como con fuerzas de otros países.

Por otro lado, la activa participación en operaciones multinacionales visibilizó la necesidad de entrenamiento específico. Para responder a esto, en 1995 se inauguró en Buenos Aires el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), que tomó como modelo para su creación al Centro Canadiense de Entrenamiento de Apoyo a la Paz. Todavía en funcionamiento,

4 Entre 1990 y 1999, la Argentina participó con el envío de 18.853 miembros de sus fuerzas armadas a las operaciones de paz de la ONU (Battaglino, 2013, p. 271).

el CAECOPAZ ofrece cursos de capacitación para las etapas de predespliegue, despliegue y posdespliegue de tropas en operaciones de paz, tanto a oficiales, suboficiales, soldados y personal civil de la Argentina como de países de la región. Además, los contactos y la interacción generados en el CAECOPAZ representan también una instancia de acercamiento, conocimiento e intercambio internacional, lo que mejora la calidad de la paz regional. De hecho, en la misión en Chipre (UNFICYP), el contingente argentino ha albergado como invitados a oficiales y suboficiales de Chile, Paraguay y Brasil, lo que le dio un perfil regional a su participación.

La *tercera etapa* de la diplomacia de la defensa argentina guarda mayor similitud con la definición eurocéntrica del concepto, ya que estuvo caracterizada por relaciones entre las comunidades militares y de defensa de la región. El gran número de ejercicios conjuntos, programas de entrenamiento bilaterales y regionales, intercambios, etc., tiene un objetivo más concreto que el de promover el uso de las fuerzas armadas con fines pacíficos y así contribuir a la paz global, aunque este propósito es obviamente muy importante. Winger (2014) resalta que una agenda activa en este ámbito contribuye a fortalecer los lazos militares y de seguridad con otros Estados, a compartir con ellos cosmovisiones propias y a construir asociaciones y colaboraciones de las que el Estado promotor también se beneficia. Así planteada, esta lógica responde al modelo predominante de diplomacia de la defensa que se basa en relaciones norte-sur, como son los intercambios entre la UE y África del norte o Medio Oriente. En esos casos, la UE o el Reino Unido usan la diplomacia de la defensa para transmitir y difundir valores y prácticas propias más allá de su región.

En cambio, en la diplomacia de la defensa entre países del sur global, como la que lleva adelante la Argentina en la región sudamericana, las relaciones son más simétricas. El objetivo no es propagar valores propios hacia terceros, sino construir en conjunto un entorno seguro de paz estable.

Así pueden entenderse, por ejemplo, los ejercicios de entrenamiento combinados de mediados de la década de 1990 entre Argentina y Brasil, que dieron pie a programas conjuntos. En poco tiempo, los programas se extendieron hasta incluir a casi todos los países de la región, ya sea en ejercicios combinados que Argentina desarrolla de forma bilateral, ya sea en ejercicios multilaterales (ver Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa, Ministerio de Defensa, 2023). En esta misma dirección se enmarca la publicación de los primeros documentos que hacen explícitas las estrategias de defensa nacionales: en 1996, Brasil publica su documento de defensa; en 1997, lo publica Chile; y en 1999, Argentina presenta el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Saín, 1999). A estos siguieron otros.

Una vez que la diplomacia de la defensa se incorpora como un instrumento de política exterior, como ocurrió en la segunda etapa, hay un contexto más propicio para que se establezcan relaciones directas de cooperación, y hasta de integración, entre fuerzas militares, que adquirieron con el tiempo una dinámica propia.

La Misión de Estabilización de la Paz en Haití de las Naciones Unidas de 2004 (MINUSTAH) representa un buen caso en esta tercera etapa, cuyo impulso viene

reforzado desde la etapa anterior. A pesar de la resistencia inicial del presidente Néstor Kirchner, Argentina se convirtió en uno de los mayores contribuyentes de tropas a la MINUSTAH (Diamint, 2012; Sotomayor-Velázquez, 2014, p. 67). La operación de paz en Haití fue un espacio singular que facilitó la promoción de una estrecha vinculación y cooperación entre militares de Argentina y Chile, y de Argentina y Brasil.

Producto de la continuada cooperación en el marco de la MINUSTAH, Argentina y Chile vieron la oportunidad de crear la fuerza de paz combinada e integrada Cruz del Sur en 2005 (Faundes, 2009, p. 62; Vogler, 2013, pp. 144-152). Esta iniciativa cobró fuerza tras la amplia interacción entre sus fuerzas en Haití. Así, se decidió que Cruz del Sur estuviera disponible para ser desplegada bajo el UN Stand-by Arrangements System (UNSAS). El proceso de su establecimiento implicó un gran número de reuniones técnicas entre representantes de las tres fuerzas de los dos países y ejercicios de entrenamiento anuales. Todo esto, en sí mismo, muestra una práctica continua de estabilización profunda de la paz (ver, entre otros, Faundes, 2009; Marcondes de Souza Neto, 2013; Bonfili, 2013; Daniel, William y Smith, 2015; Delgado, 2018; Ferrada y Fuentes Vera, 2021).

Desde mediados de la primera década del siglo XXI y por alrededor de diez años, durante los Gobiernos de los Kirchner, la diplomacia de la defensa argentina encontró en la UNASUR un espacio de confluencia con los vecinos de la región. Así, el país participó del establecimiento del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2008, que buscó tres objetivos: la construcción de una perspectiva regional de la geopolítica, la promoción de la formación en el ámbito de la defensa y la creación de ejercicios y unidades combinadas (Eissa, 2018, pp. 152-155).

Entre muchas otras iniciativas, Argentina promovió la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa un año después (ver Gastaldi, 2017; Calderón, 2018; Eissa, 2018), propuso una Asociación Latinoamericana de Centros para Operaciones de Paz en 2007 y fue parte del mecanismo “2 x 9” para Haití (Calderón, 2018, pp. 62-63). La activa agenda en este ámbito exterior se vio acompañada de cambios en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, que buscaban organizar mejor y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la participación en los numerosos foros y actividades bilaterales y multilaterales.⁵

Más allá de que para mediados de la década de 2010 la crisis de la UNASUR y sus organismos era clara —de hecho, en 2018 Argentina y varios otros países se retiraron de la Unión—, el cambio de Gobierno en el país representó un cambio marcado en las alianzas regionales, hemisféricas y globales. En el contexto del giro a la derecha de entonces y más aún del actual a partir de la elección de Milei, se relegó a la región y se priorizó la relación con Estados Unidos. Incluso así, es importante destacar que la relevancia de los vínculos en el área de defensa con Chile y con Brasil fue reafirmada (Calderón, 2018, p. 67), en lo que marca una trayectoria relativamente continua desde la recuperación de la democracia.

5 Gastaldi (2017) desarrolla la reestructuración del Ministerio de Defensa entre 2007 y 2015.

Conclusión

Este artículo buscó mostrar la transformación del Cono Sur de las últimas cuatro décadas. Durante este tiempo, la región pasó de estar caracterizada como una zona de paz inestable a ser una zona de paz estable e incluso paz positiva. El papel de la Argentina en esta transformación fue central. Gran parte de este logro fue producto de la diplomacia, y (aunque no se haya discutido acá) de la diplomacia presidencial en particular, pero una parte no menor fue producto de la diplomacia de la defensa.

La implementación de estrategias de diplomacia de la defensa permitió desarticular el enfrentamiento tradicional de la Argentina con Brasil y con Chile. Este proceso tuvo varias repercusiones positivas, tanto a nivel nacional como a nivel bilateral y multilateral regional. En términos internos, ayudó a consolidar la democracia y a avanzar en la subordinación militar al poder civil. En términos regionales, contribuyó a establecer la cooperación e integración regional al suprimir hipótesis de conflicto con los vecinos.

De esta forma, el conjunto de iniciativas aquí revisado —sin intentar ser exhaustivo— cumplió un rol primordial en la mejora de la calidad de la paz regional al acercar y fortalecer la relación entre las fuerzas armadas y las comunidades de defensa de los diferentes países, profundizando su conocimiento mutuo e incrementando la confianza recíproca. En palabras de David Pion-Berlin (2016, p. 54), “el contacto entre militares toma un carácter más estable en un contexto al que se puede describir como de paz positiva”.

Si bien la transformación no fue menor, tampoco son menores los desafíos que la región enfrenta. Como señala Marina Vitelli (2021, p. 139), “América Latina muestra signos claros de desarticulación de las iniciativas de diálogo y cooperación en defensa, así como retrocesos en materia de relaciones cívico-militares”. A la disolución del CDS/UNASUR como único espacio regional de concertación política para temas de defensa, se suma la creciente participación de los militares en la política interna de varios países latinoamericanos, que intervienen en crisis políticas y sociales ya sea para sostener a Gobiernos civiles como para poner presión sobre ellos. Estas tendencias a la militarización y al militarismo en la región deberían funcionar como señales de alerta (ya no tan tempranas) para recuperar la densidad política de los proyectos de cooperación y consenso regional que apuntalaron las transiciones.

Referencias

- Acta de Amistad Argentino-Brasileña: Democracia, Paz y Desarrollo. 10 de diciembre de 1986, Brasilia. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOom5Y=&tipo=kg==&id=kp2nmpo=&caso=pdf
- Adler, E. y Barnett, M. N. (1998a). A framework for the study of security communities. En E. Adler y M. N. Barnett (eds.), *Security communities* (pp. 29-65). Cambridge University Press.
- Adler, E. y Barnett, M. N. (1998b). *Security communities*. Cambridge University Press.
- Agüero, F. (2000). Transition pathways: Institutional legacies, the military, and democracy in South America. En J. F. Hollifield y C. Jillson (eds.), *Pathways to democracy: The political economy of democratic transitions* (pp. 73-92). Routledge.
- Alfonsín, R. R. (1988). Discurso del Presidente de la República Argentina, Raúl Alfonsín, en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988.
- Barkawi, T. (2011). 'Defence diplomacy' in North-South relations. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 66(3), 597-612. <https://doi.org/10.1177/002070201106600305>
- Bartolomé, M. C. (2017). Diplomacia de defensa y fuerzas armadas españolas en Iberoamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3(2), 261-280.
- Battaglino, J. (2013). La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político. *Revista SAAP*, 7(2), 265-273.
- Bonfili, C. (2013). *Peacekeeping Contributor Profile: Argentina*. Providing for Peacekeeping. <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-argentina/>
- Bueno, A. y Gallego Cosme, M. J. (2021). La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, 9(1), 27-44. <https://doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.435>
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo. *Política y Estrategia*, (131), 57-80.
- Charillon, F., Balzacq, T. y Ramel, F. (2020). Defence diplomacy. En T. Balzacq, F. Charillon y F. Ramel (eds.), *Global diplomacy: An introduction to theory and practice* (pp. 267-278). Palgrave Macmillan.
- Cheyre, J. E. (2013). Defence diplomacy. En A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. Oxford University Press.
- Corigliano, F. (2013). Los espacios geográficos en la política exterior argentina: de la Revolución de Mayo al Bicentenario (1810-2010). *Revista SAAP*, 7(1), 11-40.
- Cottey, A. y Forster, A. (2004). *Reshaping defence diplomacy: New roles for military cooperation and assistance*. Adelphi Paper 365, Routledge.
- Daniel, D. C. F., Williams, P. D. y Smith, A. C. (2015). *Deploying combined teams: Lessons learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping*. International Peace Institute.

- Delgado, J. (2018). *Southern Cross 2018 Increases Interoperability*. Diálogo Américas. <https://dialogo-americas.com/articles/southern-cross-2018-increases-interoperability/#.YpzFPRNBz9E>.
- Deutsch, K. D. (1957). *Political community and the North Atlantic area: International organization in the light of historical experience*. Princeton University Press.
- Diamint, R. (2010). Security Communities, Defence Policy Integration and Peace Operations in the Southern Cone: An Argentine Perspective. *International Peacekeeping*, 17(5), 662-677. <https://doi.org/10.1080/13533312.2010.516964>
- Diamint, R. (2012). *La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización (1983-2007)* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/116078/rd1de1.pdf;jsessionid=E3A592936DBD1F61F1EA0C7633600D53?sequence=5>
- Eissa, G. S. (2018). La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*, 5(2), 137-164. <https://doi.org/10.26792/rbed.v5n2.2018.72535>
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (dirs.) (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Las relaciones políticas, 1966-1989* (Tomo XIV), Ch. 69. Centro de Estudios de Política Exterior, CARI y Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Faundes, C. (2009). La fuerza combinada Cruz del Sur, análisis desde las medidas de confianza mutua. *Estudios Avanzados*, 12, 53-74.
- Ferrada, L. V. y Fuentes Vera, J. (2021). La fuerza de paz conjunta combinada Cruz del Sur y el aporte chileno-argentino a las operaciones de paz de las Naciones Unidas. *Estudios Internacionales*, 53(200), 9-44.
- Flemes, D. (2005). *Creating a regional security community in Southern Latin America: The institutionalisation of the regional defence and security policies*. Working Paper Nro. 13, Hamburgo, German Overseas Institute (DÜI).
- Gastaldi, S. (2017). El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*, 4(2), 175-197. <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74981>
- Hurrell, A. (1998). An emerging security community in South America? En E. Adler y M. N. Barnett (eds.), *Security communities* (pp. 228-264). Cambridge University Press.
- Kacowicz, A. M. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. State University of New York Press.
- Little, W. (1987). International Conflict in Latin America. *International Affairs*, 63(4), 589-601.
- Llenderrozas, E. (2007). *Los incentivos de Argentina, Brasil y Chile para participar en la misión MINUSTAH en Haití* [Tesis de maestría, Universidad de San Andrés].
- Marcondes de Souza Neto, D. (2013). Regional defense integration and peacekeeping cooperation in the Southern Cone. En K. M. Kenkel (ed.), *South America and Peace Operations: Coming of Age*. Routledge.

- Mares, D. (2001). *Violent peace: Militarized interstate bargaining in Latin America*. Columbia University Press.
- Mares, D. (2012). *Latin America and the illusion of peace*. The International Institute for Strategic Studies, Routledge.
- Ministry of Defence (1998). *Strategic Defence Review. Modern Forces for the Modern World*. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf
- Oelsner, A. (2003). The two sides of the coin: Mutual perceptions and security community in the case of Argentina and Brazil. En F. Laursen (ed.), *Comparative regional integration: Theoretical perspectives* (pp. 185-206). Ashgate.
- Oelsner, A. (2005). *International relations in Latin America: Peace and security in the Southern Cone*. Routledge.
- Oelsner, A. (2013). The institutional identity of regional organizations; or Mercosur's identity crisis. *International Studies Quarterly*, 57(1), 115-127.
- Oelsner, A., Solmirano, C. y Tasselkraut, D. M. (2024). Defence diplomacy in Argentina: Finding new roles for the military in democracy. *Alternatives*, 49(4), 270-285.
- Pion-Berlin, D. (2016). *Military missions in democratic Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Sáin, M. F. (1999). Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina. En F. Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad* (pp. 125-162). Flacso-Chile.
- Sarney, J. (1988). *Discurso del Presidente de la República Federativa del Brasil, José Sarney, en ocasión de la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Buenos Aires, 29 de noviembre de 1988*.
- Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa, Ministerio de Defensa. (2023). *Guía de Ejercicios Internacionales Combinados de las Fuerzas Armadas Argentinas 2004-2022*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/guia-ejercicios-2022.pdf>
- Sotomayor-Velázquez, A. (2014). *The myth of the democratic peacekeeper*. Johns Hopkins University Press.
- Vargas, E. Y. (2023). Diplomacia de la defensa colombiana: reflexiones de la política pública en clave de seguridad. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 18(35), 7-29. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.358>
- Vitelli, M. (2021). Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1(2), 138-145.
- Vogler, J. D. (2013). *In the shadow of the Condor: The politics of southern cone defence integration* [Tesis de doctorado, Universidad de Bradford].
- Winger, G. (2014). The velvet gauntlet: A theory of defence diplomacy. En A. Lisiak y N. Smolenski (eds). *What do ideas do?*, 33, IWM Junior Visiting Fellows' Conference. <https://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/vol-xxxiii/the-velvet-gauntlet>

Actores no estatales, nuevas tecnologías y conflictos posmodernos: desafíos estratégicos para América Latina



Juan Belikow

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano. Miembro Consejero del CARI. Consultor de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa. Es profesor en universidades de la Argentina y el exterior. Correo de contacto: Jbelikow@hotmail.com

1. Introducción

América Latina se enfrenta a un panorama de seguridad y gobernanza radicalmente transformado por la irrupción de actores no estatales tecnológicamente empoderados. Mientras las guerras contemporáneas —como las de Ucrania e Israel-Palestina— introducen nuevas lógicas de confrontación basadas en tecnología, desmaterialización de los ataques y participación encubierta de múltiples actores, la región latinoamericana, aun sin ser epicentro de estos conflictos, comienza a experimentar sus efectos colaterales. Detrás de la fachada de guerras entre Estados, lo que se perfila es una creciente participación de operadores no estatales en funciones tradicionalmente estatales: defensa, inteligencia, logística, propaganda, manipulación cognitiva y sabotaje, entre otras.

Este artículo explora la intersección entre actores no estatales, nuevas tecnologías y conflictos posmodernos, destacando cómo estas dinámicas reconfiguran la seguridad, la política exterior y el desarrollo socioeconómico en América Latina. Se parte de la hipótesis de que el creciente protagonismo de actores informales y privados, dotados de recursos técnicos y financieros cada vez más sofisticados, representa una amenaza directa a la gobernanza democrática, el monopolio estatal del uso de la fuerza y la estabilidad regional. Asimismo, se sostiene que la región aún no ha internalizado completamente los riesgos que implican estas nuevas formas de poder asimétrico.

2. Marco conceptual: las generaciones de la guerra y el rol emergente de los actores no estatales

La evolución de los conflictos armados a lo largo de la historia ha dado lugar a distintas “generaciones” de guerra, cada una definida por sus lógicas estratégicas, tecnologías predominantes y actores involucrados (Lind, Nightengale, Schmitt, Sutton y Wilson, 1989; Hammes, 2004). Comprender esta evolución resulta crucial para dimensionar la transformación actual del panorama de seguridad global.

- Guerra de cuarta generación (4GW): caracterizada por la erosión del monopolio estatal de la violencia, la aparición de actores no estatales armados (guerrillas, insurgencias, redes criminales) y la fusión entre guerra y política. Aquí se desdibujan las líneas entre combatientes y civiles, y el control narrativo se vuelve clave (Lind et al., 1989).
- Guerra de quinta generación (5GW): incorpora elementos de manipulación informativa, guerra psicológica, desinformación y operaciones en el ciberespacio. Las percepciones sociales se convierten en objetivos militares, y los ataques pueden ser no cinéticos, pero son altamente desestabilizadores (Reed, 2008).
- Guerra de sexta generación (6GW): proyecta un escenario futuro donde los conflictos estarán dominados por sistemas autónomos, inteligencia artificial, armas hipersónicas y guerra multidominio. La automatización del combate y la intervención de operadores sin identificación estatal son parte constitutiva del conflicto (Hammes, 2004).

En estas tres fases coexisten actores estatales y no estatales; estos últimos son cada vez más relevantes. Algunos operan al servicio de los Estados; otros, por cuenta propia; y muchos, en alianzas informales, grises o directamente criminales. Las tecnologías de uso dual (civil y militar), como drones, IA, criptomonedas y sistemas de vigilancia, han permitido que grupos criminales, terroristas, mercenarios, corporaciones o individuos altamente capacitados accedan a capacidades antes reservadas a los ejércitos nacionales.

Esta tendencia tiene implicaciones profundas para América Latina, donde el crimen organizado, las redes de trata, los carteles del narcotráfico y otras estructuras no estatales ya ejercen control sobre territorios, rutas, economías y poblaciones enteras, y muchas veces poseen mayores capacidades operativas que las fuerzas estatales locales.

3. El rol de los actores no estatales tecnológicamente empoderados

En el contexto de los conflictos contemporáneos, los actores no estatales ya no son elementos marginales o simplemente reactivos. Han emergido como protagonistas activos y, en algunos casos, decisivos en la evolución táctica y estratégica de la guerra posmoderna. Esta categoría incluye una amplia gama de operadores: desde grupos criminales con estructuras paramilitares, empresas privadas de seguridad, redes de *hackers* mercenarios y emprendedores tecnológicos hasta comunidades

ideológicas movilizadas digitalmente. Estos actores combinan acceso a tecnologías de uso dual —cuyo origen puede ser civil o militar— con redes globales de conocimiento y financiamiento.

A diferencia de generaciones anteriores, estos operadores no requieren de grandes arsenales ni de estructuras burocráticas para proyectar poder. Un pequeño equipo con acceso a inteligencia artificial, redes sociales, herramientas de vigilancia digital y criptofinanzas puede desestabilizar un territorio, sabotear infraestructuras críticas o ejecutar operaciones de espionaje a gran escala. Casos como el uso de drones explosivos de fabricación artesanal por parte de Ucrania dentro del territorio ruso, o la adquisición y empleo del *software* de espionaje Pegasus, o la *weaponización* de *paggers* por actores estatales y no estatales fuera de marcos legales ilustran cómo estas capacidades se han descentralizado y democratizado peligrosamente.

Lo que agrava el fenómeno es que muchos de estos actores no buscan integrarse al aparato estatal ni subordinarse a él: encuentran mayores márgenes de acción, mejores incentivos económicos y menos restricciones éticas o legales fuera del Estado. La tercerización de funciones críticas —como la ciberseguridad, la inteligencia, la propaganda o incluso la coerción armada— por parte de algunos Gobiernos ha contribuido a consolidar este fenómeno. Como resultado, asistimos a una fragmentación de la autoridad y del control sobre el uso de la fuerza y la información, e incluso del conocimiento técnico especializado.

Una pregunta clave, aún sin respuesta satisfactoria, se impone: ¿qué ocurrirá con estos actores cuando cesen los conflictos que hoy justifican su existencia y financiamiento? ¿Qué harán esos programadores, ingenieros, pilotos de drones, analistas de OSINT (por las siglas de *Open Source Intelligence*: “inteligencia de fuentes abiertas”) o expertos en ciberdefensa, que adquirieron experiencia de combate, entrenamiento avanzado y acceso privilegiado a tecnologías punta? La historia sugiere que muchos de ellos —desvinculados de sus empleadores estatales o corporativos— podrían canalizar su *expertise* hacia actividades criminales, insurgentes o disruptivas. Tal como ocurrió con antiguos combatientes de conflictos del siglo XX, que nutrieron las filas del crimen organizado o del terrorismo, hoy corremos el riesgo de que operadores tecnológicamente empoderados terminen integrando estructuras criminales transnacionales o mercados ilegales digitales y tecnológicos.

Ya existen señales de esta deriva: redes de narcotráfico en América Latina emplean tecnología de reconocimiento facial, drones, semisumergibles, criptografía y herramientas de análisis predictivo para optimizar sus operaciones y evitar a las autoridades; bandas de secuestradores acceden a plataformas de rastreo geolocalizado y drones para identificar objetivos; mercados oscuros en la *darknet* ofrecen armas, drogas, *software* de espionaje, servicios de sicariato, acceso a bases de datos y servicios de ataque DDoS (o ataque de denegación de servicio) por encargo. A esto se suman los casos documentados de expertos en ciberseguridad desvinculados de agencias públicas que luego ofrecieron sus servicios en mercados grises o directamente ilegales.

Como ha advertido el World Economic Forum (2023), la “*weaponización* del talento” es una de las tendencias de riesgo más relevantes en los próximos años: indivi-

duos con capacidades técnicas de elite actuando fuera de marcos legales, muchas veces bajo el anonimato o al amparo de estructuras corporativas o estatales que los utilizan como herramientas de poder indirecto. El caso de los desarrolladores del *software* Pegasus involucrados en operaciones no autorizadas es solo uno de muchos ejemplos posibles.

En este nuevo ecosistema, la distinción entre guerra, crimen y comercio se diluye. Los actores no estatales tecnológicamente empoderados se mueven con fluidez entre esos mundos. Esta fluidez, combinada con la desregulación de los mercados digitales, la opacidad de las criptofinanzas, la proliferación de tecnologías de bajo costo y la incapacidad de muchos Estados para rastrear operaciones complejas, configura un escenario de alta inestabilidad sistémica. América Latina, por sus brechas institucionales, sus redes de criminalidad organizada transnacional y su débil gobernanza tecnológica, se convierte en un terreno fértil para que estos operadores encuentren refugio, mercado y oportunidades.

Por ello, el análisis del rol de los actores no estatales tecnológicamente empoderados no debe limitarse al campo de la seguridad ciudadana o de la batalla convencional ni al plano de la seguridad digital. Debe ser abordado como un fenómeno estructural que transforma la naturaleza del poder, la autoridad y la gobernabilidad en el siglo XXI. El reto no solo consiste en contenerlos, sino en comprender sus lógicas, sus motivaciones y sus trayectorias futuras. El verdadero riesgo no es solo su existencia, sino además su capacidad para reconfigurar —desde la sombra— el equilibrio de poder global y regional.

4. Consecuencias estratégicas para la gobernanza y la seguridad regional

La consolidación de actores no estatales tecnológicamente empoderados y su penetración en ámbitos tradicionalmente reservados al Estado han generado efectos disruptivos sobre la gobernanza y la seguridad en América Latina. Este fenómeno, impulsado por la disponibilidad de tecnologías de uso dual y la fragmentación del monopolio estatal del poder, ha erosionado el control soberano sobre funciones críticas, como la seguridad, la información y la gestión del conocimiento.

Una de las consecuencias más preocupantes es la erosión del poder estatal y la captura institucional. En diversas regiones del continente, especialmente en zonas periféricas o fronterizas, la presencia efectiva del Estado ha sido reemplazada por organizaciones criminales que controlan territorios, ofrecen protección a comunidades locales y regulan economías ilegales. Al incorporar tecnologías avanzadas —como drones, armas fabricadas con impresoras 3D, inteligencia artificial, criptomonedas y vigilancia biométrica—, estas organizaciones fortalecen su capacidad de ejercer violencia, recolectar información, intimidar y manipular la percepción pública. En algunos casos, su poder técnico y operativo supera al de las fuerzas públicas, lo que genera un entorno de gobernanza paralela y cooptación institucional.

Paralelamente, se observa una fragmentación y privatización de la seguridad. Ante la incapacidad de los Estados para proveer protección eficaz, las élites económicas recurren a empresas de seguridad privada, que despliegan sus propias redes de vigilancia, análisis de riesgos y operaciones de defensa cibernética. Esta tendencia

refuerza la desigualdad: mientras los sectores más acomodados acceden a soluciones de protección de alta tecnología, las poblaciones vulnerables quedan expuestas a la violencia organizada o a la represión informal. En muchos casos, estas empresas operan sin una regulación adecuada, lo que dificulta la rendición de cuentas y propicia la tercerización de funciones sensibles del Estado.

Otra dimensión crítica es la vulnerabilidad cognitiva de las sociedades latinoamericanas. En línea con las características de la guerra de quinta generación, los actores no estatales y estatales han desplegado campañas de desinformación, manipulación electoral y polarización social utilizando redes sociales, inteligencia artificial generativa (como los *deepfakes*), bots automatizados y técnicas de *microtargeting*. Esta manipulación informativa socava la cohesión social, genera desconfianza institucional y debilita los procesos democráticos. En muchos países de la región, esta guerra cognitiva se desarrolla sin una estrategia estatal de respuesta y con una ciudadanía expuesta a narrativas tóxicas e injerencias externas.

Simultáneamente, el crimen organizado transnacional ha modernizado su estructura operativa. Lejos de ser estructuras rudimentarias, los carteles y redes ilícitas funcionan como verdaderas corporaciones criminales: contratan expertos en ciberseguridad, utilizan plataformas de mensajería encriptada, emplean criptomonedas para el lavado de activos y explotan el *big data* para identificar rutas, patrones de consumo y objetivos vulnerables. Este proceso de “corporativización criminal” hace que, para los Estados, sea cada vez más difícil combatirlos con herramientas tradicionales, pues requieren capacidades técnico-operativas y normativas de alto nivel que muchos países latinoamericanos aún no poseen.

Además, se produce una asimetría estratégica creciente. A las diferencias entre actores estatales y no estatales se suman las asimetrías entre Estados. Mientras algunos países desarrollan capacidades cibernéticas ofensivas y defensivas, otros apenas están diseñando estrategias de ciberseguridad. Esta brecha regional complica la cooperación intergubernamental, obstaculiza la construcción de respuestas colectivas y aumenta la exposición de los eslabones más débiles a ser utilizados como plataformas logísticas o financieras por redes criminales globales.

Finalmente, la presencia de estos actores no estatales en el espacio digital y operativo debilita la arquitectura internacional de seguridad. Instrumentos como la Convención de Palermo, las resoluciones de la OEA en materia de ciberseguridad y las normas del GAFILAT sobre delitos financieros se ven desbordados por la velocidad de innovación y la opacidad operativa de estos actores. Muchas veces, las redes criminales y sus aliados superan en agilidad a las agencias estatales, burlan los controles de transacciones internacionales y operan a través de jurisdicciones laxas o paraísos digitales.

En conclusión, la aparición y consolidación de actores no estatales tecnológicamente empoderados ha alterado profundamente la lógica de la seguridad y la gobernanza en América Latina. Ya no se trata solo de amenazas externas o desafíos clásicos a la soberanía: lo que está en juego es la capacidad de los Estados para regular, proteger y gobernar en un entorno donde las reglas del juego han cambiado

y los jugadores operan en múltiples dominios, muchas veces invisibles y siempre dinámicos.

5. Propuestas de respuesta estratégica para América Latina

Frente al creciente protagonismo de actores no estatales tecnológicamente empoderados, las amenazas híbridas y la disolución de los límites entre lo civil y lo militar, América Latina requiere respuestas estratégicas sistémicas, multidisciplinarias y adaptativas. La región no puede enfrentar desafíos posmodernos con herramientas del siglo pasado. Este capítulo propone una serie de líneas de acción estratégicas que abarcan lo normativo, lo institucional, lo operativo y lo cultural, con énfasis en la prevención, la resiliencia y la innovación.

5.1. Fortalecimiento normativo y doctrinario

Uno de los primeros pasos consiste en actualizar y armonizar los marcos legales nacionales y regionales para hacer frente a los desafíos que plantea el uso dual de tecnologías y la tercerización de funciones estatales críticas. Se requieren leyes claras sobre los siguientes puntos:

- Gobernanza de datos sensibles y algoritmos de decisión automatizada.
- Regulación del uso de drones y vehículos autónomos en seguridad y defensa.
- Tercerización de servicios de ciberseguridad e inteligencia privada.
- Supervisión de herramientas de vigilancia, interceptación y reconocimiento facial.

Asimismo, se recomienda alinear las normativas nacionales con los estándares propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza digital, protección de infraestructura crítica, integridad institucional y competencia leal (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2021), y con las recomendaciones de GAFILAT sobre trazabilidad financiera, transparencia de beneficiarios finales, monitoreo de transacciones sospechosas y regulación de criptomonedas (FMI y GAFILAT, 2023). Además, la adopción del Programa Interamericano de Ciberseguridad de la OEA (Organización de los Estados Americanos, 2022) puede fortalecer las capacidades regionales para la defensa cibernética.

5.2. Profesionalización e integración institucional

La respuesta a amenazas híbridas no puede quedar fragmentada. La región debe avanzar hacia la creación de estructuras interagenciales de respuesta integral que articulen defensa, seguridad interior, inteligencia civil y financiera y ciberdefensa. Esto implica:

- Crear centros nacionales de fusión de inteligencia y análisis multidominio.

- Fortalecer las capacidades del poder judicial y los ministerios públicos en delitos tecnológicos y complejos.
- Capacitar a las fuerzas armadas y policiales en tecnologías emergentes (IA, *blockchain*, IoT, etc.).
- Establecer comandos conjuntos de seguridad multidimensional ante crisis híbridas.
- Incorporar protocolos de interoperabilidad entre agencias públicas y actores privados.

Esta integración requiere superar la tradicional compartimentación institucional y la competencia entre agencias, promoviendo, en cambio, una cultura de cooperación y complementariedad.

5.3. Inversión en innovación y capacidades tecnológicas soberanas

La dependencia tecnológica de proveedores externos y el rezago en capacidades autóctonas aumentan la vulnerabilidad regional. América Latina debe invertir en los siguientes elementos:

- Ecosistemas de innovación público-privada en tecnologías estratégicas.
- Centros de desarrollo de IA, ciberseguridad, criptografía e inteligencia automatizada.
- Plataformas regionales de intercambio de alertas tempranas y datos de amenazas.
- Formación de profesionales con dominio técnico-cognitivo en seguridad digital.

Un ejemplo para seguir es el impulso a *startups* de seguridad digital latinoamericanas, en cooperación con universidades, el sector privado y agencias gubernamentales, para desarrollar soluciones contextualizadas a las amenazas de la región.

5.4. Articulación con el sector privado y la sociedad civil

Dado que muchos actores no estatales provienen del mundo corporativo y digital, el Estado debe construir alianzas estratégicas con actores privados, especialmente en sectores sensibles, como telecomunicaciones, servicios financieros, *big tech*, transporte logístico, vigilancia privada y medios digitales. Esta articulación no debe limitarse a la firma de convenios, sino a la construcción de esquemas de gobernanza colaborativa, ciberresiliencia compartida y responsabilidad colectiva frente a amenazas híbridas.

Asimismo, la sociedad civil —las ONG, la academia, las comunidades técnicas y los medios independientes— debe ser incorporada en el monitoreo, la evaluación y la

auditoría de estas políticas, para garantizar que los derechos digitales, la privacidad y la transparencia no sean sacrificados en nombre de la seguridad.

5.5. Cultura estratégica y pedagogía del riesgo

Finalmente, ningún diseño institucional será suficiente si no se produce una transformación cultural. América Latina requiere construir una cultura estratégica del riesgo, que incluya:

- Concientización ciudadana sobre amenazas digitales, desinformación, fraude, violencia cibernética y espionaje.
- Alfabetización digital crítica desde la educación básica hasta la universitaria.
- Simulacros y planes de continuidad de negocios frente a ataques híbridos.
- Campañas de prevención y pedagogía del autocuidado en entornos digitales.

La construcción de esta cultura no es un lujo, sino una necesidad para reducir la vulnerabilidad estructural de nuestras sociedades y para evitar que el miedo y la desinformación debiliten aún más la legitimidad estatal.

Conclusión

La emergencia de actores no estatales tecnológicamente empoderados y la transformación de los conflictos hacia formas híbridas, automatizadas y multidominio representan un cambio estructural en la lógica de la seguridad internacional. Este fenómeno —acelerado por el acceso masivo a tecnologías de uso dual, la descomposición de las fronteras entre lo legal e ilegal y la fragmentación de los monopolios estatales sobre la coerción y la información— plantea desafíos inéditos para los Estados, en particular, para aquellos con capacidades institucionales limitadas, como muchos de América Latina.

La región se enfrenta a una amenaza estratégica que ya no se limita al crimen organizado tradicional o a la violencia callejera. Se trata ahora de redes transnacionales que combinan sofisticación técnica, poder económico, capital social y acceso a herramientas de manipulación informativa y vigilancia digital. Estos actores operan con agilidad, sin fronteras, sin escrúpulos y, en muchos casos, con la colaboración —por acción u omisión— de segmentos del sector privado, del aparato estatal o de la ciudadanía. La pregunta ya no es si estos actores tienen poder, sino cuánto poder pueden seguir acumulando sin que los Estados pierdan capacidad de regulación, respuesta y legitimidad.

Esta situación es particularmente crítica en América Latina, donde la desigualdad, la fragmentación territorial, la debilidad institucional y las brechas tecnológicas crean un entorno fértil para el crecimiento de estas amenazas. Al mismo tiempo, el desbalance entre las capacidades estatales y las de los actores no estatales —legales o ilegales— se amplía a un ritmo preocupante, lo que genera asimetrías internas

(entre agencias estatales), regionales (entre países) y funcionales (entre Estados y actores extraestatales).

En este contexto, se vuelve urgente superar la visión fragmentaria, reactiva y defensiva que muchas veces caracteriza las políticas públicas de seguridad. América Latina no puede seguir relegando la seguridad al último lugar de la agenda gubernamental, como si se tratara de un problema exclusivamente policial o de control del orden. La seguridad ya no es un asunto sectorial, sino una condición estructural para el ejercicio de la soberanía, la consolidación democrática, la protección de derechos y la viabilidad misma del desarrollo económico y social.

No hay seguridad sin desarrollo, pero tampoco hay desarrollo sin seguridad. En demasiados países de la región, los Gobiernos están concentrados casi exclusivamente en atraer inversiones, generar crecimiento y expandir programas sociales, mientras que la seguridad es tratada como un costo reactivo, externalizado o diferido. Esta visión desequilibra el ecosistema institucional y deja la iniciativa en manos de actores criminales, paramilitares o corporativos informales, que diseñan las reglas del juego *de facto*. El Estado, lejos de ser un *rule-maker*, deviene un *rule-taker*, limitado a gestionar el daño y administrar el descontrol. La ausencia de políticas preventivas, de una cultura estratégica de anticipación y de sistemas de inteligencia proactiva ha colocado a los Estados en una posición subordinada dentro del nuevo tablero geopolítico de la seguridad.

En consecuencia, se impone la necesidad de una reconfiguración profunda de las capacidades estatales, tanto en lo normativo como en lo operativo, lo estratégico y lo simbólico. Esto incluye:

- La transformación del Estado en un actor anticipatorio y no reactivo.
- La generación de capacidades tecnológicas endógenas que reduzcan la dependencia de proveedores externos.
- El fortalecimiento del vínculo entre seguridad, defensa, justicia, relaciones exteriores, ciencia y tecnología, desarrollo y derechos humanos.
- La recuperación del rol rector del Estado frente al poder de actores privados en materia de vigilancia, seguridad digital y control informacional.
- Y, sobre todo, la articulación regional para construir respuestas colectivas ante amenazas que, por definición, exceden las fronteras nacionales.

América Latina no está condenada a ser el eslabón débil de la seguridad global. Tiene capacidades, recursos, talento humano y potencial estratégico. Pero, para aprovecharlos, debe asumir con realismo, coraje y visión de futuro los desafíos de la posmodernidad conflictiva. El tiempo de las advertencias ha terminado. Lo que está en juego no es simplemente la seguridad de los Estados, sino la posibilidad de construir sociedades libres, inclusivas y viables en el siglo XXI.

Referencias

- Bayart, J. F. (2000). Africa in the world: A history of extraversion. *African Affairs*, 99(395), 217-267. <https://doi.org/10.1093/afraf/99.395.217>
- Flor-Unda, O., Simbaña, F., Larriva-Novo, X., Acuña, Á., Tipán, R. y Acosta-Vargas, P. (2023). A Comprehensive Analysis of the Worst Cybersecurity Vulnerabilities in Latin America. *Informatics*, 10(3), 71. <https://doi.org/10.3390/informatics10030071>
- FMI y GAFILAT. (2023). *Informe de evaluación mutua de la República de Colombia*. <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/07/IEM-Colombia-4taRonda.pdf>
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and world order in the 21st century*. Cornell University Press.
- Global Financial Integrity. (2021). *Trade-related illicit financial flows in 134 Developing Countries 2009-2018*. <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-134-developing-countries-2009-2018/>
- Hammes, T. X. (2004). *The sling and the stone: On war in the 21st century*. Zenith Press.
- International Crisis Group. (2023). *Latin America Wrestles with a New Crime Wave*. [wl-latam-spring-2023.pdf](https://www.icg.org/publications/latin-america-spring-2023.pdf)
- Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organized violence in a global era* (3.^a ed.). Stanford University Press.
- Lind, W. S., Nightengale, K., Schmitt, J. F., Sutton, J. W. y Wilson, G. I. (1989). The changing face of war: Into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, 73(10), 22-26.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). *Latin America and the Caribbean: Latin America and the Caribbean and the OECD*. <https://www.oecd.org/latin-america>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2022). *Seguridad Multidimensional: Programas, Proyectos e Iniciativas*. CICTE. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/prog-cibe>
- Reed, D. J. (2008). Beyond the war on terror: Into the fifth generation of war and conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*, 31(8), 684-722. <https://doi.org/10.1080/10576100802206533>
- Rotberg, R. I. (2003). *State failure and state weakness in a time of terror*. Brookings Institution Press.
- United Nations Development Programme. (2022). *Tiempos inciertos, vidas inestables: Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. <https://doi.org/10.18356/9789210016421>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2012). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf
- World Economic Forum. (2023). *Global risks report 2023*. <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

Defensa y soberanía democrática en América Latina: autonomía estratégica en tiempos de competencia global



Facundo Robles

Profesor en la Universidad Nacional de la Defensa (Argentina), investigador asociado en el Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato Di Tella. Excoordinador del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars y de su Proyecto Argentina (Washington, D. C.). Especializado en relaciones internacionales, defensa y geopolítica latinoamericana, se graduó del Máster en Políticas Públicas de Georgetown University como becario Fulbright. Correo de contacto: fr428@georgetown.edu

1. Introducción

En América Latina, la política de defensa solía ocupar un lugar secundario en las discusiones sobre desarrollo, democracia y relaciones internacionales. Hoy, ese margen de irrelevancia se ha desdibujado. En el actual contexto de polarización política, fragilidad institucional y creciente competencia entre grandes potencias, las decisiones en materia de defensa se han vuelto un reflejo, y a la vez un vector, de los niveles de autonomía estratégica de los Estados latinoamericanos.

Más que un terreno técnico o puramente militar, la defensa aparece como una dimensión desde la cual es posible observar cómo las agendas externas, las capacidades estatales y los marcos institucionales locales interactúan y se tensionan. La región no enfrenta hoy una “disputa” en los términos de la Guerra Fría, pero sí es escenario de fricciones estratégicas entre potencias que buscan proyectar influencia mediante asistencia militar, transferencia tecnológica y cooperación doctrinaria, entre otros. En ese marco, los Estados latinoamericanos se ven obligados a fortalecer sus capacidades soberanas para definir prioridades nacionales y evitar que la política de defensa quede desconectada de la política exterior o subordinada a lógicas externas.

Este trabajo parte de una hipótesis sencilla pero urgente: la política de defensa, lejos de ser un ámbito menor, constituye una dimensión clave para analizar los már-

genes de autonomía de la política exterior latinoamericana. Para desarrollar esta tesis, se propone un recorrido en cuatro partes: (1) conceptualización de la soberanía democrática, (2) análisis de la defensa como campo de poder geopolítico, (3) efectos sobre la autonomía estratégica y (4) consecuencias institucionales para las democracias de la región.

2. Soberanía democrática como categoría estratégica

La noción clásica de soberanía —entendida como la autoridad suprema e indivisible del Estado sobre su territorio— fue formulada por Jean Bodin (1576) en el siglo XVI y más tarde reelaborada por Rousseau (1762), quien la vinculó a la voluntad popular a través del pacto social. En el siglo XXI, esta definición resulta insuficiente para comprender las tensiones entre autonomía estatal, interdependencia global y calidad democrática. Frente a estos desafíos, el concepto de soberanía democrática permite repensar la autonomía estatal no como aislamiento, sino como la capacidad efectiva de un Estado democrático para tomar decisiones estratégicas legítimas, deliberadas y sujetas a control institucional. Como planteó Guillermo O'Donnell (1993), sin un Estado con capacidades efectivas, capaz de ejercer autoridad y garantizar derechos, no puede haber ciudadanía plena ni democracia sustantiva.

Autores como Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2010) han aportado una reconceptualización valiosa para América Latina: la autonomía relacional, entendida no como desvinculación del sistema internacional, sino como la construcción de márgenes de maniobra propios en contextos de asimetría. Desde este enfoque, la soberanía democrática no excluye la cooperación, sino que la subordina a marcos deliberativos, con control civil e instituciones robustas que legitimen las decisiones estratégicas del Estado.

Ejemplos recientes de la región muestran cómo esta autonomía puede ejercerse de forma pragmática. Uruguay exploró negociaciones bilaterales con China para un tratado de libre comercio fuera del Mercosur, afirmando su derecho soberano a diversificar su inserción internacional, aunque luego moderó su avance tras presiones del bloque. Brasil, bajo la presidencia de Lula da Silva, ha impulsado una inserción multipolar participando activamente en foros como los BRICS y el G7, buscando ampliar su margen de decisión sin alinearse automáticamente con una potencia. México, durante el gobierno de López Obrador, profundizó la cooperación en seguridad con Estados Unidos, pero estableció límites claros a la intervención directa de agencias extranjeras, en defensa de su autonomía interna. Paraguay, por su parte, ha mantenido relaciones diplomáticas con Taiwán (único país de Sudamérica en hacerlo) y, al mismo tiempo, ha buscado abrir canales comerciales con China desde el Mercosur, combinando lealtades políticas con autonomía comercial.

En materia de defensa, este concepto ayuda a pensar un equilibrio complejo: no se trata de rechazar la cooperación, sino de fortalecer la capacidad de los Estados para definir con quién, cómo y en qué condiciones cooperan. En un contexto donde más del 50 % del equipamiento militar de varios países latinoamericanos depende de un solo proveedor, la autonomía operacional queda restringida, incluso para tareas básicas como el control fronterizo o el combate al crimen organizado. El caso

de Venezuela es ilustrativo: bajo Chávez y Maduro, el país llevó adelante una modernización militar centrada en compras a Rusia y China, lo que generó una fuerte dependencia logística y estratégica (Tian y Lopes da Silva, 2019). Bolivia y Perú, con menores niveles de conflictividad, también han desarrollado vínculos relevantes con Rusia, incluyendo la compra de helicópteros Mi-17, tanques T-55 o misiles Kornet (Dall'Agnol, Zabolotsky y Mielniczuk, 2019). Esta cooperación técnica y sostenida condiciona sus márgenes de acción en escenarios de tensión o corte de suministros.

A esto se suma un dato estructural: con niveles de inversión en defensa que en la mayoría de los países no superan el 1 % del PBI, la región corre el riesgo de sostener democracias sin capacidad estatal para proteger sus intereses vitales (Banco Mundial, 2023). No se trata de priorizar defensa por sobre políticas de bienestar, sino de entender que, sin capacidades soberanas, en infraestructura, información y decisión, incluso los bienes públicos más básicos quedan expuestos a presiones externas.

La soberanía democrática no niega las asimetrías del sistema internacional. Por el contrario, parte de reconocerlas y de construir capacidades internas que permitan negociar desde posiciones más sólidas. Como planteaba Carlos Escudé (1992), los países periféricos necesitan desarrollar una diplomacia estratégica, con manejo inteligente de alianzas, narrativas y poder simbólico. Pero, para ello, hace falta una institucionalidad estatal que no dependa exclusivamente de la voluntad de actores externos.

Revalorizar la defensa en esta clave no implica militarizar la política, sino devolverle al Estado una función estratégica en clave democrática: proteger su capacidad de decisión, bajo planificación soberana, control civil y una mirada regional que transforme capacidades dispersas en soberanía compartida.

3. Geopolítica en el terreno: defensa latinoamericana como campo de poder

El poder en defensa no se limita a las capacidades militares materiales. Como advierte Barry Posen (1984) en su análisis sobre hegemonía iliberal, el poder estructural permite a las potencias influir sobre las preferencias, instituciones y decisiones de otros Estados, incluso sin recurrir a la coerción directa. En América Latina, esta influencia se manifiesta en acuerdos de cooperación sin mecanismos de supervisión nacional, como la estación de seguimiento espacial en Neuquén, Argentina, operada por una agencia dependiente del Ejército Popular de Liberación de China, sin auditoría técnica permanente por parte del Estado argentino; en ejercicios militares conjuntos con potencias extrarregionales sin control parlamentario sistemático, y en esquemas de asistencia que profundizan la dependencia tecnológica y doctrinaria.

Durante las últimas dos décadas, se ha intensificado la presencia de actores extrarregionales en el entramado de defensa latinoamericano, muchas veces sin una articulación clara con estrategias de política exterior. Estados Unidos mantiene, a través del U.S. Southern Command (SOUTHCOM), una red de acuerdos vigentes en al menos veintidós países y presencia operativa o logística en al menos doce

de ellos (U.S. Southern Command, 2025). Esta presencia incluye bases operativas, como Soto Cano en Honduras, Comalapa en El Salvador y Reina Beatrix en Aruba, así como acceso logístico y acuerdos bilaterales en Colombia, Panamá y Perú. Además, programas como WHINSEC, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI) y la Iniciativa Mérida en México complementan esta estructura con asistencia en formación, doctrina e inteligencia.

China, por su parte, ha desplegado una estrategia más gradual pero creciente: combina ventas de equipamiento, donaciones logísticas y proyectos de infraestructura de uso dual, como las estaciones satelitales en Argentina. Su objetivo no parece ser la instalación de bases, sino la proyección de influencia estratégica mediante canales económicos y tecnológicos (Roy, 2025). Rusia, con menor alcance, ha focalizado su accionar en Venezuela, Nicaragua y Cuba, a través de transferencia de armamento, cooperación doctrinaria y ejercicios navales.

Esta dinámica se refleja en los números: en 2024, el programa IMET entrenó a más de seiscientos oficiales latinoamericanos, y se proyectan cifras similares para 2025 (Holsey, 2025). En paralelo, Venezuela ha recibido más de veintisiete aviones K-8 Karakorum, ocho Y-8F-200W, más de sesenta blindados anfibios, sistemas de artillería (SR-5 y SM-4) y radares JYL-1 y JY-11B de origen chino, además de armamento ruso. Bolivia y Perú también han establecido relaciones militares duraderas con Rusia, incluyendo helicópteros, tanques y misiles antitanque (Meyer, 2025).

Estos mecanismos (bases, entrenamientos, ventas, formación) configuran un ecosistema de poder estructural en defensa, que influye en la toma de decisiones nacionales. El caso del Plan Colombia lo ejemplifica con claridad: entre 1999 y 2005, gran parte de la asistencia estadounidense se concentró en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia, desplazando otras prioridades del Estado colombiano, como los intentos de acuerdo humanitario con las FARC, y reconfigurando la estructura del Ministerio de Defensa (Tokatlian, 2001).

Como recuerda Martha Finnemore (1996), las normas internacionales de cooperación no son neutrales: reflejan intereses y jerarquías, y su adopción moldea prácticas institucionales. América Latina ha tratado por décadas la defensa como un campo técnico, ajeno al debate estratégico y subordinado a lógicas externas. Pero, en un mundo marcado por la competencia interestatal, la defensa vuelve a ocupar un rol central, no como instrumento de guerra, sino como herramienta de autonomía en política exterior.

Esto no implica adoptar una visión confrontativa o antiooperativa. Las grandes potencias, como señala John Mearsheimer (2001), actúan de manera coherente con su posición estructural, buscando maximizar su seguridad y su influencia. La pregunta es si los países latinoamericanos están desarrollando las capacidades e instituciones necesarias para negociar su inserción desde una posición autónoma, definiendo prioridades, fortaleciendo sus capacidades y articulando su política de defensa con una política exterior clara.

4. Defensa y autonomía: cuando la política exterior no se decide adentro

La articulación entre defensa y política exterior constituye un eje clave para analizar el grado de autonomía de los Estados latinoamericanos. Como plantea Robert Keohane (1984), los marcos institucionales de cooperación solo son equilibrados cuando los actores tienen capacidades internas suficientes para condicionar las reglas del juego y no quedar subordinados a ellas. En América Latina, sin embargo, la debilidad tecnológica, la fragmentación política y la fragilidad de los mecanismos de control civil limitan seriamente la posibilidad de construir políticas exteriores autónomas y sostenidas.

Esta vulnerabilidad no es meramente teórica: se refleja en decisiones concretas que marcan el rumbo de la inserción internacional. La elección de socios estratégicos en materia de defensa (quién provee equipamiento, quién entrena a las Fuerzas Armadas, quién define los términos de la cooperación) funciona como un termómetro de autonomía estratégica. A menudo, esas decisiones están condicionadas por factores exógenos, como presiones diplomáticas, dependencia logística o incentivos financieros, y se toman sin una deliberación pública estructurada ni una articulación orgánica con la política exterior.

El caso de Argentina es ilustrativo. El país evaluó diversas opciones para renovar su flota de aviones de combate, considerando ofertas de China (JF-17 con ensamblaje local), India (HAL Tejas con componentes nacionales) y Estados Unidos (F-16 daneses con apoyo logístico y entrenamiento). En abril de 2024, finalmente optó por adquirir veinticuatro F-16 a Dinamarca, consolidando así una línea de cooperación con Estados Unidos y sus aliados de la OTAN. Esta decisión fue tanto técnica como política y reveló los condicionamientos geoestratégicos que atraviesan este tipo de adquisiciones.

Según Tokatlian (2024), para el periodo 2000-2022, Estados Unidos fue el origen del 94,9 % de las armas adquiridas por Argentina, el 93,4 % de las de Colombia, el 90,7 % de las de México y el 82,7 % de las de Brasil. Por su parte, Rusia fue el principal proveedor para Venezuela, Nicaragua y Cuba, mientras que China lideró los suministros a Bolivia (66,2 %), lo que refleja una dependencia estructural que limita la autonomía operativa y estratégica de la región. A esto se suma, como ya fue mencionado, que el promedio de inversión en defensa de varios países latinoamericanos no supera el 1 % del PBI, lejos no solo del estándar histórico de la OTAN del 2 %, sino también del nuevo compromiso asumido en 2025 por sus países miembros: alcanzar el 5 % del PBI en el gasto vinculado a defensa y seguridad para el año 2035, de los cuales al menos 3,5 % corresponderán directamente a capacidades militares básicas y metas de interoperabilidad (North Atlantic Treaty Organization, 2025). Esta combinación de baja inversión y alta dependencia genera un cuello de botella para las decisiones soberanas y alimenta una expectativa implícita y, a menudo, no explicitada, de que actores externos deberían financiar la defensa regional, lo que debilita aún más la construcción de una política de defensa autónoma y sostenida desde los propios Estados.

Este tipo de vinculaciones militares tiene implicancias más allá del equipamiento: moldean doctrinas, condicionan lealtades institucionales y reducen los márgenes

de maniobra soberanos. La diplomacia de defensa que despliegan las potencias en la región no se limita a lo bilateral. Iniciativas como el China-CELAC High-Level Defense Forum o la formación de oficiales latinoamericanos en academias militares de Beijing forman parte de una estrategia de inserción sostenida. Como advierte el U.S.-China Economic and Security Review Commission (2021), este proceso configura una arquitectura paralela de cooperación militar que puede reconfigurar la autonomía estratégica de los países de la región si no es deliberadamente controlada.

Aceptar este diagnóstico no significa adoptar una postura aislacionista o paranoica. La cooperación internacional en defensa puede ser legítima y útil, pero requiere transparencia, deliberación pública y marcos institucionales robustos. De lo contrario, lo que parece cooperación puede convertirse en subordinación estratégica. Esta opacidad debilita tanto el control civil como la coherencia de la política exterior. De este modo, la autonomía estratégica deja de ser una abstracción para convertirse en una variable observable en la toma de decisiones concretas: compras, alianzas, formación, doctrina, inversiones en infraestructura crítica. Si estas decisiones están condicionadas por presiones externas y se toman sin legitimidad interna, la autonomía se debilita estructuralmente.

5. Defensa, democracia y legitimidad: el poder sin control

La organización institucional del sector de defensa tiene implicancias directas sobre la calidad democrática en América Latina. Lejos de ser un ámbito técnico o aislado, la defensa forma parte de las estructuras de poder que inciden en la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad del sistema político. La región enfrenta un doble desafío: por un lado, la vulnerabilidad frente a influencias externas en un contexto de competencia geopolítica; por otro, la debilidad de los mecanismos internos de control civil y deliberación pública.

En Venezuela, por ejemplo, la centralización del poder militar en torno a la figura presidencial, la militarización de carteras civiles y la opacidad en adquisiciones han sido señaladas como signos de captura institucional. En contraste, Chile reformó su marco de defensa a partir del retorno a la democracia, consolidando con la creación del Ministerio de Defensa Nacional una estructura con subordinación civil, planificación plurianual y mayor transparencia presupuestaria (Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra, 2010). Casos como los de Costa Rica y Panamá, que han optado por no contar con Fuerzas Armadas permanentes, muestran que la legitimidad democrática no depende necesariamente de capacidades militares convencionales, sino de instituciones civiles robustas. Sin embargo, estos casos son excepcionales en la región y no han estado exentos de cooperación internacional en seguridad y defensa desde estructuras civiles.

Autores como Barry Posen (2003) y Martha Finnemore (1996) coinciden en que las decisiones de defensa no solo determinan capacidades militares, sino que también configuran doctrinas estratégicas, percepciones de amenaza y marcos institucionales. Mientras Posen subraya el valor del poder militar en la conformación del orden internacional, Finnemore enfatiza el rol de las normas internacionales y la socialización institucional en la definición de los intereses de seguridad.

En América Latina, los marcos formales de control civil existen, pero su aplicación es desigual. En países como Colombia, México o Brasil, las decisiones clave (como adquisiciones estratégicas o cooperación internacional) suelen concentrarse en núcleos reducidos del Ejecutivo o directamente en las Fuerzas Armadas, sin debate legislativo ni mecanismos robustos de auditoría externa (Transparency International. Defence & Security, 2021a, 2021b, 2021c). Esta falta de deliberación debilita la legitimación democrática de las decisiones de defensa.

El caso brasileño durante el Gobierno de Jair Bolsonaro reabrió el debate sobre los límites de la intervención militar en asuntos políticos y la necesidad de control civil efectivo (Transparency International. Defence & Security, 2021a). En contraste, Argentina ha avanzado en marcos legales que delimitan el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior (Congreso de la Nación Argentina, 1992) y ha creado comisiones parlamentarias de fiscalización de inteligencia y defensa, aunque con resultados prácticos dispares (Senado de la Nación Argentina, 2025).

Desde una perspectiva constructivista, las normas que rigen la cooperación internacional, incluidas las de defensa, no son neutras: su significado y aplicación dependen de los contextos de poder. En este sentido, fortalecer las capacidades institucionales y el control civil no es un objetivo retórico, sino una respuesta concreta frente a las asimetrías estructurales del sistema internacional.

Esta mirada no implica una desconfianza hacia el rol de las Fuerzas Armadas. Al contrario: profesionalización, modernización y legitimidad institucional son elementos esenciales para construir una defensa compatible con la democracia. Pero ello requiere planificación nacional, doctrinas propias, marcos de cooperación deliberados y un rol activo del Congreso, los organismos de control y la sociedad civil.

En Perú, la debilidad del control parlamentario permitió adquisiciones militares opacas bajo distintos Gobiernos, con denuncias de corrupción. En contraste, Uruguay ha institucionalizado mecanismos de fiscalización con informes anuales al Parlamento, auditorías con participación académica y espacios de diálogo público sobre la estrategia de defensa (González Guyer y Jenne, 2021).

Fortalecer el sector de defensa no significa regresar al militarismo ni asumir gastos desproporcionados. Se trata de una inversión estratégica en capacidades críticas del Estado. Una defensa organizada, con supervisión democrática y orientación al desarrollo nacional, puede generar beneficios tecnológicos, científicos e industriales. Brasil ha impulsado esta visión a través de programas de transferencia tecnológica, producción nacional de armamento, simuladores, satélites y sistemas autónomos. En Chile, la modernización del Ministerio de Defensa incluyó mejoras en la transparencia del gasto y en la articulación con políticas de desarrollo (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, s. f.).

La defensa, en este marco, deja de ser una dimensión puramente operativa para convertirse en un campo estructurante de la autonomía nacional. Su impacto sobre las alianzas externas, las capacidades estatales y la calidad democrática exigen una mirada integral: requiere planificación estratégica, control institucional, transparencia y coordinación regional. Solo así podrá dejar de ser una zona opaca del Estado y transformarse en una herramienta al servicio de la soberanía democrática.

Conclusión

La política de defensa en América Latina refleja, con nitidez, las tensiones estructurales que atraviesan a la región: dependencia tecnológica, debilidad institucional y escasa articulación estratégica. Pero también constituye un espacio desde el cual se pueden reconstruir capacidades estatales, ampliar márgenes de decisión y fortalecer las bases de una inserción internacional más autónoma.

Este trabajo sostuvo que la organización del poder en el ámbito de la defensa tiene efectos tangibles sobre dos dimensiones clave: la autonomía de la política exterior y la calidad democrática. A través de un análisis empírico de casos recientes, se argumentó que la defensa opera como un campo donde confluyen intereses estratégicos, normas internacionales y estructuras institucionales, y que su gestión no puede desligarse de los principios del control civil, la transparencia y la deliberación pública.

En un escenario global marcado por la competencia entre grandes potencias, la disputa por recursos estratégicos y el crecimiento de amenazas transnacionales, América Latina no puede limitarse a reaccionar. Tratar la defensa como una política pública estratégica, más allá del presupuesto militar, implica articular planificación, cooperación externa y capacidades nacionales desde marcos democráticos robustos.

Este enfoque no supone adoptar posturas aislacionistas ni negar la lógica de las potencias globales. Implica, más bien, reconocer que la forma en que los países latinoamericanos se vinculan en materia de defensa condiciona su autonomía, su margen de maniobra y su legitimidad democrática. No se trata de evitar la cooperación, sino de institucionalizarla bajo criterios definidos localmente, con evaluación pública de sus objetivos, instrumentos y consecuencias.

Estos desafíos abren, además, nuevas preguntas para la investigación futura. ¿Es factible para los países latinoamericanos construir una industria de defensa nacional o diversificar proveedores, considerando las restricciones logísticas, económicas y de interoperabilidad que esto implica? ¿Y en qué medida las capacidades militares tradicionales son realmente necesarias para fortalecer la legitimidad democrática en contextos donde el crimen organizado, y no la guerra interestatal, representa la principal amenaza a la seguridad? Abordar estas cuestiones será clave para repensar el papel de la defensa en las democracias actuales y futuras.

La región enfrenta, en suma, una disyuntiva: continuar reproduciendo esquemas de dependencia o construir, de manera incremental, una arquitectura de defensa que refuerce sus democracias y su soberanía. Esto requiere recursos, voluntad política e instituciones. Pero también, como se propuso a lo largo de este trabajo, una mirada crítica que ubique a la defensa en el centro de los debates sobre desarrollo, autonomía y poder en el siglo XXI.

Referencias

- Banco Mundial. (2023). *Military expenditure (% of GDP) – Latin America & Caribbean*. <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=ZJ>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s. f.). *Historia de la Ley N.º 20.424*. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7686/>
- Bodin, J. (1576). *Les six livres de la République*. https://classiques.uqam.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf
- Congreso de la Nación Argentina. (8 de enero de 1992). *Ley de Seguridad Interior N.º 24.059*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24059-458>
- Dall'Agnol, A. C., Zabolotsky, B. P. y Mielniczuk, F. (marzo-abril de 2019). The return of the bear? Russian military engagement in Latin America. The Case of Brazil. *Military Review*. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/128-Russia-LATAM/>
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta.
- Finnemore, M. (1996). *National interests in international society*. Cornell University Press.
- González Guyer, J. y Jenne, N. (2021). Controlling blue berets: The consequences of political neglect in the case of Uruguay's participation in peacekeeping. *Armed Forces & Society*, 47(3), 499-524. <https://doi.org/10.1177/0095327X19877211>
- Holsey, A. (13 de febrero de 2025). *Statement of Admiral Alvin Holsey commander, United States Southern Command, before the 119th Congress Senate Armed Services Committee*. United States Southern Command. https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture_Statements/2025_SOUTHCOM_Posture_Statement_FINAL.pdf?ver=5L0oh0wyNgJ2_qzelc6wKQ==
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- Meyer, P. J. (14 de enero de 2025). *U.S. foreign assistance to Latin America and the Caribbean: FY2025 appropriations* (CRS Report R48266). Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48266>
- Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra. (2010). *Ley N.º 20.424: Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional* [versión actualizada al 28 de julio de 2025]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (27 de junio de 2025). *Defence expenditures and NATO's 5% commitment*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), 62-87.
- Posen, B. R. (1984). *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Cornell University Press.

- Posen, B. R. (2003). Command of the commons: The military foundation of U.S. hegemony. *International Security*, 28(1), 5-46. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>
- Rousseau, J. J. (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Collection complète des oeuvres. <https://www.rousseauonline.ch/pdf/rousseauonline-0004.pdf>
- Roy, D. (6 de junio de 2025). *China's growing influence in Latin America*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual.
- Senado de la Nación Argentina. (s. f.). *Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (Ley 25.520)*. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/104>
- Tian, N. y Lopes da Silva, D. (2 de abril de 2019). *The crucial role of the military in the Venezuelan crisis*. Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2019/crucial-role-military-venezuelan-crisis>
- Tokatlian, J. G. (2001). El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (54), 203-219. <https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28239>
- Tokatlian, J. G. (31 de marzo de 2024). *La preponderancia militar de Estados Unidos en América Latina*. Cenital. <https://cenital.com/la-preponderancia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina/>
- Transparency International. Defence & Security. (2021a). *Government Defence Integrity Index 2020: Brazil country brief*. https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Brazil_GDI-2020-Brief-1.pdf
- Transparency International. Defence & Security. (2021b). *Government Defence Integrity Index 2020: Colombia country brief*. https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Colombia_GDI-2020-Brief.pdf
- Transparency International. Defence & Security. (2021c). *Government Defence Integrity Index 2020: Mexico country brief*. https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Mexico_GDI-2020-Brief.pdf
- U.S. Southern Command. (2025). *State Partnership Program in Latin America and the Caribbean*. <https://www.southcom.mil/Commanders-Priorities/Strengthen-Partnerships/State-Partnership-Program-in-Latin-America-and-the-Caribbean/>
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (noviembre de 2021). *2021 annual report to Congress*. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-11/2021_Annual_Report_to_Congress.pdf

América Latina, Argentina y la guerra en Gaza



Ornela Fabani

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI), del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y coordinadora del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de La Plata. Correo de contacto: ornela_fabani@hotmail.com

1. Introducción

En el marco de un conflicto que lleva décadas, si bien algunos historiadores llegan incluso a hablar de siglos, el 7 de octubre de 2023 la organización terrorista Hamás llevó a cabo un ataque cruento, sádico y sin precedentes sobre el Estado de Israel, que no solo se cobró la vida de más de mil de personas, sino que también trajo aparejada la problemática aún no resuelta de los rehenes.¹ Como correlato, Israel reclamó su derecho a la legítima defensa e inició una ofensiva devastadora sobre la Franja de Gaza. El resultado son miles de palestinos muertos, un número igualmente importante de heridos, un 90 % de la población desplazada (UNRWA España, 2025) y un enclave completamente destruido, donde acceder a servicios públicos o bienes básicos resulta prácticamente una quimera y personas mueren a diario ya sea por falta de alimentos o intentando acceder a ellos en los centros de distribución.

En lo que respecta a América Latina, si bien no existe una posición homogénea, mucho menos consensuada de los países de la región frente a los acontecimientos en Medio Oriente, no es posible desconocer que un amplio número de los Estados que componen este espacio ha asumido una postura crítica frente al accionar de Israel. En este sentido, podría decirse que América Latina se encuentra dividida en dos bloques: por un lado, aquellos países que defienden los derechos del pueblo palestino y asumen una posición de condena al accionar de Israel y, por otro, aquellos

1 El artículo fue recibido el 12 de agosto de 2025.

que, como la Argentina, han optado por alinearse con Israel alegando la lucha contra el terrorismo y la necesidad de garantizar la seguridad global. En líneas generales, el eje izquierda-derecha explica los apoyos, sin embargo, en cada caso existen otros condicionantes que ayudan a explicar más cabalmente las posiciones particulares. Hecha esta breve introducción, el trabajo tiene por objetivo analizar el posicionamiento de los países latinoamericanos, y entre ellos particularmente la Argentina, frente a la guerra en Gaza.

2. América Latina frente al escenario en Gaza

Tal como como se adelantó, a la hora de indagar en el posicionamiento de los Gobiernos latinoamericanos frente al escenario en Medio Oriente, es posible realizar una distinción entre Gobiernos de izquierda, tal es el caso de Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras; y de derecha, entre los cuales se encuentran Ecuador, El Salvador, Paraguay y la Argentina.

En este sentido, Nicaragua, Venezuela y Cuba fueron los únicos países en América Latina que justificaron lo ocurrido y no condenaron a Hamás (Malamud y Nuñez, 2023). Por el contrario, Daniel Ortega se declaró “siempre solidario con la causa palestina, siempre fraternos, siempre cercanos” (Nicaragua Investiga, 2023); mientras que el Gobierno cubano enmarcó los ataques en “75 años de violación permanente de los derechos inalienables del pueblo palestino y de la política agresiva y expansionista de Israel” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, 2023).

Al respecto, cabe destacar que Cuba no mantiene relaciones diplomáticas con Israel desde 1973, y Venezuela, que hace años sostiene una postura fuertemente crítica frente al accionar de Israel, rompió relaciones con dicho país en 2009, tras el inicio de la Operación Plomo Fundido. Ahora bien, en el caso de Bolivia, dicho actor también cortó relaciones con Israel a raíz de la referida ofensiva israelí, si bien las reestableció en 2019, para luego convertirse en el primer país latinoamericano en romper sus vínculos con Tel Aviv en octubre de 2023, “por los crímenes de lesa humanidad cometidos en contra del pueblo palestino” y “en el marco de su posición principista de respeto a la vida” (Agencia Boliviana de Noticias, 2023).

En lo que respecta a Chile, este país alberga a la comunidad palestina más numerosa fuera de Medio Oriente, convertida en un claro condicionante de su política exterior frente al caso bajo estudio. A ello se suma que el actual presidente, Gabriel Boric, ha otorgado particular relevancia a la defensa de los derechos humanos, entendidos como uno de los grandes lineamientos de su acción externa. En este marco, ya en noviembre de 2023, el Gobierno chileno llamó a consultas al embajador de Israel. Aún más, con el paso de los días y las consecuencias de la avanzada israelí, el país austral se manifestó contra lo que ha definido como el “genocidio” y “la limpieza étnica” que el Gobierno de Israel está cometiendo sobre el pueblo palestino (Swissinfo, 2025). Además, decidió excluir a Israel de la Feria Internacional del Aire y del Espacio (FIDAE), considerada como un evento de relevancia primaria en el ámbito de la seguridad, defensa y aeronáutica de América Latina. Asimismo, recientemente, el Gobierno del Frente Amplio anunció la retirada de los agregados militares chile-

nos de su embajada en Tel Aviv. En esta misma dirección, en un discurso que Boric brindó frente al Congreso en el mes de mayo, dio a conocer que impulsaría una ley que prohíbe la importación de productos producidos en territorios ilegalmente ocupados y que buscaría diversificar las relaciones comerciales en materia de defensa para dejar de depender de la industria israelí (Swissinfo, 2025).

Por su parte, Colombia estableció relaciones diplomáticas con Israel en 1957. Desde entonces estos vínculos se fueron profundizando, posibilitando la firma de acuerdos entre ambos países en las más diversas áreas, al punto de que el país sudamericano se convirtió en uno de los aliados más cercanos de Israel en la región. Cabe mencionar que, entre dichos vínculos, la cooperación en seguridad ocupó un lugar especial, lo que le permitió a Israel convertirse en un importante proveedor de equipos militares para Colombia. Todavía más, entre ambos países prosperó la cooperación en inteligencia, se firmaron acuerdos en materia de protección de fronteras e, incluso, Colombia recibió asesores militares israelíes.

Pese a ello, a partir de la llegada al poder de Gustavo Petro, primer presidente de izquierda en Colombia, las relaciones bilaterales se enfriaron, para quebrarse tras el inicio de la ofensiva israelí en Gaza. En efecto, el presidente colombiano ha comparado las prácticas israelíes con aquellas del nazismo (Swissinfo, 2023) y ha acusado al Gobierno de Netanyahu de cometer actos de “genocidio”. De allí que en febrero de 2024 Petro emitiera una orden para suspender toda compra de armamento a Israel y, tiempo después, rompiera relaciones diplomáticas con el otrora socio, a través de una comunicación oficial en la que se señaló que el país “no puede ser indiferente ante el enorme e indescriptible sufrimiento humano” (Cancillería del Gobierno de Colombia, 2024). Todavía más, en otra clara muestra de apoyo al pueblo palestino, el Gobierno designó al primer embajador de Colombia en Territorios Palestinos, un año después de ordenar la apertura de una Embajada en Ramallah.

Por su parte, la respuesta del presidente brasileño Luiz Ignácio Lula da Silva a la guerra entre Israel y Hamás refleja sus aspiraciones de convertirse en líder del sur global (Speck, Devia-Valbuena, Del Aguila, Guerra, 2023). Al respecto, en un primer momento, el Gobierno pareció adoptar una posición más equilibrada. En efecto, a través de un posteo en X, el presidente manifestó estar conmocionado por los “ataques terroristas perpetrados contra civiles en Israel” (Lula, 2023), mientras reiteraba el apoyo brasileño a la solución de dos Estados para garantizar la seguridad tanto de israelíes como de palestinos. Lula también realizó un gran trabajo en pos de facilitar la evacuación de nacionales extranjeros de Gaza, establecer un corredor humanitario y negociar un alto el fuego. Asimismo, por ocupar en aquellos días la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Brasil presentó, el 18 de octubre, un proyecto de resolución que instaba a una pausa humanitaria, reclamaba la liberación de los cautivos y el respeto por las vidas civiles. Esta propuesta fracasó a raíz del veto de Estados Unidos.

Ahora bien, culminada su función en el Consejo de Seguridad, la retórica de Brasil se tornó cada vez más dura en condena al accionar del Estado de Israel. Al respecto, Brun (2024) destaca que no era difícil anticipar la postura que iba a terminar adoptando el tercer Gobierno brasileño de Lula dado que su equipo de trabajo comparte ciertas características con aquel que lo acompañó durante sus anteriores mandatos

(2003-2010). A lo que agrega que la causa palestina tradicionalmente ha recibido el apoyo del Partido de los Trabajadores (PT).

Dicho esto, con el correr de los días el presidente brasileño realizó declaraciones en las que acusó a Israel de cometer un genocidio contra el pueblo palestino para agregar: “Lo que está ocurriendo en la Franja de Gaza con el pueblo palestino no ha ocurrido en ningún otro momento de la historia. En realidad, sí ocurrió: cuando Hitler decidió matar a los judíos” (DW, 2024).

Como consecuencia de sus dichos, Lula fue declarado persona *non grata* en Israel y el representante brasileño en Tel Aviv fue llamado a consultas. Por su parte, Itamaraty respondió con firmeza retirando a su representante de Israel y convocando a consultas al embajador israelí en Brasil.

En lo que respecta a la reacción del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador a los ataques del 7 de octubre, hay quienes la catalogan como tardía y tibia (Speck *et al.*, 2023), mientras que otros realizan una lectura bajo el lente de la búsqueda de equidistancia (Tawil Kuri, 2024). Dicho esto, en cuanto a los deleznables ataques de Hamás, la Secretaría de Relaciones Exteriores rápidamente los condenó y los calificó como acciones terroristas que amenazan la paz y seguridad internacionales, a la vez que reconoció el derecho de Israel a la legítima defensa (Speck *et al.*, 2023).

Por su parte, López Obrador dejó pasar dos días antes de abordar el conflicto y, al momento de hacerlo, no calificó de terrorista el accionar de Hamás. En este sentido, arguyó que, más que condenas, lo que se necesitaba era la búsqueda de soluciones pacíficas y el diálogo. En esta línea, defendió que México se apegara a sus principios tradicionales de política exterior: “Estamos a favor de la paz, no consideramos que deba utilizarse la violencia, es muy claro el mandato de nuestra Constitución en cuanto a política exterior: no intervención, autodeterminación de los pueblos, cooperación para el desarrollo, solución pacífica de las controversias”. A lo que agregó: “Nosotros no queremos tomar partido, queremos ser factor para la búsqueda de una solución pacífica” (Olivares y Urrutia, 2023).

En Naciones Unidas, México ha votado a favor de distintas resoluciones que instan a una tregua humanitaria, inclusive de la resolución de septiembre de 2024 que solicita a Israel retirarse de los territorios palestinos ocupados en un plazo no mayor a 12 meses. Sin embargo, el presidente mexicano ha rechazado hablar de genocidio a la hora de definir aquello que acontece en la Franja de Gaza. Lo que al menos llama la atención si considera que México, junto a Chile y Colombia, ha respaldado la denuncia efectuada por Sudáfrica contra Israel ante la Corte Internacional de Justicia, que insta a investigar la comisión del crimen de genocidio en Gaza.

Conforme a Tawil Kuri (2024), la apuesta en pos de la equidistancia que México viene realizando, al menos desde inicios de este siglo, responde en gran medida a la voluntad política del liderazgo en México, si bien la autora señala otros condicionantes para tener en cuenta, como la presencia de una diáspora libanesa y otra judía en México, junto a las relaciones comerciales y el expediente migratorio que este país sostiene con Estados Unidos, principal aliado del Estado de Israel.

Respecto a Guatemala, sus vínculos con Israel son históricos. En efecto, Guatemala tuvo representación ante el United Special Committee on Palestine (UNSCOP) que votó a favor de la partición de Palestina. Por entonces, el embajador Jorge García Granados jugó un papel importante para impulsar la Resolución 181/11 de Naciones Unidas, que propuso la partición de Palestina y la creación de un Estado judío y otro árabe. Además, Guatemala fue el primer Estado latinoamericano en reconocer a Israel, el primero en entablar relaciones diplomáticas, así como también en abrir una Embajada en Tel Aviv en 1980.

Ya hace años Guatemala recibe tecnología, entrenamiento militar y equipamientos israelíes y, en 2018, sucedió a los Estados Unidos y se convirtió en el segundo país en abrir su Embajada en Jerusalén. En la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el 27 de octubre de 2023, Guatemala fue uno de los 14 países que votaron en contra de exigir “el cese de las hostilidades en la Franja de Gaza con una tregua humanitaria inmediata y duradera”. En esta misma dirección, votó en contra de la resolución ES-10/22 que llama a un “alto el fuego humanitario inmediato”, así como también de aquella del mes de diciembre de 2023 que proponía una pausa humanitaria.

Ahora bien, hay quienes señalan que la llegada al poder de César Bernardo Arévalo, en enero de 2024, ha supuesto un giro en la política exterior de Guatemala frente al conflicto, que se ha traducido en un acercamiento a Palestina, frente a la alineación histórica que había mantenido el país centroamericano con Israel (Asier, 2024). Un giro que el propio Gobierno no reconoce si se tiene en cuenta que el presidente ha manifestado: “Nosotros queremos contribuir a la búsqueda de una solución pacífica sin cambiar la naturaleza de nuestra relación con Israel” (Dávila, 2024). En esta línea, si bien el Gobierno ha votado a favor a la integración de Palestina como Estado miembro de pleno derecho en Naciones Unidas, se ha abstenido a la hora de votar la resolución que insta a Israel a retirarse de los territorios palestinos en un plazo no mayor a 12 meses.

En lo que atañe a Paraguay, tras la llegada al poder del presidente Santiago Peña, en 2023, las relaciones con Israel se profundizaron. Al respecto, Heduvan (2024) señala que el presidente delineó su política exterior sobre la base de tres grandes ejes: Estados Unidos y Taiwán, manteniendo una continuidad histórica, para asignar a Israel el rol de tercer país central en su estrategia de inserción internacional.

En esta línea, Peña manifestó: “Todo nuestro apoyo a la hermana nación de Israel ante los cobardes ataques terroristas que ha sufrido” los cuales fueron condenados, repudiados y rechazados por el presidente (Peña, 2023). Tiempo después, Paraguay fue el único Estado sudamericano en votar contra la ya referida resolución ES-10/21 de la Asamblea General de Naciones Unidas que pedía un alto el fuego en la Franja de Gaza, en octubre de 2023. Asimismo, Paraguay rechazó las denuncias presentadas contra Israel en la Corte Internacional de Justicia por comprender que sus acciones se enmarcaban en un contexto de legítima defensa frente a ataques terroristas (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay, 2024). Aún

más, a finales de 2024, y en apoyo al Estado de Israel, Paraguay mudó, una vez más, su Embajada de Tel Aviv a Jerusalén.

3. Argentina y el alineamiento con el Estado de Israel

En el caso argentino, a raíz de la asunción del Gobierno de Javier Milei, en diciembre de 2023, se produce un cambio en la política exterior frente al conflicto palestino-israelí que se plasma en un quiebre de la tradicional política de equidistancia que el país abrazó durante décadas. Dicho cambio responde esencialmente al nuevo cariz que asume el vínculo entre Argentina e Israel bajo el gobierno de La Libertad Avanza (LLA), en tanto la nueva administración opta por un alineamiento que ha sido referido como incondicional (Casa Rosada, 2025) con Tel Aviv.

En efecto, ya desde su campaña electoral, Javier Milei dio a conocer que su estrategia de inserción internacional asignaría un lugar protagónico a Estados Unidos e Israel, país este último al cual no solo lo une una mirada geopolítica, sino también elementos ideológicos y confesionales. En este sentido, al igual que su par israelí, el presidente argentino comulga con las ideas de la extrema derecha y ha dado claras muestras de su interés por el judaísmo. Sin ir más lejos, el primer mandatario ha participado de diversos eventos de la comunidad judía. Además, su rabino de cabecera fue designado como embajador en Israel. Adicionalmente, el presidente ha manifestado su intención de convertirse al judaísmo al finalizar su mandato.

Dicho esto, se habla de un cambio de la política exterior argentina frente a la disputa palestino-israelí, ya que históricamente Argentina ha defendido tanto el derecho de Israel a vivir en paz dentro de fronteras seguras e internacionalmente reconocidas como el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino. En este marco, Argentina reconoció al Estado palestino en 2010 y apoyó su ingreso como Estado observador no miembro a Naciones Unidas en 2011, inclusive posee representación diplomática tanto en Tel Aviv como en Ramallah.

Ahora bien, el alineamiento con Israel y la toma de distancia con respecto a la contraparte palestina comenzó a hacerse palpable apenas a días de asumido el nuevo Gobierno cuando, el 12 de diciembre de 2023, la delegación argentina en Naciones Unidas se abstuvo al momento de votar la resolución ES-10/22 de la Asamblea General, que instaba a una tregua humanitaria. De esta forma, la nueva gestión tomaba distancia de su predecesor, Alberto Fernández (2019-2023), que a finales del mes de octubre había votado a favor de la ya referida resolución ES-10/21, que impulsaba a una pausa humanitaria.

En línea con sus promesas de campaña, en el mes de febrero de 2024, Javier Milei escogió como destino de su primera visita al exterior como presidente de los argentinos al Estado de Israel, lo que lo convirtió en el primer líder latinoamericano en visitar aquel país tras los ataques del 7 de octubre. Al respecto, un hecho que llama la atención es que apenas descendió del avión que lo llevó a Tel Aviv el mandatario argentino destacó: “Vengo a apoyar a Israel contra los terroristas de Hamás”, a la par que reiteró su plan de mudar la Embajada argentina a Jerusalén Occidental (Smink, 2024).

El alineamiento con Israel fue reforzado tras el ataque sufrido por aquel país a manos de la República Islámica de Irán en el mes de abril de 2024, como respuesta al bombardeo israelí al Consulado iraní en Damasco, en lo que se convirtió en el primer enfrentamiento directo entre estos dos actores. En dicho marco, el primer mandatario argentino resolvió poner fin a una gira internacional que se encontraba realizando para retornar a Buenos Aires en pos de encabezar lo que definió como un comité de crisis, en otro claro gesto de acompañamiento y respaldo al Estado de Israel.

Apenas aterrizó en Argentina, Milei se dirigió a la Casa Rosada, donde tuvo lugar una reunión de Gabinete de urgencia, en el marco de la cual se trabajó en torno a informes de los enlaces de Inteligencia, Seguridad, Defensa, Cancillería, Interior y Estrategia del Gobierno, donde el foco de atención estuvo puesto en la vulnerabilidad existente en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (Galligani, 2024). Previo al inicio de la reunión, Milei recibió al embajador de Israel en la Argentina, quien tuvo la posibilidad de brindar un informe sobre la situación en terreno.

Partiendo de que el voto en Naciones Unidas puede ser concebido como otro de los indicadores que exponen el alineamiento del Gobierno argentino para con el Estado de Israel, en el mes de mayo de 2024 el país votó en contra de un proyecto de resolución de la Asamblea General con el que se buscó dar respaldo político a las aspiraciones de Palestina de convertirse en Estado miembro de pleno derecho del citado organismo internacional (Chaves, 2024). Es menester destacar que dicho documento fue aprobado con 143 votos a favor, 25 abstenciones y 9 votos en contra, entre ellos el de la Argentina (Chaves, 2024). Luego, en el mes de septiembre de 2024, Argentina volvió a votar en contra de una resolución del citado órgano que instaba a Israel a poner fin a su presencia ilegal en el Territorio Palestino Ocupado, en un plazo no mayor a 12 meses.

En línea con lo expuesto, cabe agregar que, al participar en el debate general del 79.º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, también en el mes de septiembre de 2024, el presidente Milei arguyó: “Argentina va a abandonar la posición de neutralidad y va a estar a la vanguardia en defensa de la libertad” (Presidencia de la Nación, 2024a).

En este sentido, cabe destacar que sus dichos se encuentran en consonancia con aquellos vertidos por la ministra de Seguridad Patricia Bullrich que, al ser consultada por la postura argentina frente a la crisis en Gaza, en el marco de una entrevista televisiva, manifestó que no se sustentaría en la neutralidad y el llamamiento a la paz, sino que, por el contrario, el país respaldaría a Israel y los Estados Unidos por convicción (República de Corrientes, 2024). De esta forma, la funcionaria afirmó que la Argentina tomaba distancia de la histórica política de equidistancia que había caracterizado el posicionamiento del país frente al conflicto y dio muestras de que se dejaba atrás una tradición política fundada tanto en la neutralidad frente a los conflictos internacionales como en la búsqueda de impulsar la paz.

Tiempo después, la decisión de incluir a Hamás dentro del Registro Público de Personas y Entidades Vinculadas a Actos de Terrorismo y su Financiamiento (REPET) e, inclusive, la selección de Gerardo Werthein, un empresario de origen

judío, como canciller argentino, quien juró su cargo por “Dios, la Patria y sobre la Torá”, en lo que fue la primera vez que un funcionario juró con una alusión al libro sagrado de la religión judía, se convierten en otros claros ejemplos del alineamiento argentino con el Estado de Israel.

Ahora bien, el estrechamiento de vínculos con Israel no solo se proyecta en el plano político, sino también en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este sentido, el ministro que conduce la cartera de Defensa de Argentina, Luis Petri, viajó a Israel en el mes de diciembre de 2024. Entonces Argentina e Israel convinieron profundizar la cooperación en materia de seguridad, poniendo el foco en proyectos conjuntos en ciberdefensa, vehículos aéreos no tripulados, protección fronteriza y satélites (Presidencia de la Nación, 2024b). Amén de ello, la visita se convirtió en el escenario propicio para negociar posibles compras de armas y equipos. Información de prensa señala que la Argentina estaría interesada en adquirir fusiles de asalto para la fuerza terrestre, sistemas aéreos no tripulados y vehículos 8x8 blindados a rueda —adquiridos en julio último—, entre otros elementos (Piñeiro, 2024).

Se estima que, en una instancia en la cual se ha producido un notable deterioro del vínculo entre Israel y dos importantes clientes en América Latina, como es el caso de Chile y Colombia, la industria israelí estaría en condiciones de aceptar pedidos provenientes de la Argentina llegando incluso a flexibilizar sus habituales duras condiciones de comercialización (Piñeiro, 2024).

En junio de 2025, el presidente argentino desembarcó una vez más en el Estado de Israel, en la que se convirtió en su segunda visita a Medio Oriente, con la particularidad de que estos dos viajes no coincidieron con el arribo del mandatario a ningún otro país de la región. El periplo por Israel duró tres días y tuvo entre sus puntos fuertes encuentros con el presidente Isaac Herzog y el primer ministro Benjamín Netanyahu, un discurso en la Knesset, la firma de un memorándum contra el terrorismo y la recepción del premio Génesis.

En lo que respecta al referido discurso, es dable destacar que Javier Milei se convirtió en el primer presidente argentino en hablar ante la Knesset, espacio que aprovechó para anunciar que Argentina mudará su Embajada a Jerusalén, compromiso que en esta oportunidad asumió refiriendo una fecha precisa, 2026. En relación con esta promesa, es menester señalar que hasta la fecha solo unos pocos países han establecido sus Embajadas en Jerusalén: Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Kosovo, Papúa Nueva Guinea y, más recientemente, Paraguay. De hecho, Naciones Unidas se ha expedido sobre este tema a través de la resolución ES-10/19 de 2017 que afirma que “todas las decisiones y los actos que pretendan haber modificado el carácter, el estatuto o la composición demográfica de la Ciudad Santa de Jerusalén no tienen efecto jurídico alguno, son nulos y sin valor y deben revocarse”.

En torno a las respuestas que ha suscitado esta idea, cabe recordar que ya en el mes de febrero de 2024 la organización terrorista Hamás, a través de un comunicado oficial, había condenado el anuncio del presidente sobre su intención de trasladar la Embajada argentina por considerar que dicha acción infringe los derechos del pueblo palestino sobre su tierra y viola las normas del derecho internacional que consideran a “Jerusalén como tierra palestina ocupada” (La Nación, 2024). Mientras

tanto, conforme con información de prensa, diversas legaciones diplomáticas árabes en la Argentina habrían manifestado su disconformidad con esta decisión. Aún más, esta política se habría convertido en un obstáculo para el arribo de inversiones de esos países a Argentina (Niebieskikwiat, 2025).

De hecho, este gesto adquiere aún mayor peso cuando gran parte de los Estados miembros de la comunidad internacional refuerzan sus críticas contra la política del primer ministro Benjamín Netanyahu. Fuera del ámbito de la retórica, hay quienes señalan que la proliferación de acciones legales de los Estados latinoamericanos ante los tribunales a nivel mundial es una novedad en la historia de las relaciones internacionales (Zimmering, 2024). Mientras tanto, y sin ánimos de ser exhaustivos, en Europa hay quienes solicitan un embargo de armas contra Israel; y Francia, Gran Bretaña y Canadá se comprometen a reconocer al Estado palestino.

Pese a un contexto que puede juzgarse adverso para avanzar en la mudanza de la Embajada, Milei ha expresado: “La amistad entre nuestros dos pueblos es un pilar diplomático de nuestra administración. Queremos como Nación estar firmes junto a ustedes mientras atraviesan estos días oscuros. No nos doblegaremos ante la crítica fruto de la cobardía o directamente en complicidad con la barbarie” (Presidencia de la Nación, 2025a).

En lo que respecta al memorándum al cual previamente se hizo alusión, a través de este las partes “se comprometen a afianzar los lazos en la lucha contra el terrorismo y el antisemitismo, impulsando la defensa de las libertades y la democracia” (Presidencia de la Nación, 2025b). Se convierte, así, en un paso clave en la consolidación de los lazos estratégicos entre ambos países, al establecer las bases para una colaboración intensiva en materia de defensa y seguridad.

Horas después de que Milei abandonase Israel, Tel Aviv dio inicio a sus ataques contra Irán, lo que comenzó la guerra de los Doce Días. Entonces, el presidente Javier Milei se comunicó con el primer ministro de Israel para brindarle su apoyo frente al conflicto bélico abierto con Teherán. Poco después, mediante un comunicado, la Oficina del Presidente condenó lo que definió como el “vil ataque perpetrado por la República Islámica” (Oficina del Presidente Javier Milei, 2025).

También en el mes de junio y mientras la situación en Medio Oriente se complejizaba, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución que exige a Israel un alto al fuego en Gaza y poner fin al bloqueo, amén de denunciar el uso del hambre como arma de guerra. En esta oportunidad, nuevamente, Argentina acompañó la postura de Estados Unidos e Israel, y votó en contra, junto a Fiji, Hungría, Micronesia, Nauru, Palau, Nueva Guinea, Tonga y Tuvalu, y solo un país de la región, Paraguay.

En este sentido, merece la pena señalar que en ningún otro período histórico la Argentina ha llevado el vínculo con Israel tan lejos. De hecho, no existe precedente para el referido como apoyo “inclaudicable” (Oficina del Presidente Javier Milei, 2024) al Estado de Israel. Un vínculo que, al profundizarse, ha supuesto no solo un deterioro de las relaciones con la parte palestina, sino también con otros países árabes, la comunidad árabe local y la comunidad islámica no solo local, sino también a nivel global. De hecho, precisamente la búsqueda de preservar los lazos con este

conjunto de actores, así como también con la contraparte judía, explica en gran medida por qué, durante años, la Argentina se inclinó a favor de la política de equidistancia.

En línea con lo previamente expuesto, ante la proximidad del viaje del presidente a Israel, en febrero de 2024, tuvo lugar una masiva manifestación frente a la Cancillería. El objetivo fue repudiar el accionar del Estado de Israel contra el pueblo palestino. De la manifestación participaron organizaciones sociales y políticas de izquierda, junto a organizaciones de las colectividades árabe e islámica, el Centro Islámico de la República Argentina (CIRA), FEARAB (Confederación de Entidades Argentino Árabes), FIDAI (Argentinos con Palestina), la Federación de Entidades Argentino Palestinas y el Comité de Solidaridad con el Pueblo Palestino.

De cualquier forma, cabe destacar que los reclamos no solo han provenido de instituciones de las comunidades árabe e islámica locales. Por el contrario, hacia finales del mes de mayo de 2024, la Secretaría General de la Organización de Cooperación Islámica (OCI) condenó las declaraciones vertidas por el presidente Javier Milei en las que equiparó al islam con el terrorismo. Un comunicado redactado por tal organización repudia las “declaraciones hechas por el presidente de un país con el que los Estados miembros de la OCI tienen relaciones tradicionales de amistad y cooperación e intereses económicos comunes”. Luego señala que “son incompatibles con el respeto mutuo que caracteriza las relaciones entre el pueblo argentino y los pueblos musulmanes, y también son incompatibles con el respeto por las religiones y creencias de los pueblos que se espera que muestren los jefes de Estado y los funcionarios de alto rango” (Agencia Islámica de Noticias, 2024).

Ahora bien, las rispideces con la colectividad, lejos de subsanarse, se acentuaron días después, cuando el presidente se ausentó a último momento de un acto organizado por la Cancillería en el CIRA, al tomar conocimiento de la presencia del embajador palestino. Este episodio se vivió como un desaire del primer mandatario, que entonces manifestó la necesidad de atender asuntos urgentes en sede de Gobierno para justificar su no participación en el evento, aun cuando lo esperaban unos veinte representantes árabes.

A raíz de las mencionadas circunstancias, la Liga Árabe emitió un comunicado que señala: “Tal comportamiento refleja una injustificada y hostil posición no solo hacia el Estado de Palestina, sino también hacia todo el grupo árabe”, tildando la posición del primer mandatario como “antidiplomática e inaceptable”. La misiva, dura y contundente, concluye señalando que se “espera que la Argentina revea sus recientes posiciones sobre la causa palestina, que exhiben una parcialidad flagrante y están alineadas con el lado equivocado de la historia”, lo cual se juzga “esencial para mantener la prolongada relación con el mundo árabe y preservar los intereses políticos y económicos mutuos” (Perfil, 2024).

Conclusión

Como se ha visto a lo largo del trabajo, la posición de los países latinoamericanos frente a la crisis en Gaza dista de ser unánime. En este sentido, hay actores que han defendido los derechos de pueblo palestino y condenado el accionar de Israel,

mientras otros han respaldado el derecho de este último a su legítima defensa, repudiando el accionar de Hamás. Finalmente, tampoco pueden dejarse de lado aquellos Estados que se han decantado por asumir una posición equilibrada, arguyendo la necesidad de trabajar en pos de la solución pacífica de la controversia.

En lo que respecta a la Argentina, claro está que este actor se ha inclinado por el alineamiento con Israel, lo que ha supuesto un cambio de la política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí que se ha plasmado en un quiebre del histórico patrón de equidistancia argentino frente a la disputa.

En esta línea, el apoyo ineludible a Israel ha dado pie a un cambio en el perfil de voto frente a Naciones Unidas, a la firma de acuerdos, compras de equipos militares, visitas al más alto nivel, entre otras acciones que se condicen con una retórica de pleno respaldo a la política del Gobierno de Benjamín Netanyahu.

En definitiva, la posición que el actual Gobierno argentino asume frente a la disputa palestino-israelí no posee antecedentes históricos. Además, se aleja de ciertos lineamientos tradicionales de la política exterior argentina como es el caso de la defensa de los derechos humanos, el derecho internacional y la solución pacífica de las controversias.

Para concluir, esta postura puede ser definida como poco constructiva, en tanto lejos está de propiciar el acercamiento entre las partes, mucho menos la búsqueda de la paz, ello sin mencionar que ha puesto a Argentina de la vereda de enfrente de gran parte de los países de la región.

Referencias

- Agencia Boliviana de Noticias. (31 de octubre de 2023). *Bolivia rompe relaciones con Israel por los crímenes de lesa humanidad en la Franja de Gaza*. <https://abi.bo/index.php/component/content/article/34-notas/noticias/gobierno/43573-bolivia-rompe-relaciones-con-israel-por-los-crimenes-de-lesa-humanidad-en-la-franja-de-gaza?Itemid=101>
- Agencia Islámica de Noticias. (3 de junio de 2024). *Fuerte crítica al presidente argentino de la Organización de la Cooperación Islámica*. <https://www.ain.com.ar/news-21345-fuerte-cr%C3%ADtica-al-presidente-argentino-de-la-organizaci%C3%B3n-de-la-cooperaci%C3%B3n-isl%C3%A1mica>
- Asier, V. (22 de mayo de 2024). Guatemala: de apoyar la creación del Estado de Israel a alinearse ahora con Palestina. *Naiz*. <https://www.naiz.eus/es/info/noticia/20240522/guatemala-de-apoyar-la-creacion-del-estado-de-israel-a-alinearse-ahora-con-palestina>
- Brun, É. (2024). El gobierno brasileño de Lula ante la guerra de Gaza: una postura previsible en ambientes radicalizados. *Foro Internacional*, 64(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2024000200397&lng=es&nrm=iso
- Cancillería del Gobierno de Colombia. (2024). *Comunicado de Prensa: Colombia anuncia ruptura de relaciones diplomáticas con Israel*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-prensa-colombia-anuncia-ruptura-relaciones-diplomaticas-israel>
- Casa Rosada. (2025). *Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, tras el intercambio de textos sobre el Memorando de la Democracia y la Libertad, junto al Primer Ministro Benjamín Netanyahu, en Jerusalén, Israel*. <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50995-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-despues-de-la-firma-del-memorando-de-la-democracia-y-la-libertad-junto-al-primer-ministro-benjamin-netanyahu-en-jerusalen-israel>
- Chaves, F. (10 de mayo de 2024). Giro diplomático: Argentina rechazó declarar a Palestina miembro pleno de la ONU y ratificó su alineamiento con EE. UU. e Israel. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/05/10/amp-oproximo-asamblea-general-se-dispone-a-dotar-a-palestina-de-mas-derechos-en-la-onu-tras-el-veto-a-integracion-plena/>
- Dávila, E. (14 de mayo de 2024). Arévalo justifica a la Politécnica por salir a marchar con la bandera de Israel. *SOY502*. <https://www.soy502.com/articulo/arevalo-justifica-politecnica-marchar-bandera-israel-101678>
- DW. (18 de febrero de 2024). *Lula compara a Israel con Hitler y el genocidio de judíos*. <https://www.dw.com/es/lula-compara-a-israel-con-hitler-y-el-genocidio-de-jud%C3%ADos/a-68293618>
- Galligani, F. (14 de abril de 2024). Milei y su Gabinete, junto al embajador de Israel, evaluaron la Seguridad Nacional e hicieron foco en la Triple Frontera. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2024/04/14/javier-milei-reunira-a-todo-el-gabinete-en-casa-rosada-y-se-alineara-con-el-g7-por-la-situacion-en-israel/>

- Gobierno de Chile. (1 de junio de 2025). S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, realiza Cuenta Pública 2025. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=300249>
- Heduvan, J. (2024). Dinámicas históricas y el presente de la relación Paraguay, Israel, Palestina. *Foro Internacional*, 64(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2024000200491
- La Nación. (6 de febrero de 2024). Hamás “condena enérgicamente” los planes de la Argentina de trasladar su embajada a Jerusalén. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/Hamas-condena-energeticamente-los-planes-de-la-argentina-de-trasladar-su-embajada-a-jerusalen-nid06022024/>
- Lula da Silva, L. [@LulaOficial]. (7 de octubre de 2023). Fiquei chocado com os ataques terroristas realizados hoje contra civis em Israel, que causaram numerosas vítimas [Publicación]. X. <https://x.com/LulaOficial/status/1710685570278510751>
- Malamud, C. y Núñez Castellano, R. (18 de octubre de 2023). América Latina y la crisis de Gaza. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-crisis-de-gaza/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba. (7 de octubre de 2023). Comunicado. <https://misiones.cubaminrex.cu/es/comunicado-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-de-la-republica-de-cuba>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Paraguay [@mreparaguay]. (10 de enero de 2024). El Gobierno de Paraguay rechaza las denuncias presentadas contra Israel en la Corte Internacional de Justicia en contexto de la legítima [Publicación]. X. <https://x.com/mreparaguay/status/1745178817419767968>
- Nicaragua Investiga. (7 de octubre de 2023). Ortega se niega a condenar ataques terroristas contra Israel y defiende la “causa palestina”. <https://nicaraguainvestiga.com/politica/133266-nicaragua-solidaria-palestina-ataque-Hamas-israel/>
- Niebieskikwiat, N. (11 de junio de 2025). Qué implicancias tiene la decisión de Milei de trasladar la embajada argentina de Tel Aviv a Jerusalén. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/implicancias-decision-milei-trasladar-embajada-argentina-tel-aviv-jerusalen_0_I0dnSinxkk.html
- Oficina del Presidente Javier Milei. (2024). Comunicado Oficial Número 39. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-39>
- Oficina del Presidente Javier Milei. (2025). Comunicado Oficial Número 104. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-104>
- Olivares, E. y Urrutia, A. (9 de octubre de 2023). No queremos la guerra ni la violencia, dice AMLO sobre conflicto en Medio Oriente. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/09/politica/no-queremos-la-guerra-ni-la-violencia-dice-amlo-sobre-conflicto-en-medio-orient-561>
- Peña, S. [@SantiPenap]. (7 de octubre de 2023). Todo nuestro apoyo a la hermana nación de Israel ante los cobardes ataques terroristas que ha sufrido. Condenamos, repudiamos y rechazamos [Publicación]. X. <https://x.com/SantiPenap/status/1710656369848688731>

- Perfil. (11 de junio de 2024). *"Inacceptable": duro comunicado de la Liga Árabe por el "faltazo" de Milei a la reunión en la Mezquita*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/inacceptable-duro-comunicado-de-la-liga-arabe-por-el-faltazo-de-milei-a-la-reunion-en-la-mezquita.phtml>
- Piñero, L. (2 de diciembre de 2024). *Fusiles de asalto, blindados 8x8, munición merodeadora, artillería... El ministro de Defensa de Argentina viaja a Israel buscando acuerdos*. Defensa.com. <https://www.defensa.com/argentina/fusiles-asalto-blindados-8x8-municion-merodeadora-artilleria>
- Presidencia de la Nación. (2024a). *Javier Milei en la Asamblea de Naciones Unidas: "Argentina va a abandonar la posición de neutralidad y va a estar a la vanguardia en defensa de la libertad"*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/javier-milei-en-la-asamblea-de-naciones-unidas-argentina-va-abandonar-la-posicion-de>
- Presidencia de la Nación. (2024b). *Argentina e Israel fortalecen alianza estratégica en materia de Defensa*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-e-israel-fortalecen-alianza-estrategica-en-materia-de-defensa>
- Presidencia de la Nación. (2025a). *El Presidente Milei concretó el Memorándum de Entendimiento con Israel por la Democracia y la Libertad*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-milei-concreto-el-memorandum-de-entendimiento-con-israel-por-la-democracia-y>
- Presidencia de la Nación. (2025b). *Javier Milei en Israel: "El combate al terrorismo nos une como naciones"*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/javier-milei-en-israel-el-combate-al-terrorismo-nos-une-como-naciones>
- República de Corrientes. (14 de abril de 2024). *Patricia Bullrich: "El llamamiento a la paz no es la posición argentina"*. <https://www.republicadecorrientes.com/51825-patricia-bullrich-el-llamamiento-a-la-paz-no-es-la-posicion-argentina>
- Smink, V. (8 de febrero de 2024). *Qué busca Javier Milei al profundizar los vínculos entre Argentina e Israel*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/articles/c3g3p20v9keo>
- Speck, M., Devia-Valbuena, N., Del Aguila, L. y Guerra, S. (8 de noviembre de 2023). *La guerra entre Israel y Hamás divide a América Latina a través de líneas partidistas*. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2023/11/la-guerra-entre-israel-y-hamas-divide-america-latina-traves-de-lineas>
- Swissinfo. (10 de octubre de 2023). *Petro vuelve a comparar situación de Gaza por los ataques de Israel con crímenes de nazis*. <https://www.swissinfo.ch/spa/petro-vuelve-a-comparar-situaci%C3%B3n-de-gaza-por-los-ataques-de-israel-con-cr%C3%ADmenes-de-nazis/48878490>
- Swissinfo. (1 de junio de 2025). *Boric pide prohibir las importaciones de productos procedentes de las colonias israelíes*. <https://www.swissinfo.ch/spa/boric-pide-prohibir-las-importaciones-de-productos-procedentes-de-las-colonias-israel%C3%ADes/89444329>
- Tawil Kuri, M. (2024). *Apuntes sobre el posicionamiento de México ante la guerra en Gaza*. Foro Internacional, 64(2), 473-489. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/3079/3123>

UNRWA España. (10 de marzo de 2025). *Informe actualizado de la situación en Gaza*. <https://unrwa.es/actualidad/noticias/informe-actualizado-de-la-situacion-en-gaza-8/>

Zimmering, R. (2024). América Latina y la guerra en Gaza: posición entre lucha de clases, conflicto Norte-Sur y transformación del poder global. *Mundos Plurales*, 11(2), 206-229 <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/6399/4991>

Más allá de la guerra: la nueva militarización en América Latina



Agostina Dasso Martorell

Candidata doctoral en la Universidad de Princeton. Se especializa en seguridad internacional y su investigación actual estudia las causas y variaciones de la militarización en América Latina. Es magíster en Política y Economía Internacional por la Universidad de San Andrés y licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella. Correo de contacto: ad3957@princeton.edu

1. Introducción

La militarización en el mundo y la importancia de América Latina

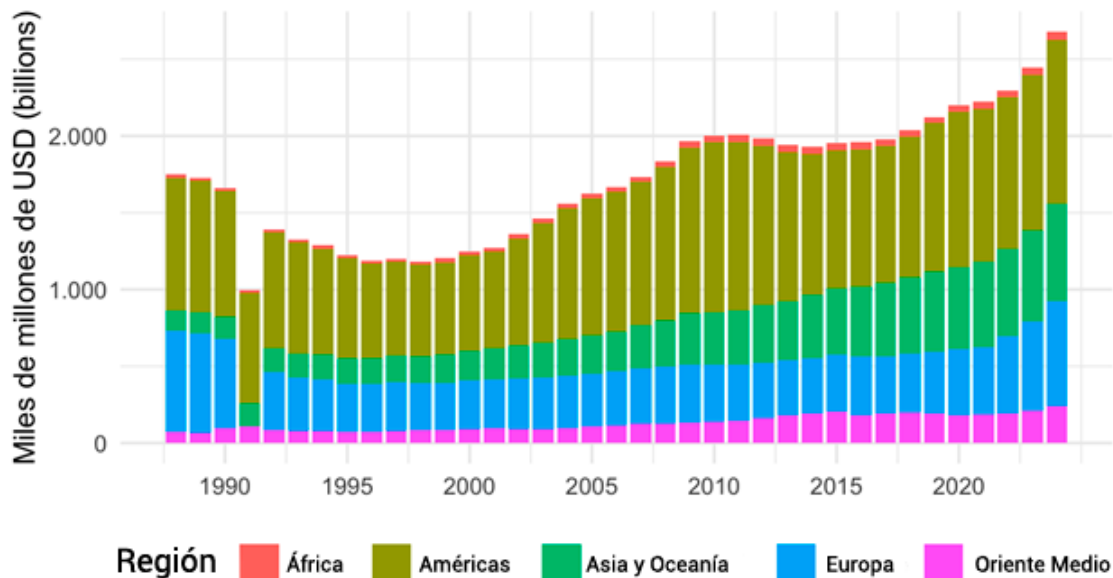
En 2024, el gasto militar mundial alcanzó los 2,7 miles de millones de dólares. El último informe del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) reveló que el gasto en defensa a nivel global registró su mayor incremento en al menos tres décadas: casi un 10 % más que en 2023, y con un crecimiento sostenido por diez años consecutivos. Por segundo año, todas las regiones del mundo aumentaron sus presupuestos militares (Xiao *et al.*, 2025).

Las razones inmediatas parecen claras. La guerra en Ucrania, la guerra en Gaza y los enfrentamientos abiertos entre Israel e Irán incrementaron los números en Europa y Medio Oriente. En la Unión Europea, casi todos los países elevaron su gasto al 2 % o más de su PIB para responder a la amenaza rusa y cumplir con las demandas de Estados Unidos en la OTAN. Según datos del SIPRI, en Medio Oriente, Israel elevó su gasto un 65 %, el mayor incremento anual desde 1967, mientras que Líbano también incrementó sus asignaciones de manera drástica.

A esto se suma la competencia estratégica entre China y Estados Unidos, la cual no solo se proyecta territorialmente en el mar de la China Meridional, sino que se expande a otras arenas geográficas a través del comercio, inversiones y cadenas de valor en todo el mundo. Tanto Rusia como Estados Unidos, los dos gigantes militares tradicionales, también aumentaron sus presupuestos: un 38 % y un 5,7 %, respectivamente. Esta tendencia no se limita únicamente a los escenarios de guerra abierta. En Asia Pacífico, países como Japón, India y Taiwán destinan cada vez más recursos

a modernizar sus fuerzas armadas, adquirir nuevas capacidades y prepararse frente a un entorno de crecientes tensiones.

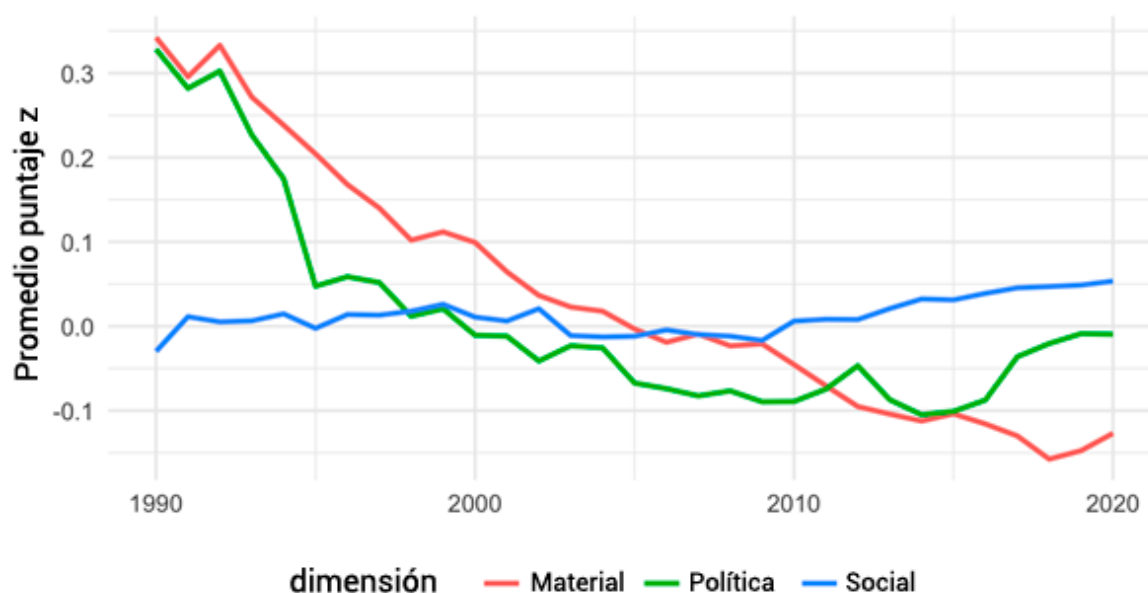
Figura 1: Gasto militar global por región (1988-2024)



Nota: el eje Y representa USD constantes.
Fuente: SIPRI Military Expenditure Database

Este panorama remite a cierto clima de época. Como señaló Van Evera (1984), el “culto a la ofensiva” previo a la Primera Guerra Mundial llevó a líderes políticos y militares a percibir el entorno estratégico como inherentemente peligroso. Esa percepción incentivó la carrera armamentista y la adopción de planes de guerra preventiva, lo que a su vez magnificó la posibilidad de un conflicto mayor. Este culto ha sido considerado como una de las causas principales de la crisis que llevó a la guerra.

La historia sugiere, entonces, que una guerra —o incluso su amenaza— puede incentivar el rearme, la modernización militar y el aumento del gasto en defensa. En esta visión tradicional, la militarización aparece como un efecto de la amenaza: los Estados se militarizan porque se preparan para la guerra. Sin embargo, reducir la militarización a lo estrictamente material (presupuesto, armamento, número de efectivos) deja por fuera dimensiones clave para poder entender el fenómeno en su totalidad. A su vez, concebir la militarización únicamente como respuesta a conflictos interestatales resulta insuficiente para explicar su persistencia y expansión en contextos donde la guerra ya no organiza la política y la vida social.

Figura 2: Tendencias de la militarización a nivel global (1990-2020)

Nota: los índices se calculan como el promedio no ponderado de indicadores estandarizados (puntaje z). Los puntajes z (z-scores) centran cada variable en cero y la escalan por su desviación estándar, lo que permite comparar indicadores con diferentes unidades de medida.

Fuente: Multidimensional Measures of Militarization (M3) database (Bayer, Croissant, Izadi y Scheeder, 2023)

Como se observa en la figura 2, la militarización actual también se manifiesta de manera política y social. Aunque el gasto militar global alcanzó un récord histórico, las tendencias de largo plazo muestran que lo material no constituye la única —ni necesariamente la más significativa— dimensión en ascenso. Por el contrario, se advierte un incremento en las formas políticas y sociales de la militarización, en las que las fuerzas armadas ocupan un lugar cada vez más visible tanto en la vida cotidiana como en las agendas estatales.

En muchos países, sobre todo aquellos que no suelen involucrarse en conflictos o se encuentran alejados de escenarios de guerra interestatal, la militarización adopta otras formas. Es decir, las fuerzas armadas cumplen funciones que van mucho más allá de la guerra. El ejemplo del COVID-19 fue ilustrativo: las fuerzas armadas fueron utilizadas para repatriar ciudadanos, patrullar calles, construir hospitales, distribuir alimentos e incluso vacunar. Con ello, comenzó a visibilizarse una práctica habitual en regiones del mundo donde la guerra tradicional ha quedado en el pasado. En América Latina, esta práctica no fue excepcional, sino la continuidad de una larga historia en que los militares se han involucrado en tareas que exceden la defensa externa, como la seguridad pública, el control fronterizo o la respuesta a emergencias. Por este motivo resulta crucial mirar a América Latina. La región ofrece un laboratorio para pensar cómo se manifiesta la militarización y cómo evoluciona en escenarios donde no existe una amenaza bélica directa, pero donde las fuerzas armadas se convierten en actores centrales de la vida política y social.

Este artículo propone, en primer lugar, situar el fenómeno de la militarización en un panorama global; en segundo lugar, profundizar en la evolución y las dimensiones del concepto y, por último, examinar sus particularidades en América Latina, analizando su variación en el tiempo y entre países. Entender la militarización más allá de lo estrictamente material es necesario para pensar la seguridad internacional y las políticas públicas de defensa, así como también para comprender cómo y para qué los Estados contemporáneos utilizan y necesitan a sus fuerzas armadas.

2. ¿Qué es la militarización? Un concepto en evolución

2.1. La visión tradicional

En su definición más clásica, la militarización se entiende como el proceso de acumulación material del poder militar. Más precisamente, Ross (1987) y Lind (2004) la definen como el crecimiento sostenido de las capacidades militares. Para Lind, la militarización debe medirse en términos materiales y comparativos, observando el gasto agregado en defensa y las capacidades militares por dominio. Por su parte, Eide y Thee (1980) proponen una definición operacional del concepto basada en indicadores tangibles: el incremento de armamento, los avances en la capacidad destructiva de los armamentos, el número de efectivos y los incrementos en el gasto militar. Aunque los indicadores pueden variar, esta definición lo convierte en un concepto marcadamente “material”, vinculado a la cuantificación de los recursos bélicos.

Este enfoque material también ha permeado los instrumentos de medición contemporáneos. El Global Militarization Index (GMI), elaborado por el Bonn International Center for Conversion (BICC), se inscribe en esta tradición de medición “basada en recursos”. Es decir, registra el nivel de militarización de un país a partir de la proporción de recursos que el Estado asigna al sector militar, como el presupuesto en defensa con respecto al PIB, la cantidad de efectivos y la cantidad de médicos por militares en servicio.

Esta lectura, arraigada en el pensamiento realista de las relaciones internacionales, concibe la militarización como un proceso de preparación frente a un enemigo externo, una amenaza latente o un posible conflicto. En un mundo anárquico, los Estados deben prepararse para la guerra si quieren sobrevivir. Bajo esta lógica —la del dilema de seguridad (Jervis, 1978)— cuando los Estados perciben riesgo, refuerzan su músculo militar.

Esta visión se traduce en patrones de comportamiento reconocibles. La carrera armamentista previa a la Primera Guerra Mundial o la competencia nuclear durante la Guerra Fría son ejemplos paradigmáticos: la percepción de un entorno estratégico ofensivo incentivó a los Estados a reforzar sus capacidades militares. En la actualidad, casos como los de Ucrania, Rusia o Israel vuelven a ilustrar este patrón: el estallido o la inminencia del conflicto conduce a un aumento acelerado del gasto y a un proceso clásico de militarización.

2.2. Más allá: la securitización y las dimensiones del concepto

Con el fin de la Guerra Fría y la renovación de las agendas de seguridad, la militarización comenzó a ser explorada en términos ideacionales y discursivos, y se extendió más allá del ámbito de la defensa y lo estrictamente militar para incorporar creencias sociales y valores. En este marco, Alexander Wendt y Michael Barnett (1993) propusieron ampliar la mirada hacia el tercer mundo, señalando que las categorías analíticas occidentales no podían simplemente trasladarse a la periferia. En estos Estados, las amenazas externas resultaban marginales y la militarización estaba moldeada por dinámicas internas de orden y consolidación estatal. Por ello, se volvió fundamental entender la militarización no solo como la acumulación de recursos y capacidades materiales, sino también como un conjunto de prácticas sociales, políticas e ideológicas ligadas a los distintos procesos de formación del Estado.

En esta línea, la literatura de la escuela de Copenhague introdujo el concepto de securitización. La securitización convierte problemas sociales o políticos en cuestiones de seguridad que justifican un rol más amplio para las fuerzas armadas. Bajo este marco, militarizar equivale a construir discursivamente amenazas que habilitan medidas extraordinarias y extrainstitucionales, que desplazan el debate fuera de lo considerado “normal” para el accionar de las fuerzas armadas. Con el tiempo, ese discurso legitimador se transforma en medidas tangibles que se traducen en el involucramiento de militares en tareas que exceden la de la preparación para la guerra y la defensa del territorio nacional frente a enemigos externos.

Kuehn y Levy (2020) observan una ampliación significativa del despliegue militar en misiones no tradicionales, como la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, el mantenimiento del orden público y misiones sanitarias. Muchos Gobiernos, para facilitar y justificar estos nuevos roles, apelan a un discurso securitario militarizado, que normaliza el uso de la fuerza frente a este tipo de amenazas y la presenta como necesaria. Como señala Verdes-Montenegro Escáñez (2019), la militarización no se limita al fortalecimiento de instituciones castrenses, sino que también refleja una tendencia civil y política a recurrir a soluciones militarizadas frente a problemas sociales y políticos. Por lo tanto, militarizar también implica naturalizar la centralidad de lo militar en la cultura política y social, incluso en la ausencia de un conflicto armado. Por este motivo, Levy (2016) distingue entre el control del aparato militar y el control de la militarización. Es decir, entre el control sobre la institución militar y el control sobre los discursos y legitimaciones del uso de la fuerza. Según Levy, un Estado puede ejercer control sobre las fuerzas armadas y, al mismo tiempo, experimentar altos niveles de militarización en otras esferas como la cultural o la discursiva.

Si bien la agenda política urgente sugiere que la conflictividad global está impulsando la militarización material, desagregar el fenómeno permite ver que, en las democracias contemporáneas, hay una expansión discursiva y funcional del aparato militar en otros ámbitos que exceden su rol tradicional. En estos países alejados de la guerra, los presupuestos de defensa pueden no aumentar, pero los roles y la presencia militar se expanden en distintas áreas de la vida pública.

2.3. Militarismo

Hablar de militarización implica, inevitablemente, hablar de militarismo. Sin embargo, ambos conceptos no son equivalentes. La distinción más clara es que la militarización es un proceso, mientras que el militarismo es una ideología. La primera refiere al desarrollo de prácticas e instituciones que legitiman el uso de la fuerza en diversas áreas de la vida pública; es decir, la extralimitación institucional del aparato coercitivo. El segundo, a la incorporación de los valores y lógicas marciales (Kraska, 2007) en la cultura nacional, las relaciones sociales y las identidades personales. Aunque pueden existir procesos de militarización sin militarismo explícito, ambos conceptos permanecen vinculados.

Para Levy (2016, p. 76), mientras la militarización es un proceso mediante el cual se expresa el militarismo, este último constituye un enfoque cultural y político que incrementa la aceptación de la guerra como una actividad social normal y deseable. En el mismo sentido, Eide y Thee (1980) enfatizan que el militarismo supone la imposición del activismo belicoso y la preferencia por recurrir a la coerción militar para resolver conflictos.

El militarismo incluye también un componente discursivo: la naturalización del uso de la violencia y la organización de la vida social y política bajo valores propios de las fuerzas armadas como parte de lo que se considera legítimo. Lutz (2002) señala que la militarización cotidiana refleja esa penetración de los valores castrenses en las instituciones civiles, así como también en las jerarquías de género, la educación y la cultura política.

Aun cuando militarismo y militarización no sean lo mismo, su interacción permite comprender cómo se institucionalizan las prácticas militarizadas. Con frecuencia, la literatura utiliza ambos conceptos de manera intercambiable, lo que puede oscurecer los mecanismos específicos mediante los cuales dichas prácticas se consolidan. En las democracias contemporáneas, las fuerzas armadas son desplegadas en una amplia variedad de operaciones externas e internas, y este despliegue suele estar acompañado de un discurso securitario militarizado que legitima a la fuerza como herramienta de la política civil.

3. La militarización latinoamericana

3.1. La militarización del siglo XX

El siglo XX latinoamericano estuvo marcado por el protagonismo político de las fuerzas armadas. Esto se expresó en una sucesión de golpes de Estado que, hacia 1970, había convertido en norma a los Gobiernos autoritarios en la mayoría de los países de la región. A través del clásico golpe de Estado, los militares justificaban su intervención como mecanismos para restaurar el orden, reorganizar la política o garantizar el desarrollo nacional.

La ciencia política de la época se concentró en entender las dinámicas de estos regímenes militares y su rol en la organización del Estado. El concepto de “autoritarismo burocrático” de Guillermo O'Donnell (1973), elaborado para las dictaduras del

Cono Sur, abrió un amplio debate al que se sumaron las nociones de “nuevo autoritarismo” de David Collier (1979) y el “nuevo profesionalismo” de Alfred Stepan (1988). Estas perspectivas coincidían en que las fuerzas armadas se percibían a sí mismas como administradoras del Estado más eficientes que los políticos civiles. Stepan señalaba que este nuevo profesionalismo respondía, en parte, a la influencia de la doctrina de seguridad nacional y del entrenamiento contrainsurgente promovido por Estados Unidos durante la Guerra Fría, que orientaron a los ejércitos hacia la seguridad interna y la represión del “enemigo interno”. Este proceso también implicó la creación de un aparato represivo amplio, en el que los ámbitos de la defensa y la seguridad se entrelazaron, integrando al resto de las fuerzas de seguridad (Pereira, 2005). No solo eso, bajo esta doctrina también se crearon nuevas escuelas dentro de las fuerzas armadas, donde los militares eran capacitados para administrar distintos ámbitos del Estado nacional.

En este contexto, se empezó a reconocer que las fuerzas armadas latinoamericanas eran “cualitativamente diferentes” de las de otros países. Mientras aquellas se enfrentaban a amenazas externas, en América Latina la atención se centraba en las internas (Bowman, 1996). El resultado fue la expansión de la influencia militar en todas las dimensiones políticas del Estado.

La llegada de la tercera ola de democratizaciones durante los años ochenta trasladó el foco hacia las relaciones cívico-militares en democracia. Dos debates principales surgieron. El primero, de corte descriptivo, analizó las continuidades y cambios en la autonomía militar luego de la transición, elementos que se veían influenciados por el tipo de transición que se gestaba, la fortaleza del modelo económico heredado de la dictadura, el diseño institucional de las nuevas democracias y las dinámicas internas de las organizaciones militares. El segundo, de carácter normativo, retomó las premisas de Huntington (1957) sobre profesionalismo militar y buscó definir cómo deberían funcionar las relaciones cívico-militares en democracia. Esta literatura se centró en reforzar el control civil, reformar los sistemas de seguridad e impedir que los militares conservaran “autonomías feudales” (Cruz y Diamint, 1998) o mantuvieran cuotas de poder heredadas de los regímenes autoritarios (Arnson, 2012).

Si bien los contextos nacionales variaron, hacia fines del siglo XX casi todos los países de la región se habían convertido en democracias y los militares habían regresado a los cuarteles. Como indica la figura 3, se inició un proceso de desmilitarización de la política que, con diferencias en grado y extensión, desplazó a los militares del centro de la vida política. Este proceso vino acompañado de una política orientada a reforzar las normas democráticas en el ámbito militar, reconfigurar las relaciones cívico-militares e instaurar y consolidar el control civil por sobre la política de defensa.

Figura 3: Promedio de la militarización (material, política y social) en América Latina y el Caribe (1990-2020)



Nota: el índice total promedia los índices por dimensión, contruidos a partir de puntajes z para hacer comparables indicadores con distintas unidades.

Fuente: M3 database (Bayer *et al.*, 2023)

La figura 3 muestra, en términos regionales, cómo se desarrolló ese proceso de desmilitarización desde los años 90 hasta después del 2005. El cambio era evidente: algo había transformado la relación entre los militares y la política. La desarticulación de lo militar tomó diferentes formas en los distintos países. El caso emblemático es el argentino, país en el que se dictaron leyes que separaron de manera taxativa el ámbito de operación de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, limitando a los militares a la defensa de la soberanía nacional y la protección del territorio frente a amenazas externas. Desde entonces, los militares ya no podían intervenir en la seguridad pública. En otros países de la región, la separación no fue tan tajante y los militares lograron retener cuotas de poder e influencia en la política: tal es el caso de Chile, en el cual los militares conservaron prerrogativas que les otorgaban inmunidad, poder de veto e incluso la administración de un fondo secreto. Con el tiempo, muchas de esas prerrogativas fueron derogadas, aunque el país aún mantiene su constitución pinochetista. Diferente fue la situación de muchos países centroamericanos que, al regresar a la democracia, pretendieron reformar sus sistemas de seguridad, pero terminaron preservando vestigios del autoritarismo, manteniendo estructuras y figuras heredadas del pasado dentro de nuevas instituciones (Arnson, 2012).

Por un tiempo, predominó el consenso de que este proceso significó una desmilitarización de la política y un avance en el control civil. Como señalan Pion-Berlin y Trinkunas (2010), lo llamativo del período fue la falta de intervención militar en

momentos que antes habrían derivado en un golpe de Estado. Esa constatación cimentó la base de un supuesto ampliamente compartido: la región había dejado atrás la era de los golpes militares.

3.2. La militarización en el siglo XXI

Sin embargo, tal y como refleja la figura 3, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI comenzó a observarse un fenómeno llamativo: la militarización resurgió en América Latina, aunque bajo formas muy distintas a las del siglo anterior. Los militares volvieron al centro de la escena política, pero ya no mediante golpes de Estado ni tomando el poder directamente, sino por invitación explícita de políticos civiles.

Con el fin de la Guerra Fría, emergió un nuevo paradigma de seguridad centrado en las “nuevas amenazas”. Este término, amplio y difuso, incluía actores violentos no estatales, como el narcotráfico, el crimen organizado, las maras y pandillas, entre otros, que desafiaban de manera directa la autoridad del Estado. En este contexto, las agendas de defensa y seguridad interna volvieron a solaparse, justificando el uso de las fuerzas armadas en tareas tradicionalmente policiales o de orden público.

El resultado fue un tipo de militarización conducida por el Estado. A diferencia del siglo pasado, no eran las fuerzas armadas las que buscaban tomar el poder para administrar y restaurar el orden público, sino los propios Gobiernos democráticos civiles quienes decidieron ampliar sus funciones, convocándolas para enfrentar amenazas internas y crisis de seguridad. Esta militarización por invitación civil redefinió el rol de las fuerzas armadas, desplazándolas del objetivo clásico de defensa externa hacia la seguridad ciudadana, el combate al crimen organizado o incluso la gestión de emergencias. En lugar de desafiar el liderazgo civil, los militares fueron integrados en las estrategias estatales como respuesta a la pérdida del monopolio legítimo de la violencia frente a actores no estatales.

3.2.1. Variaciones de la nueva militarización

La militarización contemporánea en América Latina se diferencia de la del siglo XX en dos aspectos centrales. En primer lugar, por el agente militarizador: ya no son las fuerzas armadas las que buscan ocupar el poder político, sino que son los líderes civiles quienes convocan a los militares para reforzar su gobernabilidad y legitimidad. En segundo lugar, por el tipo de amenaza: las misiones militares ya no se justifican frente a enemigos externos o a la lucha contrainsurgente, sino frente a amenazas criminales (narcotráfico, crimen organizado, pandillas), sociales (protestas, estallidos), e incluso políticas (crisis de gobernabilidad).

Las manifestaciones de esta militarización varían en grado y en forma, pero comparten un común denominador: las fuerzas armadas han dejado de ser instrumentos de defensa externa y se han convertido en actores activos de la gobernanza interna. Ejemplos recientes lo ilustran con claridad. En Chile y en Ecuador, en 2019, los presidentes aparecieron junto a generales al declarar estados de emergencia en respuesta a protestas masivas. En Brasil, un general retirado fue electo presidente

y miles de militares ocuparon cargos ministeriales. En Bolivia, los militares le “sugirieron” la renuncia a Evo Morales para luego embanderar a la nueva presidenta *de facto*. En Perú, Martín Vizcarra disolvió el Congreso con apoyo castrense. En Uruguay, un partido militar obtuvo dos asientos en el Congreso en 2019. En México y en Colombia, hace tiempo que intervienen en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

En esta diversidad de expresiones, las funciones se han expandido: hoy los militares patrullan calles, combaten el crimen organizado, responden a desastres naturales, suprimen protestas e incluso asumen tareas policiales. A diferencia de la era de las juntas militares, en la que los uniformados buscaban ocupar directamente el poder político, en el siglo XXI lo hacen principalmente a solicitud de los Gobiernos civiles.

¿Cómo, entonces, caracterizar la militarización del siglo XXI? Estas variaciones requieren sistematizar las formas a través de las cuales se manifiesta la militarización y los ámbitos en los que se expresa. Siguiendo a Bayer *et al.*, (2023), este proceso puede entenderse en tres ámbitos: el material, el político y el social. En el ámbito material, implica el incremento de recursos y capacidades materiales, como armamento, personal o presupuestos. En el ámbito político, implica la creciente presencia de militares en procesos de decisión civil y en el arbitraje de crisis democráticas. En el ámbito social, implica el uso de las fuerzas armadas para tareas policiales o de orden público, así como la expansión del rol de los militares en instituciones civiles.

Esta “nueva militarización”, retomando el concepto de Rut Diamint (2015) sobre el “nuevo militarismo”, se distingue por presentar dos tipos de variación. La primera es temporal, ya que se diferencia de la del siglo XX y no constituye una simple repetición de los patrones del pasado (como sugeriría la noción de “remilitarización”).¹ La segunda es interestatal, dado que adopta formas distintas en cada país de la región. La tabla 1 sintetiza las tres dimensiones a través de las cuales se puede evaluar esta variación y compararla entre países.

1 Otro concepto acuñado por Diamint (2021). En este texto, sugiero un término intermedio entre “nuevo militarismo” y “remilitarización”. El motivo es porque el primero hace referencia a la ideología y no al proceso, y porque el segundo transmite una noción de repetición que no logra capturar las novedades del fenómeno contemporáneo ni transmite las diferencias con la militarización del pasado.

Tabla 1: La nueva militarización latinoamericana

Dimensión	Definición	Parámetros	Descripción de parámetros
Agente	Actor principal que impulsa la militarización.	Civil	El liderazgo político civil convoca a los militares para intervenir en áreas que exceden a la defensa.
		Militar	Las fuerzas armadas buscan expandir su poder e influencia en la política.
Tipo de amenaza	Justificación que legitima el despliegue militar.	Política	Crisis institucionales, disputas de poder, arbitraje en transiciones democráticas.
		Criminal	Narcotráfico, crimen organizado, pandillas.
		Social	Protestas, estallidos, desórdenes civiles.
Ámbito	Esfera en la cual se manifiesta la militarización.	Material	Incremento de recursos y capacidades militares (armamento, personal, presupuesto).
		Político	Presencia de militares en cargos civiles, toma de decisiones y arbitraje en crisis.
		Social	Uso de las fuerzas armadas en tareas de orden público, seguridad interna y vida cotidiana.

Algunos trabajos recientes han observado y documentado estas tendencias. Diamint (2015, 2021), Verdes-Montenegro Escánez (2019), Pion-Berlin y Carreras (2017) y Flores-Macías y Zarkin (2021) describen un panorama de creciente militarización de la seguridad pública y la política bajo regímenes democráticos. Estos estudios capturan una realidad empírica: la militarización ocurre, pero lo hace de manera distinta del pasado. Hasta ahora, la literatura se ha concentrado en analizar sus consecuencias, con hallazgos consistentes. Flores-Macías y Zarkin (2021) muestran que incrementa los niveles de violencia; Acacio, Passos y Pion-Berlin (2023) y Magaloni y Rodríguez (2020), que aumentan los abusos a los derechos humanos, y Levitsky y Murillo (2020), que erosiona la calidad de las instituciones democráticas.

Menos exploradas, en cambio, están sus causas. ¿Por qué los líderes civiles recurren a las fuerzas armadas de formas tan variadas? La evidencia empírica es aún escasa, pero la literatura ha señalado posibles factores:

1. Altos niveles de violencia: los Estados que enfrentan tasas elevadas de homicidios tienden a responder con estrategias militarizadas.
2. Influencia de Estados Unidos: la promoción de políticas de “mano dura” en el marco de la guerra contra el narcotráfico incentiva respuestas militares.

3. Apoyo popular: encuestas como LAPOP o el Latinobarómetro muestran altos niveles de confianza en las fuerzas armadas y respaldo ciudadano a políticas punitivas.

4. Fracaso del liderazgo y el control civil: las instituciones civiles existentes y la crisis de representación generan una inclinación a recurrir a las fuerzas armadas.

Estas explicaciones, sin embargo, suelen ser *ad hoc* y carecen de sistematización comparativa. De allí la necesidad de un marco analítico que permita explicar cómo se traducen estos factores en las decisiones políticas de los líderes civiles.

Conclusión

Aunque la conflictividad global ha impulsado a muchos países a invertir más en defensa y modernizar sus fuerzas armadas, la realidad latinoamericana muestra que la militarización es un fenómeno dinámico que se proyecta en distintas esferas de la vida pública y que tiene implicaciones directas sobre el uso de la institución encargada del control coercitivo del Estado. Una mirada amplia a lo largo del tiempo revela que son los ámbitos políticos y sociales los que concentran los mayores niveles de militarización.

En un contexto en el que las amenazas y las percepciones a la seguridad varían tanto, toda democracia debe plantearse una pregunta central: ¿para qué deben ser usadas las fuerzas armadas? Modernizarlas y adaptarlas al signo de los tiempos resulta tan importante como hacerlo de una manera consensuada y democrática. El problema no reside tanto en que sus roles cambien, sino en cómo y cuándo cambian esos roles.

La institución militar es una corporación organizada cuyas reglas, entrenamiento y doctrinas se arraigan en estructuras que requieren tiempo para modificarse. Del mismo modo, equipar y modernizar el aparato de defensa es un proceso lento que suele exceder los tiempos de la gestión pública. En otras palabras, la actualización del aparato militar a nuevas reglas de funcionamiento y a nuevas misiones no necesariamente corresponderá con el ritmo al que se modifican las leyes y las reglas institucionales. Alterar su rol sin calibrar estos desajustes —por ejemplo, en materia de preparación y equipamiento para las nuevas funciones— puede generar un desfase entre lo que se espera de los militares y lo que realmente pueden hacer. Además, ampliar sus funciones sin preservar la naturaleza de la institución puede diluir su identidad y su *ethos* profesional, a riesgo de solaparse con las fuerzas de seguridad. La preservación de las instituciones coercitivas del Estado, el respeto a las reglas y el consenso democrático y la evaluación profunda de las consecuencias de estos cambios deben guiar las decisiones de política pública.

Las amenazas a la seguridad se transforman tanto por factores objetivos como por percepciones sociales y políticas. Sería ingenuo no reconocer que la naturaleza se modifica de manera exponencial, no solo en el tipo de amenaza, sino también en los medios y tecnologías con los que se libra. Las fuerzas armadas democráticas deben estar preparadas para enfrentar este tipo de desafíos. Sin embargo, el mayor desafío recae en los líderes civiles, responsables de implementar políticas públicas eficien-

tes y efectivas, que respeten los principios democráticos y garanticen el bienestar de sus ciudadanos.

Finalmente, la militarización latinoamericana no es, necesariamente, un fenómeno único y excepcional. Las diversas crisis del siglo XXI han promovido la expansión de las responsabilidades militares en todo el mundo. La región ofrece un laboratorio para entender un proceso global, donde los líderes civiles utilizan cada vez más las fuerzas armadas para tareas y misiones que van mucho más allá de la guerra.

Referencias

- Acacio, I., Passos, A. M. y Pion-Berlin, D. (2023). Military responses to the COVID-19 pandemic crisis in Latin America: Military presence, autonomy, and human rights violations. *Armed Forces & Society*, 49(2), 372-394. <https://doi.org/10.1177/0095327X211070035>
- Arnson, C. (2012). Introduction: Conflict, democratization, and the State. En *In the Wake of War Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*. Woodrow Wilson Center press.
- Bayer, M., Croissant, A., Izadi, R. y Scheeder, N. (2023). Multidimensional measures of militarization (M3): A global dataset. *Armed Forces & Society*, 0095327X231215295. <https://doi.org/10.1177/0095327X231215295>
- Bowman, K. (1996). Taming the tiger: Militarization and democracy in Latin America. *Journal of Peace Research*, 33(3), 289-308. <https://doi.org/10.1177/0022343396033003004>
- Collier, D. (1979). Overview of the Bureaucratic-Authoritarian model. En *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press.
- Cruz, C. y Diamint, R. (1998). The new military autonomy in Latin America. *Journal of Democracy*, 9(4), 115-127. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.1998.0057>
- Diamint, R. (2015). A new militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(4), 155-168. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>
- Diamint, R. (2021). Remilitarización en América Latina. En *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* Friederich Ebert Stiftung.
- Eide, A. y Thee, M. (1980). *Problems of contemporary militarism*. Routledge.
- Flores-Macías, G. y Zarkin, J. (2021). The militarization of law enforcement: Evidence from Latin America. *Perspectives on Politics*, 19(2):519-538. <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>
- Huntington, S. (1957). *The soldier and the State: The theory and politics of civil-military relations*. Harvard University Press.
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30(2), 167-214. <https://doi.org/10.2307/2009958>
- Kraska, P. B. (2007). Militarization and policing. Its relevance to 21st century police. *Policing*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>
- Kuehn, D. y Levy, Y. (2020). Material and discursive militarisation in democracies. *GIGA Focus*, 6. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/material-and-discursive-militarisation-in-democracies>
- Levitsky, S. y Murillo, V. (2020). La tentación militar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 285. <https://nuso.org/articulo/la-tentacion-militar-en-america-latina/>
- Levy, Y. (2016). What is controlled by civilian control of the military? Control of the military vs. control of militarization. *Armed Forces & Society*, 42(1), 75-98. <https://doi.org/10.1177/0095327X14567918>

- Lind, J. M. (2004). Pacifism or passing the buck? Testing theories of Japanese security policy. *International Security*, 29(1), 92-121. <https://doi.org/10.1162/0162288041762968>
- Lutz, C. (2002). Making war at home in the United States: Militarization and the current crisis. *American Anthropologist*, 104(3), 723-735. <https://doi.org/10.1525/aa.2002.104.3.723>
- Magaloni, B. y Rodríguez, L. (2020). Institutionalized police brutality: Torture, the militarization of security, and the reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico. *American Political Science Review*, 114(4), 1013-1034. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000520>
- O'Donnell, G. A. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Studies in South American Politics. Institute of International Studies. University of California. <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2020/05/modernization-and-bureaucratic-authoritarianism.pdf>
- Pereira, A. W. (2005). *Repression, legality, and authoritarian regimes*. University of Pittsburgh Press.
- Pion-Berlin, D. y Carreras, M. (2017). Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 9(3), 3-26. <https://doi.org/10.1177/1866802X1700900301>
- Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2010). Civilian praetorianism and military shirking during constitutional crises in Latin America. *Comparative Politics*, 42(4), 395-411. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509990>
- Ross, A. (1987). Dimensions of militarization in the third world. *Armed Forces & Society*, 13(4), 561-578. <https://doi.org/10.1177/0095327X8701300405>
- Stepan, A. (1988). *Rethinking military politics*. Princeton University Press.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2024). SIPRI Military Expenditure Database. <https://milex.sipri.org>
- Van Evera, S. (1984). The cult of the offensive and the origins of the First World War. *International Security*, 9(1), 58. <https://doi.org/10.2307/2538636>
- Verdes-Montenegro Escánez, F. J. (2019). *La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región*. Documentos de Trabajo 14. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT14>
- Wendt, A. y Barnett, M. (1993). Dependent state formation and Third World militarization. *Review of International Studies*, 19(4), 321-347. <https://doi.org/10.1017/S0260210500118248>
- Xiao, L., Nan, T., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim Z. A. y Guiberteau Ricard, J. (2025). Trends in world military expenditure, 2024 (SIPRI Fact Sheet). Stockholm International Peace Research Institute. <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>



4. Diplomacia, gobernanza y proyección de la sociedad civil

La contribución de Latinoamérica a los derechos humanos



Susana Nudelsman

Doctora en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y máster en Relaciones Internacionales por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. En la UBA, ha sido investigadora de tiempo completo y profesora de cursos de grado y posgrado. Ha sido profesora e investigadora visitante en universidades de EE. UU. y Suiza. Ha sido becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina, de la Comisión Fulbright y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Es miembro consejera del CARL. Correo de contacto: snudelsman@gmail.com

1. Introducción

El 75.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), celebrado en 2023, es una excelente oportunidad para recordar tan significativo acontecimiento en la evolución de la humanidad, así como para analizar sus logros y desafíos.

La DUDH tuvo por objetivo constituir un estándar común de logros de la temática en cuestión para todos los pueblos y las naciones. En virtud de su universalidad, todas las personas están dotadas de iguales derechos por haber nacido con ellos, dondequiera que vivan, independientemente de su sexo o raza, religión, cultura o etnia. Su indivisibilidad implica que todos los derechos —políticos, civiles, sociales, culturales y económicos— son igualmente importantes. Además, los derechos humanos son interdependientes porque el cumplimiento de un derecho depende a menudo del cumplimiento de otros; aplican a todos igualmente; todos tienen derecho a participar en las decisiones de sus vidas; se sostienen en el estado de derecho y los titulares de obligaciones son exigibles de rendir cuentas de acuerdo con las normas internacionales (Naciones Unidas, s. f.).

Tras los oscuros años de la Segunda Guerra Mundial, el nuevo orden mundial establecido en 1945, el orden liberal internacional (OLI) contenía un llamado a una universalidad promisorio con la promoción de los derechos humanos como uno de sus pilares fundamentales. Al término de la conflagración, el OLI inauguró una nueva era que, basada en la promoción de los mercados abiertos, instituciones multi-

laterales, difusión de la democracia y respeto de los derechos humanos, dio lugar a nuevos horizontes en las relaciones internacionales (Ikenberry, 2018, pp. 15-17).

La DUDH representó un hito en la cooperación internacional al reunir a la comunidad organizada de naciones integrada por personas de diferentes culturas y orígenes para redactar un documento jurídico que establecía derechos y libertades fundamentales para todos los seres humanos. Los derechos que se incluyeron siguen siendo la base del derecho internacional de los derechos humanos y ha inspirado más de ochenta declaraciones y derechos humanos internacionales (Naciones Unidas, s. f.). Desde su creación, la DUDH ha sido lo suficientemente influyente como para repercutir en la gobernanza mundial sosteniendo los valores del ser humano y de la sociedad como elementos centrales del documento (Haule, 2006, p. 378).

Lake, Martin y Risse (2021) argumentan que ningún orden internacional, incluido el OLI, es precisamente neutral. Los diversos órdenes internacionales comprenden intereses materiales e ideacionales plasmados en instituciones y prácticas. Las instituciones facilitadoras de la cooperación elaboran normas entendidas “como inherentemente morales o ‘buenas’, al menos por sus partidarios”. Además, “las normas siempre son escritas por alguien con algún fin, la mayoría de las veces, por Estados (...) poderosos para controlar el comportamiento de los demás”. Por lo tanto, todos los órdenes internacionales, incluido el actual, son susceptibles de críticas (p. 247).

La sabiduría convencional suele atribuir a Estados Unidos y sus aliados la autoría de la DUDH, mientras que una parte importante de la bibliografía cuestiona la idea de que la promoción de los derechos humanos fuera una creación maestra de dichos países. Según Sikkink (2015, p. 210), tras una reunión de la Federación Interamericana de Abogados en la Ciudad de México en 1944, que impulsó resoluciones a favor de la necesidad de una declaración de los derechos del hombre, en febrero de 1945 los países latinoamericanos convocaron a una conferencia en Chapultepec, Ciudad de México, para formular una política colectiva sobre los problemas de la guerra y la paz, donde bregaron por una serie de aspectos de los derechos humanos, al tiempo que manifestaron su preocupación por la predominancia de las grandes potencias en los diferentes discursos y documentos.

La Conferencia en San Francisco, realizada entre abril y junio del mismo año, evidenció una vehemente defensa de la protección internacional de los derechos por parte de las delegaciones de veinte países de Latinoamérica. Estos fueron portadores del consenso democrático que a la sazón imperaba en estos y constituyeron el bloque más significativo de votos en San Francisco; así, influyeron decisivamente en los documentos consiguientes. Esta conferencia dio por resultado la redacción de la Carta de las Naciones Unidas que, a su vez, propiciaría la creación de las Naciones Unidas, el 24 de octubre del mismo año. Subsecuentemente, daría lugar a la DUDH, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París.

Por su parte, Petrella (2014) destaca que, en mayo de 1948, los Estados americanos reunidos en Bogotá ya habían firmado, siete meses antes de la DUDH, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Este documento se caracterizó por replantear el concepto tradicional de soberanía del Estado, contemplando ade-

más cierto grado de intervención internacional en los asuntos internos. El rol posterior de los países latinoamericanos muestra luces y sombras. Una activa defensa por parte de estos países durante las dictaduras de la región fue sucedida por otras defensas por parte de movimientos sociales, algunos de los cuales han abogado por causas que distan de los principios nobles con que fueron concebidos.

Este artículo se inicia con una introducción a la temática de los derechos humanos revisando diversos antecedentes a la DUDH, luego los analiza en el contexto del OLI, particularmente, en lo referente a sus características de universalidad e indivisibilidad. Posteriormente, examina la contribución de los países latinoamericanos en los prolegómenos de la DUDH, así como en la era global actual y, para finalizar, presenta la conclusión.

2. Los derechos humanos en el contexto del OLI

Según Lake, Martin y Risse (2021), el OLI consta de tres componentes: orden, internacional y liberal. El componente orden se refiere a las “reglas, normas y procedimientos de toma de decisiones”, así como a la “acción coordinada de actores estatales y no estatales” que sustentan dicho orden. El componente internacional requiere una comparación del OLI con el orden westfaliano. En ambos órdenes, los Estados se autodeterminan, no injieren en los asuntos internos y apoyan la resolución pacífica de querellas, pero el OLI incluye además “el respeto de los derechos humanos o los derechos de intrusión colectiva para proteger los valores liberales”. El componente liberal enarbola el principio de la “igualdad universal de los individuos” basada en “la libertad y la autodeterminación colectiva” como fines superiores, e incluye elementos políticos, económicos e institucionales internacionales (pp. 228-229).

Los mismos autores explican, además, que el elemento político del componente liberal especifica que el estado de derecho aplica a todos los Estados por igual basándose, en última instancia, en la igualdad humana (pp. 230-232). El elemento económico incluye dos modalidades: una inspirada en el concepto decimonónico de liberalismo que, en la versión del siglo XX, toma la forma de “liberalismo integrado” con políticas de bienestar, como Ruggie (1982) lo ha acuñado (pp. 393, 410), mientras que la otra versión actual del liberalismo económico, la de la hiperglobalización, ha sido ampliamente criticada por diferir de la diseñada originalmente por los arquitectos del OLI. Por último, el elemento institucional se refiere al principio de multilateralismo que define la conducta apropiada de acciones independientemente de los intereses particulares de las partes (Ruggie, 1992, p. 571) y según el cual los Estados ceden autoridad a las instituciones para obtener beneficios económicos y estabilidad a largo plazo en aras del bien común global.

El naciente OLI incorporó un nuevo enfoque en la cuestión de los derechos humanos. A diferencia del proyecto de Woodrow Wilson, que había puesto de manifiesto las jerarquías raciales y culturales y no había cuestionado el concepto de imperalismo, el proyecto de Franklin D. Roosevelt, plasmado en la Carta de las Naciones Unidas y la DUDH con la clara intención de promover la libertad, la justicia y la paz, proporcionaba a los individuos un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales,

económicos y culturales fundamentales que debían preservarse en todo el mundo. Universales e indivisibles, los derechos humanos están arraigados en valores fundamentales, trascienden culturas, religiones y continentes e involucran una oleada de prometedores avances en materia de derechos civiles y políticos (Ikenberry, 2018, pp. 13-14).

La narrativa de la universalidad de los derechos humanos incorporada en la DUDH ha recibido no pocas críticas. Kundnani (2017, pp. 4-8) sostiene que, en su evolución, el OLI ha ido generando serias tensiones en temas de seguridad, economía y derechos humanos, lo que apunta a que puede haber un conflicto entre liberalismo y orden. Haass (2018) concluye que el orden instituido en 1945 fue vigoroso en su apogeo al final de la Guerra Fría y la Unión Soviética, pero en su evolución los fundamentos liberales y universales del OLI se han ido desacreditando, de manera que “el orden mundial liberal no es ni liberal, ni mundial, ni ordenado”. Del mismo modo, Nye (2019) recalca que el orden liberal “nunca fue global y no siempre muy liberal”, por lo que “Pax Americana” y OLI constituyen un oxímoron (pp. 71, 79).

Nye (2017) agrega que su supuesta benignidad se ha desvirtuado desde su lanzamiento al excluir a países grandes, como China o India y, por supuesto, a la Unión Soviética y su órbita, para incluir solo a un grupo de Estados con similar posición política centrados en la orilla atlántica (p. 12). Ikenberry (2018) argumenta que, aunque universalista en la proclamación de la igualdad, el OLI también se ha caracterizado por la supremacía estadounidense en su rol de “patrocinador y guardián hegemónico” desde su inauguración (p. 15). Por su parte, Ishay (2008) subraya que, a pesar de la universalidad de la Declaración en el espíritu del *New Deal* de Roosevelt, EE. UU. y sus aliados nunca intentaron diseñar un *New Deal* global que extendiera los mismos principios al grupo de países en desarrollo (p. xix).

Un punto importante se refiere a la indivisibilidad de los derechos humanos. Según la DUDH, todos los tipos de derechos son indivisibles y sin jerarquía entre ellos. Sin embargo, la importancia relativa de los derechos civiles y políticos frente a los socioeconómicos evolucionó de forma muy controvertida, y surgieron diferencias significativas entre los miembros de las Naciones Unidas. La admisión de nuevos Estados independientes en esta institución, que buscaban la inclusión de cláusulas socioeconómicas, influyó en la redacción de dos pactos separados de derechos humanos. Así, en 1966 un documento se convirtió en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el segundo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Moyn, 2018, pp. 109-110).

En línea con el espíritu de la DUDH, suele sostenerse que ambos grupos de derechos —civiles y políticos (CP) y sociales y económicos (SE)— tienen la misma importancia para el bienestar humano. Otros siguen la Declaración de los Dos Pactos argumentando que ambos grupos deben mantenerse separados, al tiempo que muestran indiferencia u hostilidad hacia los derechos SE. Muchas de las teorías occidentales de la justicia política y el liberalismo consideran los derechos CP como un componente esencial del Estado liberal, por lo que no incluyen los derechos SE, mientras que algunas de ellas aducen que los derechos SE violan los derechos CP, como la propiedad y la libertad en el caso de las políticas redistributivas que afectan los tributos. Por el contrario, otras teorías afirman que las preocupaciones de los

derechos CP son secundarias y carecen de sentido si no se satisfacen las necesidades SE, de modo que estas últimas tienen prioridad sobre las primeras e incluso tienden a justificar la no protección de las reivindicaciones CP por la necesidad de garantizar las SE. Dado que “los CP y SE se refuerzan mutuamente como ingredientes de la dignidad humana básica”, parece lógico considerarlos decididamente invisibles (Gavison, 2003, p. 24).

3. Contribución de los países latinoamericanos

La sabiduría convencional suele calificar a Estados Unidos y a sus aliados como los principales artífices de la Carta de las Naciones Unidas y de la DUDH. Sin embargo, una parte significativa de la academia cuestiona la idea de que la promoción de los derechos humanos fuera una creación maestra de dichos países, enfatizando el rol de aquellos de menor poderío y, en particular, de los de Latinoamérica en tan crucial iniciativa.

Según Sikkink (2015), una revisión de los hechos históricos muestra que en 1941 el discurso de Roosevelt sobre las cuatro libertades y la inclusión del lenguaje de los derechos humanos en la Declaración de la Carta del Atlántico constituyeron primeros esbozos en la que sería posteriormente la Carta de las Naciones Unidas y la DUDH. Sin embargo, la reunión de los Cuatro Grandes, que comprendían a los Estados Unidos, la República de China, el Reino Unido y la Unión Soviética, en Dumbarton Oaks en octubre de 1944, a fin de crear una organización internacional, hacía solo una breve mención a los derechos humanos. Tras una reunión de la Federación Interamericana de Abogados en la Ciudad de México en 1944, que impulsó resoluciones a favor de la necesidad de una declaración de los derechos del hombre, un grupo de países menos poderosos, especialmente de Latinoamérica, aunque también Nueva Zelanda y Australia, así como algunas ONG, se mostraron descontentos por no haber sido convocados, así como por la no inclusión de sus ideales en materia de derechos humanos. En febrero de 1945, los Estados latinoamericanos convocaron a una conferencia en Chapultepec, Ciudad de México, para formular recomendaciones que se debatirían en la subsiguiente Conferencia de San Francisco. Las veinte delegaciones latinoamericanas, particularmente, las de Uruguay, Chile, Panamá y México, a su vez apoyadas por varias ONG basadas en Estados Unidos, que también asistieron a la Conferencia de San Francisco, celebrada entre abril y junio del mismo año, exhibieron una vehemente defensa de los derechos humanos. La cosmovisión compartida entre los veinte países democráticos de Latinoamérica, sobre un total de cincuenta asistentes a la Conferencia, fue decisiva para la redacción de la Carta de las Naciones Unidas en junio de 1945 y la DUDH en octubre de 1948. Las iniciativas de estos países fueron particularmente importantes en cuanto a los objetivos económicos, sociales y de derechos humanos de la Carta. Más aún, “sin el protagonismo latinoamericano es poco probable que la Carta contuviera referencias a los derechos humanos”, por lo que el liderazgo regional ha contribuido a la idea y la práctica de los derechos humanos mucho más de lo generalmente estimado (pp. 209-210).

Petrella (2014) subraya que, en mayo de 1948, los Estados americanos ya habían firmado en Bogotá la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que ampliaba la concepción westfaliana tradicional de soberanía del Estado a la concepción del OLI, admitiendo cierto grado de intervención internacional en los asuntos internos para garantizar el respeto por los derechos humanos. Su importancia no es menor, por constituir “el primer tratado internacional sobre derechos humanos, ya que precedió por siete meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas”.

Jensen (2016) enfatiza que el concepto de que la DUDH fue creada por occidente puede explicarse por una “amnesia colectiva o memoria selectiva”, que ignora que una parte importante de los derechos humanos internacionales, en lo que va de “convenciones a declaraciones, y de las instituciones a los mecanismos”, fueron moldeados y aun contruidos por Estados menos poderosos. Tourinho (2021) argumenta que “la concepción del orden mundial como un orden liberal sobreestima el papel de las grandes potencias (occidentales) en su configuración”. Ello no significa desconocer el aporte de estas potencias en la creación del OLI, sino reconocer que este ha sido coconstituido más por numerosas instancias de negociación e impugnación entre los actores de mayor poder y los de menor poder. La Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional tuvieron origen y desarrollo de manera conjunta y, aunque este orden “se ha beneficiado de la inversión hegemónica en cooperación, su forma no está determinada por los poderosos”. La influencia de los Estados latinoamericanos en el derecho internacional en el juzgamiento a gobernantes por crímenes de lesa humanidad es un claro ejemplo de esta concepción (pp. 260, 276).

Asimismo, de la Conferencia de Chapultepec saldrían el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947, y la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948. El TIAR establece que los Gobiernos incorporados en la Conferencia Interamericana persiguen los objetivos del “mantenimiento de la paz y la seguridad del continente” (OEA, 1947). Por su parte, la OEA es el “principal foro regional para el diálogo, análisis de políticas y toma de decisiones en asuntos del hemisferio”. Esta reúne a su liderazgo para tratar temas y oportunidades en busca del fomento de la cooperación y el logro de una agenda regional común en lo que atañe a “gobernabilidad democrática, derechos humanos, seguridad multidimensional y desarrollo sostenible” (OEA, s. f.).

Según Petrella (2014), el papel de los países latinoamericanos en los años constitutivos de la DUDH difiere del de las décadas posteriores, signadas por severos avatares políticos, económicos y sociales. Tras los hitos alcanzados por estos países en una etapa inicial, por razones menos felices, estos nuevamente ocuparon un papel protagónico cuando alzaron su voz contra los crímenes cometidos durante las dictaduras de la región, lo que dio lugar al surgimiento de organizaciones que buscaron frenar la violencia estatal. Actualmente, en cambio, el liderazgo de Latinoamérica tiene una posición menos uniforme y combativa tanto frente a las violaciones fundamentales que acontecen en la región como frente a los desafíos que el nuevo milenio plantea con los estragos que grupos terroristas están cometiendo en otras latitudes, cuya globalización ya ha penetrado en esta.

A su vez, los países que instauraron el OLI no siempre han sido un modelo en materia de derechos humanos. Como expresa Tourinho (2021), “lo verdaderamente novedoso de la crisis contemporánea es la amenaza creíble de los populistas autoritarios a las instituciones nacionales de las democracias de todo el mundo” (p. 276).

Asimismo, el orden internacional erigido tras la Segunda Guerra Mundial dio lugar a diferentes instancias que reivindicaron los derechos humanos concebidos como una integración de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En el contexto del magro desempeño de los países en desarrollo en los años de postguerra, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada en 1948, promovió un esquema de desarrollo para mejorar el nivel de vida de la región y, más generalmente, para mitigar la desigualdad entre los países en desarrollo y los desarrollados (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2023). Por su parte, la CEPAL fue fuente de inspiración de otras iniciativas, tales como el Nuevo Orden Económico Internacional en 1974 y el Derecho al Desarrollo en 1986. Con el mismo propósito, las Naciones Unidas lanzaron posteriormente los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 (Moyn, 2018, pp. 114, 190, 209).

A medida que la búsqueda de derechos sociales globales se puso en marcha, el ideal distributivo de la igualdad fue presentando un panorama diverso a nivel mundial, aunque poco halagüeño en los países de Latinoamérica. Según Milanovic (2023), tras el aumento de la desigualdad global en la segunda mitad del siglo XX, a partir del nuevo milenio se observa una tendencia igualadora. Ello se explica por un descenso de la desigualdad entre países —principal factor explicativo de las disparidades de ingresos a escala mundial— que, a su vez, está causada por el colosal aumento de los países asiáticos, principalmente China, solo parcialmente contrarrestada por un aumento de la desigualdad dentro de los países. Además, se ha producido un deterioro relativo de las clases medias del mundo más desarrollado respecto a las del mundo asiático y una colosal concentración de ingresos y riqueza en términos absolutos de los ultrarricos del mundo. Al mismo tiempo, vastos sectores de Latinoamérica y África subsahariana se caracterizan por presentar los coeficientes más elevados de desigualdad.

En particular, las estadísticas muestran que el coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos en Latinoamérica presenta una tendencia decreciente desde principios del milenio; sin embargo, es aún elevado en relación no solo con el de los países desarrollados, sino también con el de los países de desarrollo similar a los de la región, como los del este de Asia y el Pacífico. Además, las estimaciones muestran que la riqueza, integrada por activos financieros y no financieros, presenta una concentración aún mayor que la de los ingresos (CEPAL, 2024, pp. 16, 24-25; Lakner, 2019, p. 31).

Bulmer Thomas (2017) enfatiza que las políticas económicas aplicadas en la región hasta fin del siglo XX no pudieron corregir la desigualdad heredada de épocas pasadas y que la política fiscal ha sido “la mayor decepción”, en tanto “ha tenido un insignificante efecto sobre la distribución del ingreso”. Lustig (2020) sostiene que, con el fin del *boom* de los productos básicos, que explica en gran parte la tendencia descendente en la primera década de los 2000, a partir de 2013 el panorama distri-

butivo muestra un patrón mixto en los diferentes países. Según Sánchez Ancochea (2021), la redistribución de ingresos en dicha década favoreció a algunos segmentos de sectores medios y pobres sin cambiar la concentración en los sectores muy ricos, al tiempo que persisten grandes brechas distributivas. A su vez, los altos niveles de pobreza han provocado un gran descontento entre un número creciente de personas. Además del costo económico, estos problemas han acarreado enormes costos sociales y políticos, que han incidido sobre la capacidad de construir instituciones efectivas en la región. Los procesos de democratización de las últimas décadas han mejorado este panorama, pero las políticas públicas aún deben mostrar un mejor desempeño. Sin embargo, esto no es una tarea sencilla en la actual era de globalización, caracterizada por una alta concentración de los ingresos.

Aunque el sistema interamericano abogó por los derechos económicos, sociales y culturales, tanto como por los derechos civiles y políticos, no se instituyeron sentencias sobre la aplicación de la equidad distributiva. Por su parte, las iniciativas de los movimientos nacionales o las autoridades regionales que trataron de reivindicar los derechos socioeconómicos se limitaron a abogar más por una provisión de las necesidades básicas que por la igualdad distributiva (Moyn, 2018).

Los movimientos sociales de Latinoamérica en defensa de sus derechos mostraron un fuerte activismo en la etapa neoliberal del orden global actual. A su vez, estos se han visto influidos por un movimiento transnacional de derechos que se ha expandido vertiginosamente allende fronteras. Sin embargo, no todos los movimientos antiglobalización desde el final de la Guerra Fría han luchado en favor de los derechos humanos, ya que la lucha contra la modernidad y la globalización también ha vigorizado a los grupos fundamentalistas extremos (Ishay, 2008). La confusión identitaria de estos grupos ha desvirtuado el *leitmotiv* que los llevó a movilizarse.

Según el *think tank* Human Rights Watch (2022), la región muestra un serio deterioro de derechos humanos, que se pensaban que estaban asegurados. Incluso algunos gobernantes que llegaron al poder por las urnas no tuvieron reparo en arremeter contra la sociedad civil, la prensa libre y la independencia judicial. En efecto, “la violencia y los abusos de los grupos armados (...) aumentaron en zonas remotas donde no hay presencia de instituciones estatales civiles ni oportunidades económicas”.

La reconfiguración del orden global actual abre un interrogante sobre el futuro de los derechos humanos tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo. En particular, el liderazgo de la región debería retomar el rol protagónico que supo tener en tiempos anteriores. En el contexto de esta era global, la cuestión de los derechos humanos debe ocupar un lugar central, preservando los valores con los que se concibieron en su origen.

Conclusión

Lejos de lo que supone la sabiduría convencional, que atribuye un rol central a las grandes potencias en la redacción de la DUDH, diversos acontecimientos históricos muestran, en cambio, el rol protagónico de los países de Latinoamérica en la etapa constitutiva de dicha declaración.

La convocatoria de estos países a la Conferencia de Chapultepec marcó un momento trascendental al bregar por los derechos humanos y manifestar la preocupación por el predominio de las grandes potencias en las diferentes instancias. Tras su finalización, la delegación latinoamericana reunida en la Conferencia de San Francisco el mismo año constituyó el bloque más significativo de votos e influyó decisivamente en la formulación de ideas. Esta conferencia dio lugar a la Carta de las Naciones Unidas que, a su vez, daría lugar a la creación de las Naciones Unidas, antecedentes cruciales para la DUDH proclamada unos años después por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El fortalecimiento de las relaciones hemisféricas continuó su cometido por la vía de la creación del TIAR y la OEA.

Acontecimientos posteriores muestran que una activa defensa por parte de los países latinoamericanos durante las dictaduras de la región fue sucedida por otras defensas por parte de movimientos sociales, algunos de los cuales han abogado por causas que distan de los principios con que fueron concebidos. En la actualidad, el liderazgo de Latinoamérica no actúa de manera uniforme y contundente frente a las violaciones fundamentales que se producen tanto en la región como en otras latitudes, cuya globalización ya amenaza a la región.

A su vez, el magro desempeño de los países en desarrollo en los años de posguerra dio lugar a un fuerte reclamo en la lucha de los derechos socioeconómicos. La CEPAL los defendió con una innovadora agenda de desarrollo y fue fuente de inspiración de otras iniciativas, tales como el Nuevo Orden Económico Internacional y el Derecho al Desarrollo, entre otras. Aunque el sistema interamericano respaldó la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, no se preocupó por la equidad distributiva. Por su parte, las iniciativas de los movimientos nacionales o autoridades regionales se limitaron a abogar más por una provisión de las necesidades básicas que por la igualdad distributiva.

El coeficiente de desigualdad de Latinoamérica es aún elevado no obstante la mejora de las últimas décadas. Una buena parte de los Gobiernos no ha podido brindar de manera eficaz los derechos económicos requeridos para consolidar un sistema de democracia que permita la inclusión social de manera equitativa. Los movimientos sociales de la región mostraron un fuerte activismo en la etapa neoliberal del orden global actual. Sin embargo, no todos los movimientos antiglobalización desde el final de la Guerra Fría han luchado por los principios con los cuales fueron creados.

En total, el loable desempeño de los países latinoamericanos en el campo de los derechos humanos da cuenta del gran protagonismo en los años circundantes a la finalización de la Segunda Guerra Mundial y de un mosaico de luces y sombras en los años posteriores. La región tiene la oportunidad de recuperar el rol activo que supo tener para contribuir a sostener la causa de los derechos humanos en los momentos actuales, signados por acontecimientos del OLI tan disruptivos y desesperanzadores.

Referencias

- Bulmer-Thomas, V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (17 de mayo de 2023). *75 años de la CEPAL y el pensamiento cepalino*. <https://biblioguias.cepal.org/CEPAL75/decada50>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (31 de diciembre de 2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social>
- Gavison, R. (2003). On the relationships between civil and political rights, and social and economic rights. En J. M Coicaud, M. W. Doyle y A. M. Gardner (Eds.), *The Globalization of Human Rights* (pp. 23-55). United Nations University Press.
- Haass, R. (21 de marzo de 2018). *Liberal World Order*, R.I.P. Council on Foreign Affairs. <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip>
- Haule, R. (2006). Some reflections on the foundation of human rights - Are human rights alternative to moral rights? En A. von Bogdandy y R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (vol. 10, pp. 367-395). Koninklijke Brill N. V.
- Human Rights Watch. (13 de enero de 2022). *Latin America: Alarming reversal of basic freedoms*. <https://www.hrw.org/news/2022/01/13/latin-america-alarming-reversal-basic-freedoms>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of Liberal International Order? *International Affairs*. 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Ishay, M. R. (2008). *The history of human rights: From ancient times to the globalization era* (2.^a ed.). University of California Press. <http://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctv1xxscm>
- Jensen, S. L. B. (2016). *How the Global South shaped the international human rights system*. Universal Rights Group. <https://www.universal-rights.org/how-the-global-south-shaped-the-international-human-rights-system/>
- Kundnani, H. (2017). What is the Liberal International Order? *The German Marshall Fund of the United States*. (17), 1-10. <https://www.gmfus.org/news/what-liberal-international-order>
- Lake, D. A., Martin, L. L. y Risse, T. (2021). Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization. *International Organization*. 75(2), 225-257. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000636>
- Lakner, C. (2019). *A global view of inequality*. World Bank. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/792141568662759167-0050022019/original/WorldBankSep2019Lakner2public.pdf>
- Lustig, N. (2020). *Inequality and social policy in Latin America* (Working paper 94). Commitment to Equity Institute. Tulane University. <https://ideas.repec.org/p/tul/ceqwps/94.html>

- Milanovic, B. (14 de junio de 2023). The great convergence: Global equality and its discontents. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/world/great-convergence-equality-branko-milanovic>
- Moyn, S. (2018). *Not enough human rights in an unequal world*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Naciones Unidas. (s. f.). *Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>
- Nye, J. S. (2017). Will the liberal order survive? The history of an idea. *Foreign Affairs*. 96(1). <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-12-12/will-liberal-order-survive>
- Nye, J. S. (2019). The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. *International Affairs*. 95(1). <http://doi.org/10.1093/ia/iyy212>
- Organización de Estados Americanos. (s. f.). *Conózcenos*. <https://www.oas.org/es/>
- Organización de Estados Americanos. (s. f.). *Quiénes Somos*. https://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp
- Organización de Estados Americanos. (2 de septiembre de 1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- Petrella, I. (22 de diciembre de 2014). América latina y los derechos humanos. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/america-latina-y-los-derechos-humanos-nid1753887/>
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2), 379-415. <http://doi.org/10.1017/S0020818300018993>
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <http://doi.org/10.1017/S0020818300027831>
- Sánchez Ancochea, D. (2021). *The costs of inequality in Latin America*. I. B. Tauris.
- Sikkink, K. (2015). Latin America's protagonist role in human rights. *SUR. International Journal for Human Rights*, 12(22), 207-219. https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15_SUR-22_ENGLISH_KATHRYN-SIKKINK.pdf
- Tourinho, M. (2021). The Co-Constitution of Order. *International Organization*, 75(2), 258-281. <http://doi.org/10.1017/S0020818320000466>

Diplomacia digital y poder blando en Latinoamérica: entre las oportunidades discursivas y las brechas estructurales



Virginia Nehme

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santa María (Venezuela) y magíster en Negociaciones Económicas Internacionales por la Universidad Latinoamericana y del Caribe (Venezuela). Es investigadora especializada en el impacto de la inteligencia artificial en las relaciones internacionales y la diplomacia digital, y creadora de @digital.diplo, una iniciativa educativa sobre diplomacia digital e innovación tecnológica. Correo de contacto: virginianehme20@gmail.com

1. Introducción

En el siglo XXI, la diplomacia ha dejado de estar restringida a las salas cerradas de negociación para proyectarse a los espacios abiertos del entorno digital. Este artículo propone un análisis del papel de la diplomacia digital en Latinoamérica como instrumento de poder blando, sus oportunidades y brechas estructurales. El auge de la diplomacia digital en el escenario internacional contemporáneo responde a una transformación estructural en las formas de interacción y comunicación entre los Estados y con los distintos actores del sistema internacional. Esta nueva modalidad diplomática —basada en el uso estratégico de plataformas digitales, redes sociales y tecnologías de la información— ha reforzado el papel del poder blando como herramienta de proyección internacional, permitiendo a los Estados moldear percepciones, influir en agendas globales y construir legitimidad sin recurrir al uso de la fuerza. Señala Koyer (2017):

El poder blando, como componente central de la proyección internacional de un país en el mundo interconectado y digital del siglo XXI, debe complementarse con la diplomacia del siglo XXI. Para ello, la diplomacia pública, que reconoce la importancia de trabajar con la sociedad civil, utilizando la diplomacia digital como canal para interactuar con las partes interesadas de todo el mundo.

En este contexto, Latinoamérica se presenta como un caso de especial interés. A pesar de las limitaciones estructurales históricas que enfrenta la región en materia

de infraestructura tecnológica, capacidades institucionales y articulación regional, los países latinoamericanos han comenzado a incorporar gradualmente estrategias de diplomacia digital en sus políticas exteriores. Esta incorporación abre oportunidades discursivas para reposicionar a la región en el escenario global, fortalecer la identidad regional, promover agendas propias y ampliar los canales de comunicación pública con audiencias tanto nacionales como internacionales.

No obstante, estas oportunidades conviven con brechas estructurales significativas: disparidades en el acceso a las tecnologías, carencia de políticas digitales coherentes a nivel estatal y regional, debilidad institucional y una escasa profesionalización del personal diplomático en el ámbito digital. Todo ello limita el impacto real de la diplomacia digital latinoamericana y la sitúa en una posición de desventaja frente a otras regiones con mayor desarrollo tecnológico y experiencia acumulada.

La relevancia de estudiar la diplomacia digital en Latinoamérica se acentúa al considerar el contexto regional, caracterizado por profundas desigualdades digitales y una fragmentación política persistente. A pesar del crecimiento sostenido del acceso a internet y del uso de redes sociales, la brecha digital entre zonas urbanas y rurales, así como entre países con diferentes niveles de desarrollo, sigue siendo significativa. Asimismo, la falta de coordinación regional y la ausencia de una visión compartida sobre la inserción internacional en el entorno digital debilitan el potencial colectivo de Latinoamérica para posicionarse como un bloque con identidad y agenda propias.

Frente a este panorama, se vuelve imprescindible examinar cómo los países latinoamericanos están aprovechando —o desaprovechando— las herramientas digitales para proyectar su influencia internacional y construir narrativas que refuercen su legitimidad y visibilidad global. En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar el uso del poder blando digital como estrategia diplomática en Latinoamérica, prestando especial atención tanto a las oportunidades discursivas que ofrece el entorno digital como a las limitaciones estructurales que condicionan su implementación. A través de un enfoque crítico, se busca comprender en qué medida la diplomacia digital está siendo integrada en las políticas exteriores de la región y qué implicancias tiene esto para su posicionamiento en un orden internacional crecientemente mediado por la tecnología y la comunicación global.

2. Diplomacia digital: poder blando vs. poder simbólico

Comencemos articulando los conceptos de *poder blando*, desarrollado por Joseph Nye, y *poder simbólico*, desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, para construir una base sólida que fundamente el análisis del uso de la diplomacia digital en Latinoamérica. El concepto de poder blando (*soft power*) fue desarrollado por el politólogo estadounidense Joseph Nye en la década de 1990 como una alternativa al poder duro (*hard power*), es decir, al uso de la coerción militar o económica para influir en el comportamiento de otros actores. Como lo define Nye (2010):

Es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas (p. 118).

Según el autor, el poder blando se basa en la capacidad de atraer y cooptar, más que en la de imponer. Esta forma de poder opera a través de elementos como la cultura, los valores políticos y la legitimidad de las políticas exteriores, lo que permite a los Estados ganar influencia internacional sin recurrir a la fuerza.

En el contexto de la diplomacia contemporánea, el poder blando se ha convertido en un recurso clave para los Estados que buscan posicionarse en el escenario internacional mediante la proyección de una imagen positiva y la generación de confianza. La expansión de los medios digitales ha ampliado exponencialmente las posibilidades de ejercer este tipo de influencia, al permitir una comunicación más directa, accesible y global con audiencias diversas. La diplomacia digital, en este sentido, se convierte en un canal privilegiado para la movilización del poder blando, al facilitar la difusión de narrativas, símbolos e identidades nacionales.

Por otro lado, desde una perspectiva sociológica, el concepto de poder simbólico, desarrollado por Pierre Bourdieu, ofrece una lectura complementaria al poder blando al centrarse en la capacidad de producir y legitimar significados en el espacio social. Bourdieu (1991) afirma: “El poder simbólico es un poder de construir la realidad, que impone significados y clasificaciones como legítimos ocultando las relaciones de poder que los sustentan” (p. 171).

A diferencia del poder coercitivo, el poder simbólico actúa cuando los significados impuestos por un actor son aceptados como legítimos por los demás. Aplicado al análisis de la diplomacia digital, el poder simbólico permite examinar quién define qué es “atractivo”, “moderno” o “legítimo” en el discurso internacional, y cómo estas definiciones son disputadas o reproducidas a través de los medios digitales.

La integración de ambos enfoques —el poder blando de Nye y el poder simbólico de Bourdieu— permite una comprensión más completa de las dinámicas de la diplomacia digital en Latinoamérica. Mientras Nye ofrece un marco para entender la lógica estratégica de la atracción en la política internacional, Bourdieu permite problematizar las relaciones de poder ocultas tras esa atracción, mostrando cómo la capacidad de influir simbólicamente está distribuida de una manera desigual. Esta perspectiva resulta particularmente útil para el análisis de Latinoamérica, donde los intentos de ejercer poder blando en el entorno digital chocan con estructuras históricas de dominación simbólica y con un orden comunicacional global profundamente asimétrico.

3. Diplomacia digital: definición, evolución y componentes clave

La diplomacia digital puede definirse como el uso de tecnologías digitales, particularmente internet y redes sociales, por parte de actores diplomáticos para comunicarse, influir y relacionarse con públicos internacionales, tanto estatales como no estatales. Aunque sus orígenes pueden rastrearse a las primeras páginas web oficiales de Gobiernos en los años 90, su consolidación como herramienta estra-

técnica ocurre en la década de 2010, con la expansión masiva de plataformas como Twitter, Facebook, YouTube y más recientemente Instagram y TikTok. Afirma Castells (2001): “Internet es un medio de comunicación que permite, por primera vez, la comunicación de muchos a muchos, en el momento elegido, a escala global” (p. 2).

En el contexto de la diplomacia digital, esto implica que Latinoamérica debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las redes digitales para aumentar su conectividad global y expandir su influencia en los temas clave de la agenda internacional. El ciberespacio se ha convertido en un territorio democrático donde los países tienen la capacidad de interactuar y comunicarse directamente con sus audiencias globales.

La diplomacia digital implica un cambio paradigmático respecto a la diplomacia tradicional, ya que incorpora una lógica de comunicación horizontal, directa e inmediata, que permite a los Estados proyectar su imagen sin necesidad de intermediarios, al mismo tiempo que pueden interactuar con múltiples públicos en tiempo real. Esta transformación responde tanto a las exigencias del entorno mediático contemporáneo como a la creciente importancia de la percepción pública en los asuntos internacionales.

4. Componentes clave de la diplomacia digital

4.1. Interacción

La interacción es uno de los pilares fundamentales de la diplomacia digital. A diferencia de la comunicación unidireccional característica de la diplomacia clásica, las plataformas digitales fomentan la bidireccionalidad y la participación. Las Embajadas, Ministerios de Relaciones Exteriores y líderes políticos pueden responder, dialogar e incluso involucrar a ciudadanos extranjeros y audiencias globales en tiempo real. Este elemento convierte a la diplomacia digital en una herramienta no solo informativa, sino también relacional, en la que la gestión de vínculos adquiere una nueva dimensión.

4.2. Narrativa

En el entorno digital, la capacidad de construir y difundir narrativas coherentes y atractivas se vuelve esencial. Estas narrativas permiten a los Estados proyectar su identidad, valores, cultura y prioridades internacionales de forma estratégica. La narrativa digital no solo comunica mensajes oficiales, sino que construye percepciones. Como sostienen Miskimmon, O’Loughlin y Roselle (2017):

Las narrativas estratégicas son herramientas poderosas para proyectar el poder de los países en el ámbito internacional. Las naciones latinoamericanas, al construir una narrativa común en plataformas digitales, pueden fortalecer su presencia internacional y participar activamente en discusiones globales sobre temas como la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos (p. 148).

4.3. Reputación

La reputación internacional de un Estado, entendida como la percepción pública sostenida de su credibilidad, confiabilidad y liderazgo, se ve fuertemente impactada por su presencia digital. Una diplomacia digital bien gestionada puede reforzar la imagen del país en el extranjero, atraer inversiones, promover el turismo, facilitar acuerdos bilaterales y proyectar estabilidad política. Por el contrario, una estrategia incoherente o reactiva puede debilitar la credibilidad externa y amplificar conflictos internos.

Esta conceptualización de la diplomacia digital como una práctica que combina interacción, narrativa y reputación permite entenderla no solo como un instrumento técnico, sino además como un espacio simbólico en disputa, donde se ejerce poder, se construyen significados y se negocian posiciones en el escenario internacional.

5. Brechas y desafíos de la diplomacia digital en Latinoamérica

5.1. Asimetrías tecnológicas y de formación

Una de las principales brechas que enfrentan los países de Latinoamérica es la asimetría tecnológica entre los diferentes Estados y dentro de los propios territorios nacionales. Si bien algunos, como Brasil, México y Chile, han logrado avances significativos en la infraestructura digital, la conectividad y el acceso a las tecnologías de la información siguen siendo problemáticos en muchas áreas, especialmente en las zonas rurales y en las comunidades más desfavorecidas.

A esta desigualdad en el acceso se suma la falta de formación tecnológica y capacitación en los sectores públicos y privados. Muchos países no cuentan con el capital humano necesario para utilizar efectivamente las herramientas digitales para la diplomacia internacional. A pesar de la creciente digitalización de la política exterior, el personal diplomático en la región aún carece de la formación técnica adecuada para gestionar de manera eficiente las plataformas digitales, realizar análisis de datos y diseñar estrategias de comunicación digital en tiempo real.

5.2. Falta de políticas digitales exteriores consistentes

Otro de los grandes desafíos es la falta de políticas digitales exteriores coherentes y de largo plazo. Si bien muchos países de Latinoamérica han empezado a incursionar en la diplomacia digital, aún existe una ausencia de marcos normativos claros y de integración entre las políticas digitales y la política exterior tradicional.

Esta falta de consistencia y coordinación en las políticas digitales externas crea un panorama fragmentado, donde los esfuerzos para proyectar la imagen internacional del país o defender posiciones en foros internacionales pueden verse limitados por mensajes dispersos o incoherentes. Por ejemplo, mientras un Gobierno promueve los derechos humanos en un foro internacional, otro departamento puede estar usando plataformas digitales para defender posturas que pueden entrar en conflicto con esa narrativa, debilitando la estrategia de poder blando.

Además, la falta de políticas digitales consistentes también se refleja en la ausencia de iniciativas regionales de cooperación en torno a la diplomacia digital.

5.3. Riesgos de desinformación y manipulación narrativa

Los riesgos de desinformación y manipulación narrativa representan uno de los mayores desafíos para la diplomacia digital en Latinoamérica. En un contexto de creciente polarización política, las redes sociales y otras plataformas digitales han sido utilizadas para difundir información falsa o tendenciosa, lo que puede desvirtuar los esfuerzos diplomáticos y dañar la credibilidad internacional de los países.

En Latinoamérica, los procesos electorales, las crisis políticas y los conflictos internos han sido terreno fértil para el uso de las redes sociales como herramientas de manipulación. El fenómeno de la *infoxicación*, es decir, el exceso de información sin verificación, también es una preocupación importante, ya que dificulta que las audiencias puedan discernir entre información veraz y desinformación. Esto se traduce en una pérdida de confianza en las instituciones y en una fractura de la comunicación entre los Gobiernos y los ciudadanos.

La manipulación de la información y de las narrativas en redes sociales también afecta a las relaciones internacionales. Algunos actores externos pueden intentar interferir en los procesos políticos de los países de la región mediante campañas de desinformación, con el objetivo de influir en las decisiones de los Gobiernos o en la percepción pública.

5.4. Debilidad institucional y falta de cooperación regional

La debilidad institucional es un desafío importante para la diplomacia digital en Latinoamérica. Muchos países de la región carecen de instituciones sólidas dedicadas a la gestión de la diplomacia digital, lo que dificulta la creación de estrategias digitales consistentes y la coordinación eficaz entre diferentes actores gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Tecnología y las agencias de comunicación.

Además, la falta de cooperación regional en este ámbito limita las oportunidades de los países latinoamericanos para desarrollar un enfoque conjunto hacia la diplomacia digital. En un mundo donde la cooperación internacional y regional son claves para el éxito de las políticas exteriores, la fragmentación de las iniciativas digitales impide que la región aproveche el poder colectivo de la diplomacia digital.

Las brechas y desafíos que enfrenta Latinoamérica en el ámbito de la diplomacia digital son significativos, pero no insuperables. El camino hacia una diplomacia digital efectiva en Latinoamérica pasa por una reforma estructural en la que la educación digital y el trabajo colaborativo sean prioritarios, lo que permitirá a la región integrarse de manera más efectiva en el escenario global y proyectar una imagen unificada y coherente en las plataformas digitales.

6. Diagnóstico regional: radiografía del ecosistema digital diplomático en Latinoamérica

En Latinoamérica, el ecosistema digital diplomático ha evolucionado en los últimos años, influenciado tanto por las oportunidades tecnológicas como por las dificultades estructurales inherentes a la región. A pesar de que las herramientas digitales han democratizado el acceso a la información y la comunicación, los países latinoamericanos enfrentan desigualdades digitales significativas, tanto en términos de infraestructura como de capacidades técnicas e institucionales. Estas disparidades afectan la capacidad de los Gobiernos para desplegar una diplomacia digital efectiva que favorezca la proyección de poder blando. Según Pamment (2013):

La diplomacia pública es la comunicación de las políticas de un actor internacional hacia los ciudadanos de países extranjeros. Estos ciudadanos pueden incluir representantes de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, multinacionales, periodistas e instituciones mediáticas, especialistas en diversos sectores de la industria, la política y la cultura, y miembros del público en general (p. 1).

Los países de la región han comenzado a adoptar herramientas de comunicación digital, tales como redes sociales, sitios web institucionales y plataformas de video en vivo, para interactuar con audiencias extranjeras, promover su imagen y defender sus posiciones políticas. Sin embargo, el desafío de la cohesión regional y la fragmentación política siguen limitando las posibilidades de coordinar esfuerzos diplomáticos conjuntos. El uso de la diplomacia digital no está solo relacionado con la proyección internacional, sino también con la estrategia interna de comunicación que buscan los Gobiernos para consolidar su legitimidad ante sus propios ciudadanos.

A nivel regional, Latinoamérica ha adoptado diferentes posturas frente a la diplomacia digital, lo que ha generado un panorama de diversidad de enfoques: algunos países han apostado por la innovación y modernización institucional, mientras que otros han utilizado las redes sociales con fines más políticos o ideológicos. A continuación, analizaremos algunos casos ejemplares representativos de este contexto.

7. Casos ejemplares de diplomacia digital en Latinoamérica

7.1. México: diplomacia digital como extensión del discurso político

México ha logrado consolidar una diplomacia digital que se integra de manera orgánica al discurso político del Gobierno, particularmente en el marco de su estrategia de proyección de poder blando. La administración mexicana ha utilizado plataformas como Twitter, Facebook y YouTube para reforzar su posicionamiento en temas internacionales clave, como los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la cultura mexicana. Como lo señalan Aguirre Azócar y Erlandsen (2018):

El caso de Télam en Argentina, Notimex en México, la Agencia Venezolana de Noticias, la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica y Prensa La-

tina en Cuba son ejemplos de medios de comunicación que han adoptado también las redes sociales como canales de difusión (p. 134).

En 2019, el Gobierno mexicano inició un proceso de digitalización de sus políticas exteriores, en particular, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha utilizado las redes sociales para promover la cultura mexicana en el exterior, subrayando su riqueza histórica, artística y gastronómica. El uso de videos, imágenes y contenidos interactivos ha permitido que la cultura mexicana sea vista por audiencias internacionales, lo que refuerza el poder blando del país en una esfera global.

Sin embargo, México enfrenta varios desafíos estructurales: la brecha digital sigue siendo importante, particularmente en las áreas rurales, y la coordinación institucional entre los distintos actores del Gobierno sigue siendo un reto.

7.2. Chile: innovación y modernización del Estado a través de la diplomacia digital

Chile ha apostado por la innovación digital como parte integral de su estrategia de modernización del Estado. Desde hace varios años, el país ha implementado iniciativas de gobernanza electrónica y ha reforzado su presencia en el espacio digital con el objetivo de incrementar la transparencia y fortalecer su reputación internacional. Chile ha utilizado las redes sociales y sus plataformas digitales para difundir su política exterior y sus compromisos con temas como la democracia, la protección del medio ambiente y la economía digital.

La estrategia de diplomacia digital chilena se distingue por su énfasis en la innovación y en la integración de la tecnología como motor de crecimiento y visibilidad internacional. Además, Chile ha sido proactivo en establecer alianzas digitales con otros países de la región y con actores internacionales para promover iniciativas de desarrollo sostenible y cambio climático. No obstante, la desigualdad en la conectividad entre las regiones más urbanizadas y las rurales sigue siendo un desafío para la inclusión de todos los sectores sociales en estos procesos.

7.3. Argentina: diplomacia digital y la reconfiguración de alianzas internacionales

Históricamente, Argentina ha adoptado una estrategia de diplomacia digital que refleja su enfoque tradicional de defensa de los derechos humanos, el multilateralismo y la soberanía regional. En particular, Argentina ha utilizado la diplomacia digital para promover su agenda política exterior en temas como la paz regional, la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos humanos.

El Gobierno argentino ha hecho un uso creciente de las redes sociales y plataformas digitales para amplificar su voz en foros internacionales y para construir su imagen como un defensor de los derechos humanos y del multilateralismo. El uso de plataformas como Twitter, Facebook y YouTube se ha orientado principalmente hacia la difusión de mensajes relacionados con la justicia social, el respeto a los derechos de las minorías y el compromiso con la paz en Latinoamérica.

Sin embargo, el Gobierno actual de Javier Milei ha marcado un contraste significativo con sus predecesores: se ha centrado en la promoción de un liberalismo económico, la atracción de inversiones y la reconfiguración de alianzas internacionales, priorizando lazos con países que comparten su visión económica y política. Este cambio de rumbo implica una redefinición de los temas y el tono en las plataformas digitales, donde se observa un menor énfasis en los derechos humanos como eje central y una mayor visibilidad de la agenda económica y de libertad individual, aunque persisten los desafíos de conectividad y coherencia institucional en la implementación de la estrategia digital.

No obstante, al igual que otros países de la región, Argentina enfrenta desafíos estructurales en su diplomacia digital. La brecha de conectividad en algunas áreas rurales y en sectores vulnerables limita el alcance de sus mensajes a una parte significativa de la población. Además, la falta de coherencia institucional y la fragmentación de la política exterior digital han generado dificultades en la implementación de una estrategia unificada y efectiva.

Por otro lado, a pesar de su sólida infraestructura tecnológica en las grandes ciudades, las capacidades técnicas de algunos actores diplomáticos no son siempre suficientes para gestionar eficientemente una diplomacia digital que abarque tanto los temas de derechos humanos como los aspectos comerciales y geopolíticos.

7.4. Brasil: enfoque internacional multipolar en redes sociales

Brasil ha adoptado un enfoque multipolar en su diplomacia digital, especialmente en el contexto de su liderazgo dentro de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) y su rol protagónico en Latinoamérica. A través de plataformas como Twitter y Facebook, el Gobierno brasileño ha desarrollado una estrategia digital que promueve su papel como actor global de referencia, en particular en temas de comercio internacional, seguridad internacional y desarrollo económico. Además, ha utilizado las redes sociales para posicionarse como defensor del medio ambiente, especialmente en el contexto de la Amazonia.

El uso de las redes sociales como medio de interacción directa con otros Gobiernos y audiencias internacionales ha permitido a Brasil reforzar su influencia global. Sin embargo, la fragmentación institucional y la falta de cohesión en las políticas internas de diplomacia digital también han limitado la efectividad de su estrategia. Como afirma Domínguez Rodríguez (2023), “la modernización de la diplomacia exige una perfecta coordinación entre las acciones que se llevan a cabo en el mundo real y las que se desarrollan en el mundo virtual, ya que ambas se complementan y potencian mutuamente” (p. 62).

El ecosistema digital diplomático en Latinoamérica presenta una gran diversidad de enfoques. Sin embargo, a pesar de los avances en diplomacia digital, las brechas estructurales siguen siendo una limitante significativa para todos los países de la región. La desigualdad en la conectividad, la falta de capacidades técnicas y la fragmentación institucional continúan siendo obstáculos para una diplomacia digital más coherente y efectiva. Superar estos desafíos será fundamental para que Latinoamérica pueda aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la era digital.

en el ámbito de la política internacional. Así lo expresan Aguirre Azócar y Erlandsen (2018):

“Las cancillerías latinoamericanas reconocen su utilidad en aras de establecer un clima favorable de aceptación y legitimidad de las políticas internacionales conjuntamente basadas en la opinión pública de la sociedad civil nacional e internacional” (p. 126).

8. Herramientas digitales para proyectar el poder blando

En este apartado, abordaremos las oportunidades del poder blando digital en el contexto de Latinoamérica, con un enfoque en cómo los países de la región pueden aprovechar las herramientas digitales para fortalecer su imagen internacional y proyectar su poder blando a nivel global.

8.1. Fortalecimiento de la imagen-país

El uso estratégico del poder blando digital permite a los países latinoamericanos construir y fortalecer su imagen-país a través de la narrativa que proyectan en plataformas como Twitter, Instagram, YouTube y Facebook. En este sentido, la diplomacia digital no solo se utiliza para promover políticas exteriores, sino también para presentar una imagen positiva y moderna ante el mundo. Esto es especialmente valioso en el contexto de una globalización donde las percepciones sobre un país pueden influir significativamente en su prestigio y relaciones internacionales.

Las campañas de imagen-país pueden abarcar desde acciones de promoción cultural hasta la gestión de crisis, en las cuales las redes sociales permiten responder en tiempo real a situaciones que pueden afectar la percepción internacional del país.

8.2. Proyección cultural (*soft power* cultural)

Una de las grandes oportunidades del poder blando digital es la posibilidad de proyectar el *soft power* cultural de Latinoamérica al mundo. La cultura es un elemento fundamental del poder blando, y las herramientas digitales han permitido que la música, el cine, la gastronomía y otras formas de expresión cultural de la región lleguen a audiencias globales de manera inmediata y masiva. Por ejemplo, el movimiento del reguetón en Puerto Rico o el fenómeno del cine mexicano han logrado una difusión global sin precedentes, gracias a las plataformas digitales como Spotify, Netflix y YouTube.

Asimismo, las Embajadas y Ministerios de Relaciones Exteriores han comenzado a implementar estrategias de diplomacia digital cultural, promoviendo actividades,

festivales y exposiciones que ayudan a internacionalizar las manifestaciones culturales de sus países.

8.3. Diplomacia ciudadana: interacción con la diáspora, las juventudes y la sociedad civil

Las plataformas digitales también han abierto nuevas oportunidades para la diplomacia ciudadana, facilitando la interacción entre los Gobiernos de la región y sus diásporas en el mundo, así como con los jóvenes y la sociedad civil. La diáspora latinoamericana ha sido clave en la proyección internacional de muchos países, y la diplomacia digital permite que estos grupos se conecten de manera más directa con las instituciones gubernamentales, promoviendo sus derechos y necesidades.

A través de las redes sociales, los países latinoamericanos pueden interactuar de manera más efectiva con sus comunidades en el exterior, responder a sus inquietudes y promover políticas públicas que favorezcan su bienestar y protejan sus derechos. Además, las juventudes latinoamericanas, cada vez más conectadas a través de la web, pueden ser actores fundamentales en las estrategias de diplomacia digital.

Asimismo, la sociedad civil juega un papel importante en la diplomacia digital, ya que los ciudadanos tienen la capacidad de influir en la agenda pública internacional, participando en debates globales sobre desarrollo sostenible, igualdad de género, migración y otros temas que afectan a Latinoamérica.

8.4. Influencia en la agenda global: clima, derechos humanos, inclusión digital

Finalmente, el poder blando digital ofrece a los países de Latinoamérica una oportunidad crucial para influir en la agenda global. La región ha sido históricamente un actor clave en temas relacionados con el cambio climático, los derechos humanos y la inclusión digital. A través de las plataformas digitales, los países latinoamericanos pueden amplificar sus posiciones en estos temas, proponiendo soluciones innovadoras y ganando legitimidad internacional.

En el ámbito del cambio climático, países como Brasil y Chile han utilizado sus plataformas digitales para abogar por políticas ambientales y compromisos en torno al Acuerdo de París, destacando su rol como guardianes de la biodiversidad y el medio ambiente global. Como sugiere Bjola (2018):

Con la llegada de la tecnología 5G en los próximos años, se espera que una nueva corriente de tecnologías digitales (realidad mixta, inteligencia artificial, cadena de bloques, gemelos digitales) se generalice y acelere el ritmo del intercambio de información, la interacción social, la innovación digital y el emprendimiento público (p. 3).

Los países latinoamericanos tienen el potencial de aprovechar las herramientas digitales para expandir su influencia internacional y promover sus valores y principios en el escenario global.

Conclusión

La diplomacia digital representa una oportunidad transformadora para los países de Latinoamérica en su esfuerzo por proyectar su *poder blando* a nivel global, fortalecer su imagen-país y participar activamente en la agenda internacional. Sin embargo, a pesar de las potencialidades que ofrece el uso de las plataformas digitales en la política exterior, existen limitaciones y desafíos significativos que deben ser superados para aprovechar completamente las ventajas de este enfoque.

El potencial de la diplomacia digital en Latinoamérica es considerable. La región puede utilizar el poder blando digital para fortalecer su imagen internacional, proyectar su cultura, influir en la agenda global y fomentar la cooperación internacional.

No obstante, este potencial está limitado por una serie de desafíos estructurales. Las asimetrías tecnológicas, la falta de formación especializada, las brechas de conectividad y la fragmentación institucional dificultan la implementación de una diplomacia digital efectiva. Además, los riesgos asociados con la desinformación y la manipulación narrativa constituyen amenazas importantes que podrían socavar la credibilidad de las acciones diplomáticas.

La relevancia estratégica de la diplomacia digital para Latinoamérica es indiscutible. En un mundo cada vez más globalizado y digitalizado, la capacidad de los países latinoamericanos para gestionar su imagen internacional, influir en temas globales clave y participar activamente en la agenda internacional es esencial para su posicionamiento en el sistema internacional. Las plataformas digitales no solo permiten proyectar su cultura y valores al mundo, sino también jugar un papel protagónico en la resolución de problemas globales, como el cambio climático, los derechos humanos, la paz y la seguridad.

Por otro lado, a través de la cooperación digital y la promoción de políticas comunes, Latinoamérica puede fortalecer su voz colectiva y trabajar de manera más efectiva en temas globales, desafiando las asimetrías de poder que existen a nivel mundial.

Para superar las limitaciones identificadas y maximizar el potencial de la diplomacia digital, es fundamental implementar una serie de acciones estratégicas en el fortalecimiento de las capacidades de los diplomáticos y funcionarios en el uso de herramientas digitales. Asimismo, se deben fortalecer alianzas regionales en torno a la diplomacia digital, con la creación de marcos comunes de cooperación digital dentro de organismos como el Mercosur, la Alianza del Pacífico y la CELAC. Una de las barreras más grandes para la diplomacia digital en Latinoamérica, además de la cooperación, es la falta de una narrativa común; por ello, los países latinoamericanos deben avanzar hacia la creación de una estrategia de comunicación regional unificada, que refleje los valores compartidos de la región.

En resumen, la diplomacia digital es una herramienta poderosa que ofrece a Latinoamérica la oportunidad de proyectar su poder blando y fortalecer su presencia internacional en un mundo cada vez más interconectado. Aunque existen desafíos y brechas estructurales significativas, es posible superar estos obstáculos mediante el fortalecimiento de las propias capacidades, la creación de alianzas regionales y

la construcción de una narrativa común. La relevancia estratégica de la diplomacia digital para Latinoamérica radica en su capacidad para influir en la agenda global, promover sus valores democráticos y culturales y asegurar una participación activa en los debates internacionales clave.

Es imperativo que la región adopte un enfoque coherente y colaborativo para maximizar el potencial de la diplomacia digital y garantizar que su voz se escuche con fuerza en el sistema internacional.

Referencias

- Aguirre Azócar, D. y Erlandsen, M. (2018). La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (113), 119-139. https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=isucRpMAAAAJ&citation_for_view=isucRpMAAAAJ:UeHWp8X0CEIC
- Bjola, C. (2018). *Diplomacy in the digital age*. Real Instituto Elcano. ARI113/2018. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2018/10/ari113-2018-bjola-diplomacy-digital-age.pdf>
- Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Harvard University Press.
- Castells, M. (2001). *The internet galaxy: Reflections on the internet, business, and society*. Oxford University Press.
- Domínguez Rodríguez, M. T. (2023). Diplomacia digital: la alianza entre relaciones internacionales y nuevas tecnologías. *Revista Protocolo*, 83. <https://revistaprotocolo.com/wp-content/uploads/2023/10/3-Diplomacia-digital.-La-alianza-entre-relaciones-internacionales-y-nuevas-tecnologias.pdf>
- Koyer, T. (2017). *Soft power and public diplomacy in Latin America: a view from Argentina*. USC Center on Public Diplomacy/CPD Blog. <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/soft-power-and-public-diplomacy-latin-america-view-argentina>
- Miskimmon, A., O'Loughlin, B. y Roselle, L. (2017). *Strategic narratives: Communication power and the new world order*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315871264>
- Nye, J. S. (2010). Prefacio y Capítulo 5 “El poder blando y la política exterior americana”. *Revista de Relaciones Internacionales*, 14. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5019/5480>
- Pamment, J. (2013). *New public diplomacy in the 21st century: A comparative study of policy and practice*. Routledge. <https://www.perlego.com/book/716866/new-public-diplomacy-in-the-21st-century-a-comparative-study-of-policy-and-practice-pdf>
- Tuch, H. N. (1990). *Communicating with the world: U.S. public diplomacy overseas*. St. Martin's Press.

Argentina y su diáspora: desafíos y posibilidades para una diplomacia estratégica



Ricardo Arredondo

Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Estudios Internacionales en la Simon Fraser University (Canadá), del Instituto Diplomático de El Salvador, de Organismos Internacionales y Gobernanza Global de la Universidad de Belgrano y profesor adjunto regular de Derecho Internacional Público (UBA). Miembro permanente del Servicio Exterior de la Nación. Actualmente se desempeña como cónsul general de la República Argentina en Vancouver. Es miembro consejero del CARI, de la Asociación Argentina de Derecho Internacional y del Observatorio de Política Internacional de la Universidad de Palermo. Correo de contacto: arredondo.ricardo@gmail.com

1. Introducción

La diplomacia de la diáspora es un campo emergente que conecta los estudios sobre diásporas con la diplomacia, proponiendo un enfoque que reconoce a las comunidades migrantes como actores clave en la política internacional. Este concepto desafía la distinción tradicional entre política interna y externa y resalta la importancia de las relaciones entre los Estados, las diásporas y otros actores diplomáticos (Ho y McConnell, 2017).

La expresión *diáspora* (del griego antiguo διασπορά [diáspora], ‘dispersión’) se refiere a personas que han dejado sus países de origen, pero que mantienen vínculos con ellos. La presencia de comunidades de la diáspora, como personas (o descendientes de personas) que originalmente eran ciudadanos del país de origen y que ahora viven en el extranjero, siempre fue un factor en la relación entre los países de origen y de acogida de las poblaciones migrantes.

El proceso de globalización y el incremento masivo en el número de migrantes que se desplazan de un país a otro u otros ha hecho que este fenómeno cobre relevancia a partir de comienzos del siglo XXI. La *diplomacia de diáspora* contribuye a los debates sobre el cambiante rol del Estado en la política internacional al poner de relieve las complejas formas en que las diásporas son involucradas por —y a su vez

interactúan con— actores estatales, no estatales e internacionales (Ho y McConnell, 2017, p. 236).

La diáspora se ha convertido así en un actor clave de la política internacional contemporánea. En un mundo crecientemente interconectado, los Estados han comenzado a desarrollar estrategias de diplomacia de diáspora para fortalecer su presencia global, movilizar recursos, fomentar la inversión extranjera directa y consolidar vínculos identitarios con sus ciudadanos en el exterior (Gamlen, 2008, p. 842).

A diferencia de otros países con tradición migratoria significativa, la República Argentina no ha consolidado una política sostenida en esta dirección. Este trabajo parte de una premisa crítica: si bien existen dispositivos institucionales de contacto y asistencia consular, no se ha constituido una verdadera diplomacia de diáspora, entendida como política pública integral, transversal a diversos ministerios y orientada a la valorización de la ciudadanía extraterritorial como recurso estratégico.

2. ¿Qué es una diplomacia de diáspora?

La diplomacia de diáspora se refiere al uso sistemático de las comunidades en el extranjero para promover los intereses del país de origen, tanto en el ámbito económico como político, cultural y otros. Asimismo, se enmarca en el concepto más amplio de ciudadanía transnacional (*stakeholder citizenship*) (Bauböck, 2005, p. 686) y refiere al conjunto de políticas que los Estados implementan para mantener, fomentar o reconstruir vínculos con sus ciudadanos emigrados y sus descendientes.

Este tipo de diplomacia es multilateral, en el sentido de que implica múltiples partes, y multidireccional, ya que involucra a Gobiernos, asociaciones de la *diáspora* y actores internacionales en una red compleja de relaciones (Birka y Kļaviņš, 2019). Además, la diplomacia de la diáspora puede ser vista como una extensión de la política exterior, pero también como una herramienta para influir en la política interna del país de origen y del país de residencia (Kaya y Drhimeur, 2022).

No existe una definición ampliamente aceptada de diáspora porque se ha utilizado para describir diferentes fenómenos en diferentes lugares y contextos. En este trabajo vamos a emplear la definición de diáspora de Birka y Kļaviņš (2019), que afirman:

La diplomacia de la diáspora es el uso del Servicio Exterior, u otras ramas del gobierno, para promover la relación sistemática, para beneficio mutuo, sostenida entre el gobierno del país de origen, las agrupaciones de la diáspora en los países de residencia y las asociaciones de interés diverso tanto en el país de origen como en el de residencia (p. 116).

La diplomacia de diáspora se encuentra estrechamente emparentada con la *diplomacia pública*, esto es, el proceso a través del cual los actores internacionales buscan lograr sus objetivos de política exterior comprometiéndose con públicos extranjeros (Cull, 2008, p. 32). De hecho, la expresión *diplomacia de diáspora* ha sido utilizada específicamente, al parecer, como descriptor de una forma de diplomacia pública y una estrategia empleada por los Estados para promover sus intereses externos (Tomiczek, 2011, p. 122).

El enfoque de la “nueva” diplomacia pública consiste, por lo tanto, en crear y aprovechar las relaciones con los públicos extranjeros para crear un entorno receptivo para la política exterior de un Estado (Arredondo, 2023, p. 211). Entre esos públicos extranjeros se encuentran las diásporas.

Desde principios de este siglo, los Gobiernos de los países de origen vienen desarrollando estrategias específicas para vincularse con sus emigrantes y sus descendientes, reconociéndolos como actores clave de la diplomacia de diáspora. Las estrategias formales de vinculación con la diáspora representan enfoques sistemáticos mediante los cuales los Estados se relacionan con sus diásporas para ejercer poder blando. Este se ejerce a través de la cooperación más que de la coerción, por ejemplo, influyendo en las opiniones y, por ende, en las decisiones de política exterior de socios bilaterales u organizaciones internacionales (Nye Jr., 2004).

En este marco, países como China, India, México, Irlanda, Israel o Corea del Sur han institucionalizado formas diversas de diplomacia de diáspora. Algunos han creado ministerios o agencias específicas (como el Ministry of Overseas Indian Affairs), otros han implementado políticas educativas, económicas o culturales destinadas a sus comunidades en el extranjero. La relación de la India con su diáspora ha sido conflictiva, aunque ha sido parcialmente recuperada mediante estrategias dirigidas a la diáspora.¹ China e India destacan por las ambiciosas iniciativas que han puesto en marcha para institucionalizar las relaciones con sus diásporas, con el fin de aprovechar los beneficios potenciales que estas pueden aportar a las relaciones bilaterales (especialmente en el ámbito económico) (Rana, 2009, p. 367). En ambos países, la gestión de los asuntos relacionados con la diáspora se extiende a niveles subnacionales e involucra a Gobiernos provinciales y municipales.

Las organizaciones de la diáspora son entidades que reúnen a miembros de la diáspora, se caracterizan por mantener estrechos vínculos con la tierra ancestral y desempeñan un papel crucial en la promoción de las relaciones bilaterales. Emplean tácticas de diplomacia cultural para promover la imagen nacional de la tierra de origen en el país donde la diáspora se ha establecido. Estas entidades pueden actuar de manera colectiva a través de asociaciones o individualmente mediante actividades empresariales y culturales (Zhu y Chen, 2023).

Como actores no estatales independientes, las diásporas pueden utilizar la diplomacia de diáspora para promover sus propios intereses y los de los Estados de origen y de acogida. Por lo tanto, la diáspora no es meramente un factor de las relaciones internacionales, sino que debe percibirse como un actor en sí mismo. En este sentido, juega un doble rol, ya que la diáspora es a la vez destinataria y participante en la política exterior y las relaciones internacionales. La diáspora ofrece un potencial significativo que puede, con una participación sostenida, producir beneficios tangibles para los formuladores de políticas. Por lo tanto, los responsables de la formulación de la política exterior deberían considerar cómo integrar las diásporas en los esfuerzos existentes para enfrentar la complejidad de las relaciones internacionales.

1 Véase Dickinson (2017).

Los Gobiernos de los países receptores son actores indirectos pero influyentes, ya que sus políticas migratorias y de integración afectan la capacidad de las diásporas para organizarse y mantener vínculos con sus países de origen. Programas como visas de trabajo preferenciales o acuerdos bilaterales pueden facilitar o dificultar la participación de las comunidades migrantes en iniciativas diplomáticas. Los Estados receptores de migrantes en el norte global están incorporando a las diásporas como actores diplomáticos. Estos Estados pueden recurrir a las poblaciones nacidas en el extranjero asentadas en sus países (es decir, diásporas de otro país) para fortalecer su poder blando nacional en el exterior. Esto puede suceder de dos maneras. En primer lugar, los Estados receptores de migrantes buscan una ventaja económica en las economías emergentes del sur global alentando a sus poblaciones nacidas en el extranjero —que han regresado o que continúan manteniendo influencia en sus países de origen— a servir de puente entre los intereses de los países receptores y emisores de migrantes. Canadá, por ejemplo, utiliza actividades de creación de redes culturales y profesionales para mantener el contacto con inmigrantes chinos que han regresado a China después de obtener la residencia permanente o la ciudadanía canadiense (Ho y McConnell, 2017, p. 243).

Los Estados receptores pueden colaborar o entrar en conflicto con los intereses de las diásporas y sus países de origen, aunque, asimismo a la inversa, hay casos en los que las diásporas y sus Estados de origen tienen agendas que no están alineadas. Por ejemplo, en el caso de Armenia, los esfuerzos de la diáspora por obtener el reconocimiento internacional del genocidio armenio han complicado los esfuerzos de paz bilaterales del Gobierno del país de origen con Turquía y Azerbaiyán (Shain, 2008). La diáspora mexicana en Estados Unidos había desarrollado una agenda separada del Gobierno mexicano, pero, a partir de la asunción del Gobierno de Vicente Fox Quesada en 2001 (Varadarajan, 2010, p. 3), México viene realizando sostenidos esfuerzos para alinear sus objetivos de política de diáspora con su comunidad en el exterior y ha transformado esa política en una prioridad de su política exterior.² Entre otros factores, ello que puede percibirse claramente en su activa política de protección a sus nacionales en los Estados Unidos, que incluye una red de cincuenta y tres consulados en ese país (Valenzuela-Moreno, 2021, pp. 27-51).

Los organismos internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones o el Banco Mundial, promueven marcos globales para proteger los derechos de los migrantes y aprovechar su potencial. A través de foros y fondos de cooperación, estas instituciones fomentan la inclusión de las diásporas en agendas de desarrollo, consolidando su rol como puentes entre culturas y economías en un mundo globalizado y facilitando o regulando la interacción entre diásporas y Estados (Ho y McConnell, 2017, p. 244). Estos poderosos actores también respaldan las estrategias de la diáspora de países de bajos ingresos para apoyar la transferencia de habilidades, conocimientos y capital, que favorecen el desarrollo en esos países. Dichas colaboraciones implican no solo objetivos económicos, sino también fines políticos y de política exterior.

2 Véase Relaciones Exteriores [@SRE_mx] (2025).

3. La diáspora argentina: magnitud y características

La emigración argentina y la diáspora asociada han cobrado relevancia en las últimas décadas, marcando un cambio en la tradicional identidad de Argentina como país receptor de inmigrantes. Este fenómeno involucra tanto las características de quienes emigran como las políticas nacionales implementadas para abordar la relación con sus ciudadanos en el exterior.

Aunque todos los Estados actúan simultáneamente como países de origen y de destino de migrantes, sus políticas públicas suelen enfocarse en una de estas dimensiones. En el caso de Argentina, la atención se ha enfocado, en especial, en la inmigración, dado que históricamente ha representado un volumen mayor y se la ha considerado una herramienta para el desarrollo nacional. No obstante, desde la década de 1960 se empezó a evidenciar una creciente emigración de ciudadanos argentinos, fenómeno que se intensificó notablemente a partir de la crisis económica y política que estalló en diciembre de 2001. Aunque las cifras varían, se estima que alrededor de dos millones de argentinos residen fuera del país.³ Este número incluye tanto migrantes recientes como exiliados políticos, descendientes de argentinos nacidos en el exterior y profesionales altamente calificados.

La identidad étnica es una característica relevante de la emigración argentina. La mayoría de los autores señala que los inmigrantes provenientes de Argentina prefieren su identidad nacional (es decir, *argentino*) al término panétnico de *latinos*. La identidad étnica constituye una fuente continua de vínculo con el propio patrimonio cultural y la familia extendida. No debe subestimarse, incluso si el emigrante adquiere la nacionalidad del país de acogida (Arredondo, 2018, p. 10).

Las principales razones para emigrar incluyen crisis políticas y económicas (como la dictadura de los años 70-80 y la crisis económica de 2001) (Consoli, Bunge, Oromendia, y Bertone, 2018, p. 19), así como la búsqueda de mejores oportunidades educativas, laborales y de calidad de vida. Según estimaciones de la Dirección Nacional de Migraciones, entre 2001 y 2003, Argentina fue testigo de un éxodo de 255.000 personas, lo que equivale aproximadamente a seis veces el número total de emigrantes durante el período 1993-2000 (Jachimowicz, 2003).

España, Estados Unidos, Italia, Israel, México, Chile y Uruguay concentran los mayores contingentes de argentinos, muchos de los cuales mantienen vínculos activos con el país, tanto a nivel familiar como económico y simbólico. La heterogeneidad socioeconómica y generacional de esta diáspora constituye, paradójicamente, uno de sus mayores potenciales: desde científicos radicados en universidades extranjeras —lo que ha llevado a hablar de *fuga de cerebros*— hasta artistas, empresarios, trabajadores manuales y estudiantes.

Sin embargo, el Estado argentino no ha logrado articular una narrativa coherente ni políticas estables hacia este colectivo (Litterio, 2018, pp. 113-114). La relación del

3 El Gobierno argentino ha divulgado cifras sobre la emigración de argentinos, que indican que aproximadamente 1.803.000 personas han emigrado desde 2013 hasta 2023. Estos datos se basan en una proyección realizada a partir del padrón electoral y un índice de 4 a 1, considerando que cada persona en el padrón electoral representa a cuatro ciudadanos argentinos en el exterior, de acuerdo con información del Gobierno. Cfr. Infobae (2024).

Estado argentino con sus emigrantes ha oscilado entre la indiferencia, el asistencialismo y los gestos simbólicos, sin consolidar una verdadera estrategia de vinculación estructural.

4. Políticas dispersas y sin anclaje estratégico

Las principales herramientas institucionales de contacto con los argentinos en el exterior han sido, históricamente, de carácter consular y asistencial. La Cancillería, bajo la coordinación de la Dirección de Argentinos en el Exterior (DIARE), dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares (DIGAC), y a través de sus representaciones diplomáticas y consulares, cumple funciones básicas, como la protección y asistencia de los argentinos en el exterior. La asistencia o protección consular es un derecho del nacional extranjero prevista por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) y el derecho internacional consuetudinario. Un ciudadano que tiene dificultades en un Estado extranjero puede recurrir a una oficina consular de su país de origen y solicitar ayuda. Un funcionario consular le proporcionará asistencia y se asegurará de que sus derechos en el Estado extranjero sean respetados adecuadamente (Arredondo, 2023, pp. 345-346).

Entre las principales manifestaciones de asistencia consular, se encuentran las siguientes: I) los auxilios materiales, tales como repatriaciones voluntarias en situaciones de necesidad, evacuaciones de damnificados o ayudas económicas para asistencia jurídica, casos de enfermedad o incluso pensiones asistenciales; II) el auxilio al nacional en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales o administrativos del Estado receptor, asesorándolo, facilitándole un intérprete o, incluso, representándolo; III) la asistencia a los nacionales arrestados, detenidos o en prisión y, en su caso, la organización de su defensa, y IV) la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor (Brotóns, 2010, pp. 471-472).

Algunas iniciativas destacadas incluyen:

a) El voto exterior, habilitado a partir de la Ley 24.007 (1991) y reglamentado en 1993. Desde 1993, los ciudadanos argentinos residentes en el exterior pueden votar en elecciones nacionales (presidenciales, legislativas y parlamentarios del MERCOSUR) en las representaciones diplomáticas y consulares. No pueden votar en elecciones provinciales o municipales, a menos que viajen a su distrito de origen.

Inicialmente, se requería la previa inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior para poder ejercer el derecho de sufragio. En la actualidad, el empadronamiento se produce automáticamente cuando la persona gestiona su cambio de domicilio en el DNI al país de residencia. Hay quienes sostienen que ello genera un obstáculo administrativo que reduce el universo efectivo de votantes. Sin embargo, resulta necesario que los votantes en el exterior se encuentren registrados en el padrón electoral para garantizar la transparencia, legalidad y organización del proceso electoral.

Dado que para quienes se encuentran empadronados en el exterior el voto no es obligatorio ni es necesario justificar la no emisión de voto, la participación

electoral de los argentinos en el exterior ha sido históricamente muy baja, incluso comparada con la de otros países con voto en el exterior. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2023, en el Consulado General de la República Argentina en Vancouver, estaban habilitados para votar alrededor de 1000 argentinos, pero votó menos del 10 %. Entre las causas de esta baja participación, se incluyen el desinterés, la desconfianza en el sistema electoral argentino y una sensación de desvinculación política con la realidad nacional.

En los últimos años, el Gobierno ha intentado acercarse a la diáspora, pero sin una política sistemática. En 2023, por primera vez, hubo una campaña electoral más visible hacia los residentes en el exterior, con mensajes específicos en redes sociales, presencia de figuras políticas en ciudades con alta concentración de emigrantes y movilización de redes comunitarias. En 2025 se implementó nuevamente la posibilidad de votar por correo postal, que había sido dejada sin efecto en 2021. Sin perjuicio de ello, no existe una circunscripción específica para representar a los argentinos en el exterior, como sí tienen países como Italia o Francia.

El peso electoral de los argentinos en el exterior todavía es marginal en términos numéricos, pero va en aumento. Se llevan adelante campañas informativas activas desde la Cancillería y el Estado para acercar a los votantes en el exterior. No obstante, entre los desafíos para una mayor participación, se requiere incorporar políticamente a la diáspora, reconociéndola como un actor legítimo en el debate nacional. Si bien constituye un avance en el reconocimiento de derechos políticos, como se dijo, su implementación ha sido limitada por problemas logísticos, baja inscripción en los registros y falta de representación parlamentaria territorial.

b) El programa RAÍCES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) fue establecido en 2003 bajo la órbita del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y en 2008 fue declarado política de Estado mediante la Ley 26.421 del Congreso Nacional. En diciembre de 2020, se relanzó con el objetivo de reconocer sus logros históricos e incorporar nuevas líneas de acción. Una de sus iniciativas más destacadas es facilitar el regreso de científicos y científicas argentinos que viven en el exterior, promoviendo su reintegración al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). Para apoyar este proceso, el programa ofrece un subsidio que cubre gastos de traslado internacional, incluidos los pasajes de familiares y costos asociados a la mudanza, el cual puede complementarse con otras fuentes de financiamiento.

Este programa procura, asimismo, articular vínculos con científicos argentinos en el extranjero. Su impacto ha sido positivo, aunque limitado en escala y continuidad presupuestaria (Feld, 2020).

c) El programa Provincia 25, creado en 2007, fue una iniciativa destinada a fortalecer los vínculos del Estado argentino con sus ciudadanos residentes en el exterior. Su nombre aludía simbólicamente a la “25.^a provincia”, en referencia a la comunidad argentina emigrada, como una forma de integrarla plenamente en la vida nacional.

El programa tenía como objetivos principales facilitar la participación de los argentinos en el exterior en la vida política, económica, social y cultural del país; promover el asociativismo de las comunidades argentinas en el exterior; canalizar iniciativas de cooperación y desarrollo entre los emigrados y sus provincias de origen y fortalecer la representación consular en términos de acompañamiento a las colectividades

Con el paso del tiempo y los cambios de Gobierno, el programa Provincia 25 fue perdiendo visibilidad institucional y continuidad operativa. Si bien algunas de sus iniciativas fueron retomadas o absorbidas por otras áreas (como la Dirección Nacional de Argentinos en el Exterior), el programa en sí no tuvo una continuidad sostenida como política de Estado. En ciertos periodos, particularmente entre 2015 y 2019, hubo una discontinuidad en sus acciones. A partir de 2020, con el relanzamiento de algunas políticas vinculadas a la diáspora (como el fortalecimiento del Programa RAÍCES), se retomó el interés por el vínculo con los argentinos en el exterior, pero sin reactivar formalmente el programa Provincia 25 como tal.

En resumen, el programa fue una iniciativa valiosa, pero de implementación limitada y discontinuada, sin institucionalización duradera. A pesar de su tremendo potencial, no alcanzó niveles significativos de uso, lo que limita su potencial como herramienta de planificación.

d) Acciones de diplomacia cultural, como eventos culturales promovidos por las embajadas y consulados o el apoyo a las escasas escuelas argentinas en el exterior, dependen en gran medida del voluntarismo diplomático y de las comunidades locales, por lo que carecen de planificación central y de una asignación presupuestaria que permita un desarrollo adecuado de estas políticas.

La diplomacia cultural se asienta en un espectro de ideas y enfoques de la diplomacia, dentro del cual se encuentran, asimismo, el poder blando, la marca, la propaganda y la diplomacia pública, y representa un factor crucial en la vinculación de un Estado con su diáspora.

e) Otras acciones para los argentinos en el exterior incluyen, entre otras, la realización de “consulados itinerantes”, cuyo objetivo es tomar contacto con los argentinos y posibilita la realización de todo tipo de trámites a aquellos que se ven imposibilitados de desplazarse hasta la ciudad en la cual se asienta la sede de la representación consular más cercana. Además, se creó el sitio web *Argentinos en el Mundo*, una iniciativa implementada en el año 2016 por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y cuyo objetivo principal es brindar un servicio de información y de fácil acceso a trámites y servicios para los argentinos que residen en el exterior.⁴

En todos estos casos, las políticas han sido fragmentarias, sin coordinación interministerial y muchas veces dependientes del contexto político interno.

4 Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (s. f.).

5. Obstáculos para una diplomacia de diáspora argentina

La diplomacia de diáspora en Argentina enfrenta diversos desafíos que limitan su desarrollo como política pública coherente y sostenida. A pesar del potencial que representa la vinculación con sus comunidades en el exterior, el país aún no ha logrado consolidar un enfoque institucional, estratégico y duradero en la materia. Entre los principales obstáculos se destacan la fragilidad institucional, la falta de continuidad política y una construcción simbólica ambivalente del argentino emigrado, factores que dificultan una relación más madura y eficaz con la diáspora.

- a) Fragilidad institucional: a diferencia de países que cuentan con ministerios o agencias específicas, Argentina carece de una institucionalidad robusta en esta materia. Las competencias están distribuidas entre la Cancillería, el Ministerio del Interior (por la cuestión electoral), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (por RAÍCES) y organismos culturales, sin una autoridad rectora.
- b) Falta de continuidad política: las iniciativas se ven afectadas por cambios de Gobierno, desfinanciamiento o discontinuidad programática. La ausencia de una política de Estado en esta materia es un patrón reiterado en la administración pública argentina desde hace más de 50 años.⁵
- c) Construcción simbólica del argentino emigrado: existe un imaginario colectivo que ha oscilado entre la idealización nostálgica del emigrado como “embajador cultural” y la sospecha hacia quien “abandonó” el país en busca de oportunidades. Este enfoque cultural impide la construcción de una relación madura, horizontal y estratégica con la diáspora.

6. Propuestas para una diplomacia de diáspora argentina

Frente a este diagnóstico, es posible delinear algunas orientaciones para una diplomacia de diáspora argentina eficaz. A tal fin, se propone:

- a) La creación de una Dirección Nacional de Vinculación con la Diáspora, con competencias transversales y anclaje institucional en la Cancillería.
- b) Impulsar una ley que reconozca derechos específicos a los argentinos en el exterior, incluyendo representación parlamentaria, acceso a servicios consulares ampliados⁶ y participación en políticas públicas.
- c) La consolidación de un sistema integrado de información, con datos actualizados y protegidos sobre argentinos en el exterior, que permita la planificación de políticas diferenciadas según región, edad, perfil profesional, etc.

⁵ Véase Oszlak y O'Donnell (1981).

⁶ En este sentido, se podría pensar en un sistema de protección consular similar al mexicano, que ofrece diferentes “ventanillas” para la atención de sus nacionales. Las ventanillas de protección consular de México en el extranjero son oficinas que brindan asistencia y protección a ciudadanos mexicanos que se encuentran en situaciones vulnerables o que enfrentan problemas legales en otros países. Estas ventanillas ofrecen diversos servicios, como asesoría legal para casos penales, civiles y administrativos, cuestiones de salud, derechos humanos, etc.

- d) El estímulo al retorno voluntario y la circulación de talentos, mediante incentivos fiscales, convenios laborales y cooperación interuniversitaria.
- e) El desarrollo de una estrategia cultural y educativa global, que incorpore a las nuevas generaciones en el exterior a través de una diplomacia cultural activa, que incluya becas, redes lingüísticas y contenidos digitales.

Conclusión

La diplomacia de diáspora constituye hoy una herramienta clave para los Estados que buscan proyectarse internacionalmente, construir ciudadanía más allá de sus fronteras y consolidar vínculos identitarios duraderos. Puede pasar de ser una mera estrategia de asistencia consular a convertirse en una política de Estado orientada al desarrollo humano, la protección de derechos y la participación ciudadana. En un mundo donde la movilidad humana seguirá en aumento, la diplomacia de diáspora constituye una herramienta indispensable para repensar las fronteras de la ciudadanía y renovar el contrato social entre los Estados y sus nacionales en el exterior.

En el caso argentino, la ausencia de una política estructurada en este sentido revela tanto debilidades institucionales como limitaciones culturales. Superar esta omisión implica repensar la relación del Estado con su comunidad global no desde la nostalgia o el asistencialismo, sino desde una mirada estratégica, integradora y contemporánea. El desafío es doble: consolidar una institucionalidad duradera y reconstruir simbólicamente el lugar del emigrado como parte del proyecto nacional.

Referencias

- Arredondo, P. (2018). Latinx Immigrants Set the Stage for 2050. En P. Arredondo (ed.), *Latinx immigrants. Transcending acculturation and xenophobia*. Springer.
- Arredondo, R. (2023). *Diplomacia. Teoría y práctica*. Aranzadi.
- Bauböck, R. (2005). Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership. *PS: Political Science and Politics*, 38(4), 683-687.
- Birka, I. y Kļaviņš, D. (2019). Diaspora diplomacy: Nordic and Baltic perspective. *Diaspora Studies*, 13(2), 115-132.
- Brotóns, A. R. (2010). *Derecho internacional público*. Tirant lo Blanch.
- Consoli, A. J., Bunge, E., Oromendia, M. F. y Bertone, A. (2018). Argentines in the United States: Migration and continuity. En P. Arredondo (ed.), *Latinx immigrants. Transcending acculturation and xenophobia*. Springer.
- Cull, N. (2008). Public diplomacy: Taxonomies and histories. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 31-54.
- Dickinson, J. (2017). The political geographies of diaspora strategies: Rethinking the 'sending state'. *Geography Compass*, 11(2), 1-12.
- Feld, A. (2020). Ciencia y migración: los límites del programa RAÍCES como política de retorno. *Revista Ciencia, Tecnología y Política*, 3(5), 45-62.
- Gamlen, A. (2008). The emigration state and the modern geopolitical imagination. *Political Geography*, 27(8), 840-856.
- Ho, E. L. E. y McConnell, F. (2017). Conceptualizing 'diaspora diplomacy': Territory and populations betwixt the domestic and foreign. *Progress in Human Geography*, 43(2), 235-255.
- Infobae. (27 de noviembre de 2024). El Gobierno estimó que 1,8 millones de argentinos se fueron del país desde 2013. <https://shorturl.at/ZEI7t>
- Jachimowicz, M. (1 de julio de 2003). Argentina: A new era of migration and migration policy. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/argentinas-economic-woes-spur-emigration>
- Kaya, A. y Drhimeur, A. (2022). Diaspora politics and religious diplomacy in Turkey and Morocco. *Southeast European and Black Sea Studies*, 23, 317-337. <https://doi.org/10.1080/14683857.2022.2095703>.
- Litterio, L. (2018). *Las políticas públicas para los nacionales en el exterior de Argentina y de Colombia* [Trabajo final de maestría, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1298_LitterioL.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (s. f.). Argentinos en el Exterior. <https://www.cancilleria.gob.ar/argentinos-en-el-exterior>
- Nye Jr., J. S. (2004). *Soft power and leadership*. Compass, center for public leadership. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). <https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/307/06R1995v2n4.pdf>
- Rana, K. (2009). India's diaspora diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 4(3), 361-372.
- Relaciones Exteriores. [@SRE_mx] (27 de junio de 2025). INFORMACIÓN IMPORTANTE. Conoce las funciones más destacadas de los departamentos de Protección Consular de nuestras sedes consulares. La prioridad de [Imagen adjunta]. X. https://x.com/SRE_mx/status/1938761134867390750.
- Shain, Y. (2008). *Kinship and Diasporas in International Affairs*. University of Michigan Press.
- Tomiczek, M. (2011). Diaspora diplomacy – about a new dimension of diplomacy, the example of a new emigration non-governmental organization. *Journal of Education Culture and Society*, 2, 105-123.
- Valenzuela-Moreno, K. A. (2021). Transnational social protection and the role of countries of origin: The cases of Mexico, Guatemala, Bolivia, and Ecuador. En V. Bravo y M. De Moya (eds.), *Latin American diasporas in public diplomacy*. Palgrave Macmillan.
- Varadarajan, L. (2010). *The domestic abroad: Diasporas in international relations*. Oxford University Press.
- Zhu, J. y Chen, W. (2023). Promoting China out of self-interest: Chinese diaspora diplomacy in Chile. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(13), 3409-3433.

Politización e influencia de la diáspora venezolana en la política exterior contemporánea de Argentina¹



Sybil Rhodes

Doctora en Ciencia Política, Universidad de Stanford. Directora del Departamento de Ciencias Políticas y Jurídicas, Universidad del CEMA (Argentina). Su libro más reciente es *South American Policy Regionalism: Drivers and Barriers to International Problem Solving* (Taylor & Francis, 2024). Correo de contacto: srhodes@ucema.edu.ar



José Manuel Rodríguez Torrez

Estudiante de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Illinois en Chicago. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del CEMA (Argentina), donde se desempeña como profesor en la carrera de Ciencia Política y en el Posgrado en Asuntos Públicos. Analista en VisualPolitik y becario de la Fundación ICONA.. Correo de contacto: jrodr392@uic.edu / jmrodrigue21@ucema.edu.ar

1. Introducción

Desde 2014, el establecimiento de un régimen autoritario en Venezuela ha ocasionado masivas violaciones a los derechos humanos, caracterizadas por la represión política, las desapariciones forzadas y las restricciones a la propiedad privada. Como consecuencia, los venezolanos han protagonizado uno de los mayores éxodos de la historia reciente. La diáspora venezolana, compuesta por alrededor de ocho millones de personas,² equivale a más de una cuarta parte de

1 Este artículo es una versión abreviada y revisada del trabajo presentado en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA) celebrado en San Francisco en mayo de 2025. Los autores agradecen a Tadeo Canale por su investigación.

2 Datos tomados de Unidad de Migración (2024), la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes provenientes de Venezuela, coliderada por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

la población del país. Sin embargo, el flujo se ha mantenido en un marco latinoamericano: cerca del 90 % de los migrantes venezolanos permanecen en la región.

Las diásporas organizadas pueden operar como redes de *lobby* para mejorar la situación de los inmigrantes en el país receptor o para influir en su política exterior con el objetivo de debilitar la posición internacional del régimen responsable de su desplazamiento. Este trabajo examina el impacto político de la diáspora venezolana en los países de acogida y en el ámbito internacional. ¿Tiene sentido considerar a la diáspora venezolana como un actor político? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus prioridades políticas? ¿De qué manera ha influido en la opinión pública o en los funcionarios electos y otros responsables de la formulación de políticas? Comenzamos definiendo nuestro enfoque conceptual y teórico y, a continuación, presentamos un estudio empírico sobre los venezolanos en Argentina. Finalmente, concluimos con algunas reflexiones sobre la aplicabilidad de nuestros argumentos en otros países de América Latina.

2. Conceptos y perfiles alrededor de la diáspora y su comportamiento político

Los académicos suelen definir a las “diásporas” como aquellas personas que viven fuera de lo que consideran su patria y que siguen interesadas en los acontecimientos “allá en casa” (Karabegović y Orjuela, 2022; Meseguer y Burgess, 2014). Para los politólogos, las diásporas resultan especialmente interesantes porque tienen el potencial de organizarse políticamente en más de un país. Las diásporas numerosas pueden plantear importantes desafíos económicos, sociales y políticos tanto para los países receptores como para los de origen, aunque no todas ejercen la misma influencia. Solo algunas logran constituir grupos de interés formales que inciden en el proceso político y en la opinión pública.

Si bien no todas son influyentes, la organización de la diáspora puede tener un impacto trascendental en los países de origen y de acogida. Cuando el país emisor está siendo gobernado por algún tipo de régimen autoritario, las diásporas suelen asumir el papel de oposición (Jaroszewicz, Lesińska y Homel, 2022). Los grandes flujos de migrantes hacia países democráticos acortan el horizonte de supervivencia de los regímenes autoritarios. Por eso, estos se inquietan más por la emigración hacia democracias que por la que va dirigida a otros sistemas autoritarios (Miller y Peters, 2020). Por ejemplo, las protestas de la diáspora en el exterior pueden inspirar movilizaciones en el país de origen (Tofangsazi, 2023). Además, los grupos de interés de la diáspora presionan a los Gobiernos receptores para que respalden la condena internacional de los regímenes de sus países de origen, materializada en boicots diplomáticos, sanciones económicas o votaciones en organismos internacionales.

¿Qué factores determinan si las diásporas logran convertirse en grupos de interés formales con influencia autónoma en la opinión pública o en el ámbito de la política del país anfitrión? Estudios previos han abordado ciertas variables que determinan el perfil de la diáspora. Aquellas que se originan en crisis económicas o conflictos violentos tienden a emerger como actores políticos relevantes, buscando atraer la atención internacional hacia la situación de sus países de origen (Prasad y Savatic,

2023). A este factor, que denominaremos “trauma”, lo consideramos condición necesaria, pero no suficiente, para constituirse en grupo de interés formal.

Incluso cuando han vivido un trauma, las diásporas provenientes de países sin experiencia democrática y carentes de partidos políticos u organizaciones civiles pueden encontrar dificultades para convertirse en actores políticos activos. La cultura política de algunas diásporas puede carecer de los niveles de organización necesarios para integrarse en la vida política, legislativa y ejecutiva de un país democrático (Prasad y Savatic, 2023).

Autores como Sartori (1976), Panebianco (1982), Almond y Verba (1963), Mainwaring y Scully (1995) y Duverger (1957) aseguran que los sistemas de partidos pluralistas son un reflejo de una experiencia democrática sustentada en el pluralismo constitucional, condición esencial para su desarrollo. Los ciudadanos formados en ese contexto adquieren nociones básicas de la dinámica simpatizante-miembro-partido, lo cual facilita su activismo político y los esfuerzos por influir en los procesos de toma de decisiones en los países de acogida. En consecuencia, sostenemos que las diásporas originarias de países con sistemas de partidos institucionalizados —donde las organizaciones políticas cuentan con historia de competitividad electoral y estructuras sociales estables— están mejor preparadas para convertirse en actores políticos activos.

Además del trauma y del sistema de partidos, debe considerarse la legitimidad democrática del Gobierno de origen. Si este ejerce el poder de modo autoritario —quebrando el orden constitucional o violando libertades básicas—, se observa una relación política negativa entre la diáspora y su Gobierno. Si, por el contrario, el Gobierno goza de una legitimidad democrática amplia o al menos aceptable, la relación con su diáspora tiende a ser neutral o incluso positiva. En esas circunstancias, el Gobierno de origen puede fungir como interlocutor de la diáspora ante el país receptor, lo que disminuye sus incentivos para organizarse políticamente.

Aun así, las diásporas enfrentan necesidades locales —como el acceso a derechos políticos y sociales y reformas migratorias que faciliten su integración cívica y económica— que las impulsan a movilizarse, aunque estas demandas suelen verse eclipsadas por su empeño en influir en la política exterior del país anfitrión (Newland, 2010).

Finalmente, las diásporas que logran constituirse como grupos de interés formales no son ideológicamente neutrales. Quienes se ven forzados a emigrar suelen portar mensajes críticos respecto a las políticas que perciben como causantes de su desplazamiento. Este hecho puede convertirse en un eje narrativo en el país receptor, perjudicando a algunos partidos y sirviendo de capital político a otros, que actúan como patrocinadores o aliados de las organizaciones de la diáspora.

Estas características nos permiten describir y clasificar a las diásporas según su potencial impacto político en los países de acogida. De manera general, consideramos cuatro parámetros: (a) las causas del desplazamiento de la población; (b) el nivel de institucionalización del sistema de partidos del país de origen; (c) el nivel de legitimidad democrática del Gobierno de origen, y (d) el perfil ideológico del partido gobernante en el país de origen.

Ahora empleamos este marco analítico para comprender y evaluar la organización política de la diáspora venezolana en comparación con otros grupos de migrantes en Argentina.

3. La organización política de la diáspora venezolana en Argentina

Según datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Argentina es uno de los principales destinos de inmigrantes en América Latina y el Caribe (Unidad de Migración, 2024). Argentina ha sido receptora de diásporas significativas, como las de bolivianos, peruanos y paraguayos, tal como se muestra en la tabla 1, a continuación.

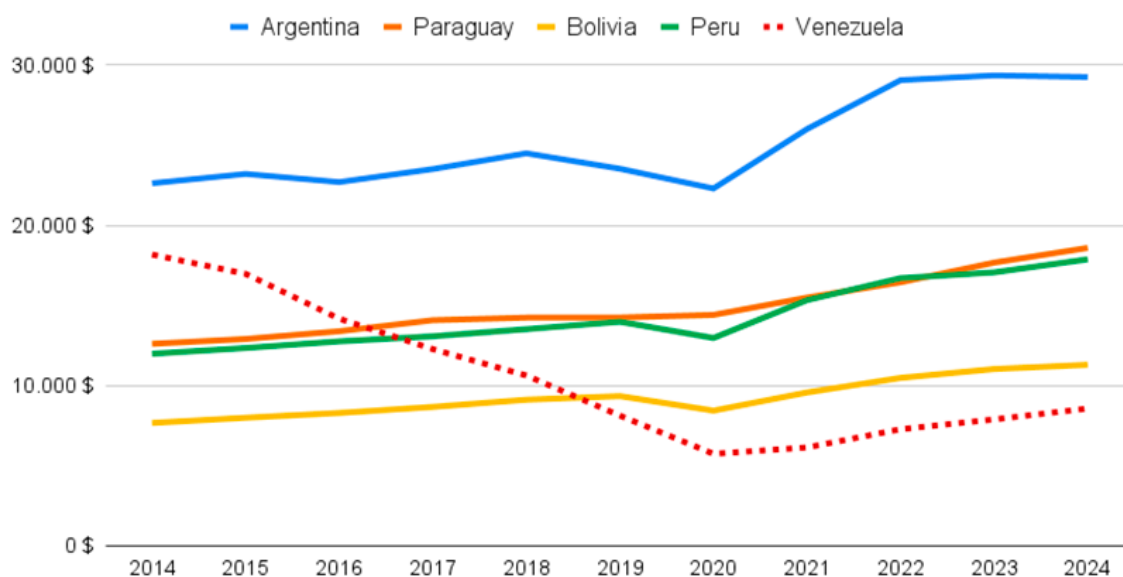
Tabla 1. Principales nacionalidades extranjeras residentes en Argentina en 2023

Nacionalidad	Residentes
Paraguaya	897.366
Boliviana	654.743
Peruana	285.163
Venezolana	217.742

Nota. Datos obtenidos de la Dirección Nacional de Población de la República Argentina, citados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2023. Estos datos excluyen a las personas sin documento nacional de identidad válido (ya sea caducado o con estatus de residencia temporal), así como a quienes hubieran abandonado el país antes de la fecha de corte.

En septiembre de 2023, la Dirección Nacional de Población de Argentina informó que el país albergaba más de tres millones de inmigrantes. Los venezolanos constituyen el cuarto grupo más numeroso, después de los paraguayos, bolivianos y peruanos, como se muestra en la tabla 1. Estas cuatro diásporas representan el 68,5 % del total de inmigrantes residentes en Argentina.

Gráfico 1. PIB per cápita (precios corrientes; dólares internacionales) de los países emisores de inmigrantes a Argentina



Nota. Datos del Fondo Monetario Internacional (2025) sobre el PIB per cápita a precios corrientes, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA), expresado en dólares internacionales.

A lo largo del siglo XXI, estos cuatro países han registrado niveles de prosperidad económica significativamente inferiores a los de Argentina (como muestra el gráfico 1). En consecuencia, no resulta difícil comprender los factores que han impulsado esta migración masiva. Las cuatro diásporas se han trasladado a Argentina en busca de mejores condiciones de vida; sin embargo, en el caso venezolano, ciertos factores diferencian su desplazamiento.

Como señalamos anteriormente, las diásporas de origen traumático tienden a convertirse en actores políticamente relevantes, con el objetivo de visibilizar la situación de su país y movilizar a la comunidad internacional. Esto es algo que podemos constatar que ocurre dentro de la diáspora venezolana.

Tabla 2. Índice de libertad en el mundo 2024 según Freedom House (2024)

País	Freedom Score	Clasificación
Argentina	85/100	Libre
Paraguay	63/100	Parcialmente libre
Bolivia	65/100	Parcialmente libre
Perú	67/100	Parcialmente libre
Venezuela	13/100	No libre

Esto no ha ocurrido en las otras corrientes migratorias. Paraguay, Bolivia y Perú están clasificados como países “parcialmente libres”, mientras que Venezuela se ubica en la categoría “no libre”. Por su parte, Argentina se considera un país “libre”.

A diferencia del caso venezolano, las demás diásporas no vivieron un punto de inflexión crítico o violento que justificara su migración. Más bien, sus dificultades derivaron de fallas estructurales en las políticas públicas, marcadas por la corrupción y la carencia de condiciones económicas para un crecimiento inclusivo. Sin embargo, estas naciones no cayeron en regímenes autoritarios y mantuvieron un nivel mínimo de estabilidad institucional dentro del marco de los países “parcialmente libres”.

Venezuela sufrió el colapso de su sistema bipartidista a raíz de las crisis económicas y políticas de los años 90, caracterizadas por el intento de golpe de Estado de Hugo Chávez en 1992 y su ascenso al poder en 1998, lo cual dio inicio a un modelo autoritario.

La experiencia democrática de los cuatro países fue claramente limitada, pero Venezuela contaba con una ventaja temporal: su democratización se produjo a principios de la década de 1960, de modo que para el siglo XXI, pese a su declive, acumulaba cuatro décadas de actividad civil y política (Levitsky y Ziblatt, 2018). En cambio, los demás casos carecieron de espacios democráticos significativos durante el siglo XX, lo que dejó a sus organizaciones políticas locales sin la preparación necesaria para gestionar redes de contactos y plataformas de activismo en el extranjero.

Finalmente, dado que las diásporas no son políticamente neutrales, podemos intentar evaluar el sesgo ideológico en estos cuatro casos. En Paraguay, Bolivia y Perú, durante los 90 y primeros años de los 2000, emergieron partidos conservadores, moderados o radicalizados, con agendas promercado incompletas o limitadas por el clientelismo económico.

Frente a esta tendencia, los procesos electorales fueron dando paso a movimientos de izquierda, con las victorias de Evo Morales en Bolivia, Fernando Lugo en Paraguay y Ollanta Humala en Perú. En estos tres casos, el péndulo ideológico osciló de derecha a izquierda, afectando la reputación de los movimientos conservadores.

Nuevamente, el caso venezolano contrasta con los anteriores. Desde 1998, el Gobierno de Hugo Chávez impulsó reformas que erosionaron la separación de poderes y ampliaron la autoridad ejecutiva, restringiendo no solo el pluralismo político, sino también los derechos de propiedad privada. En 2007, Venezuela puso en marcha la nacionalización forzada de industrias estratégicas, siguiendo un planteamiento radical de expropiación de los medios de producción propio de la izquierda. Apoyado en los elevados precios del petróleo, este modelo se vino abajo en 2013, cuando la fuerte caída de la cotización del crudo desplomó los ingresos fiscales del Estado.

La crisis económica alimentó un descontento social generalizado que, en un marco político autoritario, dio lugar a una represión sistemática y a la supresión de derechos civiles (Consejo de Derechos Humanos, 2020). En este escenario, la crisis fue mucho más agresiva y empañó la reputación de los movimientos de izquierda.

De las cuatro principales diásporas residentes en Argentina, la venezolana es la única que surge de una crisis agresiva, con un cambio de régimen propenso al auto-

ritarismo, pese a contar con una sólida experiencia democrática previa. Además, en términos ideológicos, es el único caso que socava el posicionamiento de los movimientos de izquierda. Si nuestras premisas teóricas se cumplen, estas cuatro características deberían otorgar a la diáspora venezolana un lugar destacado en la agenda política de Argentina.

4. Reacción política de Argentina frente a las crisis en Perú, Bolivia y Venezuela

A diferencia del caso venezolano, las crisis institucionales contemporáneas en Perú y Bolivia no impulsaron al Gobierno argentino a desplegar una agenda de política exterior sostenida hacia esos países. Aunque ambas crisis tuvieron efectos tangibles sobre diásporas numerosas y consolidadas en Argentina, no se registraron esfuerzos significativos para asistirlos ni para posicionar diplomáticamente al país en respuesta a esos sucesos.

En el caso de Perú, el colapso del Gobierno de Pedro Castillo y el ascenso de Dina Boluarte provocaron únicamente reacciones breves e inconexas, mientras que la crisis boliviana de 2019 —pese a gestos simbólicos, como el asilo a Evo Morales— no se tradujo en mecanismos de apoyo concretos para los bolivianos afectados por la situación. En general, el Estado argentino se mantuvo al margen, aun cuando la inestabilidad política en ambos países impactó directamente a decenas de miles de residentes en su propio territorio.

Al examinar el caso venezolano, observamos un nivel de influencia mucho más profundo. El 28 de julio de 2024, el régimen de Nicolás Maduro celebró elecciones presidenciales que permitieron la participación de una opción opositora competitiva. El resultado oficial otorgó al Gobierno venezolano aproximadamente el 52 % de los votos; sin embargo, registros de la oposición y la verificación de distintos observadores internacionales —como el Centro Carter— confirmaron que las normas electorales fueron vulneradas por el Ejecutivo³ (The Carter Center, 2024). La evidente manipulación desencadenó un nuevo capítulo en la crisis política de Venezuela, que culminó con el exilio del candidato ganador, Edmundo González, y la consolidación del sistema autoritario.

Desde diciembre de 2023, la administración del presidente Javier Milei coordinó, con varias fuerzas opositoras moderadas, la aprobación, en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados, de una resolución contra el régimen de Maduro. Durante 2024 y 2025, el Grupo Parlamentario de Amistad Argentina-Venezuela se ha reunido activamente para monitorear la situación.

Al mismo tiempo, la comunidad venezolana organizó múltiples manifestaciones públicas contra Nicolás Maduro entre julio de 2024 y enero de 2025, con apoyo logístico de diversos partidos políticos y organismos estatales argentinos. En varias ocasiones, legisladores e incluso ministros nacionales —incluidos altos funcionarios de la Cancillería y del Ministerio de Seguridad— participaron en estas iniciativas.

3 El Centro Carter (2024) expresó su preocupación por la imparcialidad de las elecciones presidenciales de Venezuela de 2024, señalando restricciones significativas a los derechos políticos y civiles.

Más allá de la influencia política explícita, esta situación también moldeó la política migratoria de Argentina. En septiembre de 2024, el Gobierno promulgó un Régimen Especial de Regularización Migratoria para ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, estableciendo en sus considerandos que los ciudadanos venezolanos “han abandonado su país de origen en condiciones de extrema vulnerabilidad” (Dirección Nacional de Migraciones, 2024), lo que justificó un trato preferencial para facilitar su inserción. Esta norma alivió los requisitos para que los venezolanos, especialmente los menores, obtuvieran permisos de residencia y acceso al sistema de salud y educación.

A diferencia de los casos de Bolivia y Perú, el fenómeno venezolano recibió una cobertura mediática y un compromiso político mucho más intensos. Además, entre los tres ejemplos analizados, fue el único que dio lugar a un programa de políticas públicas efectivas para residentes extranjeros en Argentina.

Aunque los venezolanos constituyen solo el 7 % de la población inmigrante en Argentina, son la única diáspora que ha recibido un trato político y administrativo preferencial. En cambio, corrientes migratorias de mayor peso, como la peruana (9,5 %), la boliviana (21,8 %) e incluso la paraguaya (casi 30 %), no han gozado de ese mismo beneficio. De hecho, desde 2024 estas tres comunidades han estado en el centro de debates gubernamentales para restringir el acceso de extranjeros a la salud y la educación pública.

¿Por qué la diáspora venezolana es la única que ha alcanzado tal influencia? ¿Por qué es la única gran corriente migratoria que ha logrado integrarse políticamente en Argentina? A primera vista, la comunidad venezolana se ha consolidado como grupo de interés formal porque ha cumplido con mayor plenitud las cuatro características clave descritas en este trabajo: la gravedad de su crisis humanitaria, su experiencia democrática previa, su capacidad organizativa y su alineación ideológica con el actual Gobierno.

El rechazo de la diáspora venezolana al ideario socialista ha impulsado al Gobierno argentino a solidarizarse con su causa como una señal de posicionamiento político interno, de manera similar a la cercanía que mostró la administración de Alberto Fernández con los seguidores de Evo Morales en 2019.

A menudo se asume que el número de inmigrantes o su impacto en los servicios locales determina la acción gubernamental para formular políticas migratorias más inclusivas o integrales. De ser así, Argentina habría priorizado a los paraguayos, bolivianos o peruanos por sobre los venezolanos. Sin embargo, la diáspora venezolana ha logrado una posición sin precedentes en la política argentina al satisfacer varias condiciones cualitativas —muchas de las cuales hemos desarrollado aquí— más allá de su presencia numérica en la sociedad.

5. La diáspora venezolana y su doble agenda en la política exterior argentina

En Argentina, ninguna otra comunidad extranjera ha mostrado recientemente una articulación política y una visibilidad equiparables a las de la diáspora venezolana. Aunque el país ha recibido grandes oleadas migratorias de naciones vecinas, los

venezolanos destacan no solo por su número, sino también por la clara dimensión política de sus reclamos. La crisis en Venezuela trasciende lo humanitario: es la expresión de una ruptura ideológica e institucional profunda que permanece viva en la memoria colectiva y en el discurso político de esta comunidad.

La importancia de este fenómeno se refleja en la respuesta del Estado argentino. Bajo la presidencia de Javier Milei, la comunidad venezolana no solo ha obtenido respaldo legal y facilidades para su documentación, sino también el apoyo explícito de la coalición gobernante, que encuentra un discurso antisocialista alineado con su propia plataforma.

En contraste, los Gobiernos previos de corte progresista encabezados por Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández fueron más cautelosos: brindaron asistencia humanitaria, pero evitaron calificar la crisis venezolana como una dictadura.

La comunidad venezolana en Argentina cumple hoy un doble rol. Por un lado, visibiliza la crisis de su país para orientar la política exterior argentina hacia la defensa de la democracia; por otro, diseña y pone en práctica estrategias administrativas y legales que faciliten su propia integración. En ambos ámbitos, se ha consolidado ya como un actor fundamental.

Aquí se pone de relieve la importancia de la legitimidad democrática del Estado de origen. Cuando el Gobierno emisor carece de esa legitimidad —como ocurre con el régimen de Nicolás Maduro—, la diáspora se ve obligada a suplir políticamente el vacío de representación.

En Venezuela, esto ha dado lugar a una red de asociaciones civiles, ONG y referentes públicos que formulan demandas tanto al Estado argentino como a la comunidad internacional. La carencia de documentación básica —pasaportes, títulos académicos, documentos de identidad— es un reclamo recurrente que ha impulsado numerosas movilizaciones y gestiones políticas.

En un contexto de alta polarización y “batallas culturales”, la posición antisocialista de la diáspora venezolana se ha convertido en un recurso estratégico para los movimientos de derecha, que aprovechan esas narrativas para deslegitimar a la oposición de perfil izquierdista.

Sin embargo, nuestros argumentos no pretenden sostener que las diásporas sean la única —o principal— influencia en la política exterior de los Estados receptores. Grupos económicos organizados y variables geoestratégicas también intervienen. Ante esto, conviene reconocer una paradoja: en ciertas ocasiones, los Gobiernos establecen alianzas diplomáticas con regímenes autoritarios por razones estratégicas, aun cuando la opinión pública y las diásporas se oponen. Lejos de desmovilizarlas, esas decisiones suelen fortalecer el activismo político de las comunidades afectadas, que buscan contrarrestar cualquier apoyo externo que sirva para legitimar a esos autoritarismos.

Este fenómeno se hace evidente en el caso de la comunidad venezolana en Argentina. Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), quien desconoció al régimen de Nicolás Maduro (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio In-

ternacional y Culto de Argentina, 2019), esta diáspora empezó a recibir regímenes migratorios preferenciales. En el Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), su vínculo con la dictadura venezolana (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2023) provocó la activación de múltiples grupos y partidos venezolanos en Argentina, que participaron de forma constante en medios de comunicación y organizaron campañas de presión para que Buenos Aires no respaldara a Caracas (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, 2019) en espacios clave, como las votaciones de la Organización de Estados Americanos o el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Desde 2023, la nueva política exterior de Javier Milei ha vuelto a confrontar al régimen venezolano (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2024), desactivando temporalmente estos mecanismos de presión.

Conclusión

Para concluir, el caso venezolano demuestra que las diásporas originadas en regímenes autoritarios tienen mayores incentivos para convertirse en actores políticamente activos en las sociedades de acogida. Estos incentivos provienen no solo de la gravedad de su desplazamiento, sino también de la ausencia de un Estado legítimo que represente sus intereses en el exterior. Este modelo de diáspora suele desarrollar una doble agenda: influir en la política exterior del país anfitrión para respaldar la búsqueda de una transición democrática en su país de origen y, al mismo tiempo, abogar por reformas legales y administrativas que faciliten su integración en el país anfitrión. Estos elementos convierten a la diáspora venezolana en Argentina en un actor crucial para comprender la intersección entre migración e influencia política en la América Latina actual.

Aunque este trabajo se ha centrado en Argentina, futuras investigaciones podrían comparar cómo opera la diáspora venezolana en otros países sudamericanos con diferentes contextos políticos, como Ecuador, Chile o Colombia. Estudios comparativos podrían indagar si las variaciones en la ideología del país anfitrión, los marcos normativos o los sistemas de la sociedad civil conducen a distintos resultados en la politización de las diásporas.

Referencias

- Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.
- Ash, K. y Turcu, A. (2024). Who votes for populist presidential candidates? Differential support among US-based Latin American diasporas. *Political Geography*, 114, 103182. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103182>
- Calandra, B. (2010). The “Good Americans”: US Solidarity Networks for Chilean and Argentinean refugees (1973-1983). *Historia Actual Online*, (23), 21-35.
- Consejo de Derechos Humanos. (2 de julio de 2020). *Resultados de la investigación de las denuncias de posibles violaciones de los derechos humanos a la vida, la libertad y la integridad física y moral en la República Bolivariana de Venezuela*. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/VE/A_HRC_44_20_UnofficialVersion_SP.pdf
- Dirección Nacional de Migraciones. (5 de septiembre de 2024). Disposición 388/2024. Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nativos de la República Bolivariana de Venezuela. [Argentina.gob.ar. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-388-2024-403802/texto](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-388-2024-403802/texto)
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. Ariel.
- Freedom House. (2024). *Countries and Territories*. <https://freedomhouse.org/country/scores>
- Fondo Monetario Internacional. (2025). *GDP per capita, current prices*. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPP@WE0/VEN/ARG/PER/PRY/BOL>
- Jakobson, M. L., Umpierrez de Reguero, S. y Yener-Roderburg, I. Ö. (2022). When migrants become ‘the people’: Unpacking homeland populism. *Contemporary Politics*, 29(3), 277-297. <https://doi.org/10.1080/13569775.2022.2140791>
- Jaroszewicz, M., Lesińska, M. y Homel, K. (2022). The rise of a new transnational political nation: the Belarusian diaspora and its leaders after the 2020 protests. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 20(1), 35-56.
- Karabegović, D. y Orjuela, C. (2022). Seeking justice from abroad: Diasporas and transitional justice. En L. Kennedy (Ed.), *Routledge International Handbook of Diaspora Diplomacy* (1.^a ed., p. 10). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003031468>
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- Lim, J. (2022). The electoral consequences of international migration in sending countries: Evidence from Central and Eastern Europe. *Comparative Political Studies*, 56(1), 36-64. <https://doi.org/10.1177/00104140221089646>
- Mainwaring, S. y Scully, T. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Meseguer, C. y Burgess, K. (2014). International migration and home country politics. *Studies in Comparative International Development*, 49, 1-12. <https://doi.org/10.1007/s12116-014-9149-z>
- Miller, M. K. y Peters, M. E. (2020). Restraining the huddled masses: Migration policy and autocratic survival. *British Journal of Political Science*, 50(2), 403-433. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000680>

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (10 de enero de 2019). *Sobre la situación en Venezuela: 10 de enero / Comunicado del Gobierno argentino* [comunicado de prensa]. <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sobre-la-situacion-en-venezuela-10-de-enero-comunicado-del-gobierno-argentino>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (30 de mayo de 2023). *El presidente se reunió con Nicolás Maduro y le pidió que Venezuela vuelva a los organismos y foros internacionales* [comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-presidente-se-reunio-con-nicolas-maduro-y-le-pidio-que-venezuela-vuelva-los>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. (29 de julio de 2024). *Argentina desconoce los resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela* [comunicado de prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-desconoce-los-resultados-anunciados-por-el-consejo-nacional-electoral>
- Newland, K. (noviembre de 2010). *Voice after exit: Diaspora advocacy*. Migration Policy Institute y United States Agency for International Development (USAID). <https://www.migrationpolicy.org/research/voice-after-exit-diaspora-advocacy>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Movilidad en la República Argentina*. OIM Argentina. <https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbd1901/files/documents/2023-09/movilidad-en-la-republica-argentina.pdf>
- Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Alianza Editorial.
- Prasad, S. K. y Savatic, F. (2023). Diasporic foreign policy interest groups in the United States: Democracy, conflict, and political entrepreneurship. *Perspectives on Politics*, 21(3), 831-848. <https://doi.org/10.1017/S1537592721000979>
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos. (16 de diciembre de 2019). *74 organizaciones venezolanas le piden al presidente Fernández que mantenga el esfuerzo del Estado argentino por la recuperación de la democracia y los derechos humanos en su país* [carta abierta]. <https://provea.org/actualidad/74-organizaciones-venezolanas-le-piden-al-presidente-fernandez-que-mantenga-el-esfuerzo-del-estado-argentino-por-la-recuperacion-de-la-democracia-y-los-derechos-humanos-en-su-pais/>
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- The Carter Center. (30 de julio de 2024). *Declaración del Centro Carter sobre la elección en Venezuela*. <https://www.cartercenter.org/news/pr/2024/venezuela-073024-spanish.pdf>
- Tofangsazi, B. (2023). Diaspora protests and social uprisings under authoritarianism. *Diaspora Studies*, 16(2), 172-210. <https://doi.org/10.1163/09763457-bja10029>
- Unidad de Migración (20 de agosto de 2024). *Migración Internacional: Países Emisores, Receptores y sus impactos. La maleta abierta*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://blogs.iadb.org/migracion/es/paises-receptores-de-migrantes-y-con-mayor-flujo-migratorio/>

La geopolítica de la misericordia del pontificado de Francisco, el primer papa latinoamericano



Patricio Degiorgis

Analista internacional. Director de la cátedra Unión Europea en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Presidente de la Fundación Altiero Spinelli. Director académico de la fundación Argentina Global. Vicepresidente de la Asociación de Estudios de Integración y miembro consultor del CARI. Fue vicerrector de la Universidad de Belgrano y director de su Centro de Estudios Internacionales. Correo de contacto: patriciodegiorgis@gmail.com

1. Introducción

Desde el inicio de su pontificado en marzo de 2013, el papa Francisco introdujo una transformación sustancial en el modo en que la Santa Sede se posicionó frente al escenario internacional. Su elección, como primer papa latinoamericano, jesuita y con un fuerte vínculo con las periferias del mundo, anticipó ya un cambio de paradigma. Este nuevo enfoque, que podría definirse como una “geopolítica de la misericordia”, constituye un marco interpretativo, a nuestro juicio, novedoso y profundamente disruptivo frente a las lógicas tradicionales del poder internacional.

A diferencia de los enfoques clásicos de la geopolítica —centrados en el control territorial, los intereses estratégicos o las alianzas de poder—, la propuesta de Francisco se sustentó en una mirada ética y pastoral que colocó en el centro al ser humano, particularmente, al descartado, al migrante, al pobre y al vulnerable. Como él mismo expresó en su primera visita pastoral fuera de Roma, en la isla de Lampedusa, el 8 de julio de 2013:

La cultura del bienestar, que nos lleva a pensar en nosotros mismos, nos vuelve insensibles a los gritos de los otros, nos hace vivir en pompas de jabón, que son bonitas, pero que no son nada, son la ilusión de lo fútil y de lo provisional, que lleva a la indiferencia hacia los otros, o mejor, lleva a la globalización de la indiferencia (Francisco, 2013a, párr. 6).

Esta preocupación por quienes se encuentran en las periferias —tanto geográficas como existenciales— no fue presentada por Francisco como un simple gesto de compasión cristiana, sino como una clara toma de posición política global. Planteó, en efecto, una verdadera inversión del mapa del mundo; esto es, un descentramiento epistemológico que buscó interpelar tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, invitando a una relectura crítica del orden mundial a la luz de la misericordia, la justicia y la fraternidad.

Esta geopolítica de la misericordia no surgió como un programa diplomático elaborado por la Secretaría de Estado, sino que se fue construyendo a partir del magisterio pastoral, los gestos simbólicos, los viajes y los discursos del papa Francisco. Todo ello conformó un corpus coherente de pensamiento y acción internacional: una diplomacia sin ejército ni coerción, pero con profunda capacidad de influencia, apoyada en la autoridad moral de un líder global que hizo del diálogo, la paz y la ecología integral los pilares de su acción pontificia. Al respecto, en su encíclica *Fratelli Tutti*, señalaba con claridad esta orientación: “Toda guerra deja al mundo peor de como lo había encontrado. La guerra es un fracaso de la política y de la humanidad, una claudicación vergonzosa, una derrota frente a las fuerzas del mal” (Francisco, 2020c, n. 261).

Así, en un contexto internacional marcado por el retorno del conflicto armado, la fragmentación del multilateralismo, el auge de los nacionalismos excluyentes y la crisis climática, Francisco planteó una alternativa civilizatoria basada en la fraternidad universal, el cuidado de la casa común y la primacía del ser humano por sobre el capital. Su propuesta no fue, en modo alguno, una ingenuidad espiritual, sino un verdadero programa de honda raíz evangélica que interpeló directamente las estructuras del poder global.

En esa línea, este artículo busca identificar y analizar las claves del pensamiento internacional del papa Francisco, explorando cómo sus encíclicas, exhortaciones apostólicas, discursos y viajes configuraron una cartografía moral del mundo; esto es, una nueva forma de comprender las relaciones internacionales desde la óptica del Evangelio y de la doctrina social de la Iglesia.

Así, la exposición se dividirá en cinco grandes apartados. En el primero, luego de la introducción, se abordarán las fuentes y fundamentos del pensamiento internacional de Francisco; le seguirán los principios rectores de su geopolítica; los gestos papales como parte central de su política internacional; el impacto y la receptibilidad global de esta nueva diplomacia de la paz y, en el último, las críticas, tensiones y desafíos de la “geopolítica de la misericordia” como clave para interpretar el pensamiento internacional del pontificado de Francisco.

2. Fuentes y fundamentos del pensamiento internacional de Francisco

El pensamiento internacional del papa Francisco se desplegó como una arquitectura viva y plural, construida no sobre tratados de geopolítica, sino sobre un conjunto de textos, discursos, gestos y elecciones que, en su conjunto, delinearon una propuesta política y moral para el siglo XXI. No se trató de un sistema cerrado, sino de un horizonte abierto que se organizó en torno a un gran —si no único— principio

rector: la misericordia como categoría política. En este marco, las encíclicas, exhortaciones apostólicas, alocuciones diplomáticas, viajes papales y decisiones simbólicas fueron adquiriendo una densidad que, leída en clave internacional, reveló la sutil cartografía franciscana del poder, del conflicto y de la esperanza.

Ya en *Evangelii gaudium*, publicada en 2013 —cuando aún resonaba el asombro por la elección de un papa latinoamericano—, Francisco dejó entrever la profundidad de su mirada política. Bajo la apariencia de una exhortación pastoral, aquel texto fue, en verdad, una hoja de ruta para una Iglesia en salida, pero también para un nuevo tipo de presencia ética en el mundo. Allí denunció sin rodeos la globalización de la indiferencia, el imperio del dinero y una economía de la exclusión que, según sus propias palabras, “mata” (Francisco, 2013b, n. 53).

No se trató de un pronunciamiento marginal dentro de su magisterio, sino del inicio de una crítica frontal al sistema económico-financiero que rige hoy el orden global. De esta forma, Francisco comenzó a denunciar la “idolatría del dinero”, “la lógica del descarte” y la ruptura del vínculo social como causas de la degradación moral de nuestras sociedades. Lo hizo con un lenguaje que buscó interpelar tanto a los pastores como a los líderes mundiales, fundando desde el Evangelio una política del encuentro, del cuidado y de la solidaridad activa. En ese sentido, la evangelización no fue presentada solo como una tarea intraeclesial, sino como una forma de presencia comprometida en los grandes conflictos de la humanidad.

Esa preocupación por el orden global adquirió una nueva dimensión en *Laudato si'*, publicada en 2015. Aquí ya no se trató únicamente de una denuncia de la injusticia social, sino de una elaboración sistemática de lo que Francisco llamó la “ecología integral”. En una perspectiva absolutamente novedosa dentro del magisterio pontificio, vinculó el grito de la tierra con el grito de los pobres, considerando ambas realidades no como crisis separadas, sino como una única y compleja crisis socioambiental (Francisco, 2015b, n. 139). Esta visión introdujo un nuevo paradigma político, ético y espiritual.

Frente al teorema tecnocrático y al antropocentrismo desmesurado, Francisco propuso una conversión ecológica que incluyera el cuidado de la casa común, la justicia intergeneracional, la economía sustentable y el respeto por las culturas ancestrales. El impacto de este documento fue inmediato y global. Fue citado en las discusiones previas a la COP21, leído por líderes políticos —a quienes el propio Francisco lo entregaba en cada visita—, celebrado por científicos y activistas ambientales, e incluso discutido en universidades y foros multilaterales. Su carácter no confesional en la argumentación permitió que su alcance trascendiera las fronteras de la Iglesia y se proyectara como una verdadera propuesta civilizatoria.

Laudato si' se convirtió así en el texto más profundamente geopolítico de lo que llevamos de siglo XXI, no por el uso de un lenguaje del poder, sino precisamente por la denuncia de sus efectos y por la proposición de un nuevo orden basado en la interdependencia, la reciprocidad y el límite.

Cinco años después, en medio de la pandemia que azotó al mundo a partir de febrero de 2020 y que desnudó las fracturas del sistema global, Francisco entregó

Fratelli tutti, una encíclica social que puede definirse como su gran manifiesto sobre la fraternidad universal.

Si en *Evangelii gaudium* el papa ofrecía una crítica a la exclusión, y en *Laudato si'* una propuesta ecológica, aquí dio un paso más y presentó una auténtica antropología política con una ética para la convivencia global.

Desde la figura del buen samaritano, reconstruyó una lógica de la cercanía y del cuidado como fundamento de toda comunidad política. Criticó con firmeza las formas de populismo, los nacionalismos excluyentes, el racismo, la xenofobia y el militarismo. No temió nombrar las causas de los conflictos ni señalar la fragilidad de un orden internacional dominado por la especulación, el poder económico y la desintegración moral. Propuso, en su lugar, una “arquitectura de la paz” basada en el diálogo, la justicia restaurativa, la memoria y la reconciliación (Francisco, 2020c). El documento fue, al mismo tiempo, una crítica a la forma actual del ejercicio de la política y una defensa apasionada de esta, pero entendida como pura vocación de servicio y supremo acto de caridad.

Estas tres encíclicas no agotaron el pensamiento internacional del papa Francisco, sino que otras fuentes fundamentales enriquecieron su visión y confirmaron la coherencia de su propuesta.

En *Querida Amazonia*, por ejemplo, Francisco articuló los cuatro sueños que tenía para esa región —el social, el cultural, el ecológico y el eclesial— y volvió a poner en el centro del debate global a los pueblos originarios, a sus territorios saqueados y a sus cosmovisiones. En esta exhortación, la Amazonía no fue presentada solo como un bioma amenazado, sino como símbolo de todas las periferias del mundo (Francisco, 2020a, n. 7). Allí denunció las nuevas formas de colonialismo económico, la depredación extractivista y la falta de respeto por las culturas locales. Y lo hizo no desde una visión idealizada, sino con profundo realismo pastoral, pero también político.

De igual modo, en sus discursos ante el cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede, año tras año, Francisco iba trazando una clara geografía moral del mundo, defendiendo con fuerza el multilateralismo, la reforma de las Naciones Unidas, el desarme nuclear, la gobernanza ética de la tecnología y la urgencia de una nueva cooperación internacional. Recordaba que la paz no es solo ausencia de guerra, sino también la presencia activa de la justicia, del trabajo digno, de la educación y del diálogo. En esa línea, en su discurso ante el Parlamento Europeo, interpeló al Viejo Continente al compararlo con una “abuela cansada” que debía recuperar su vocación humanista (Francisco, 2014c) y, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, planteó con valentía que el poder debía estar al servicio del derecho, y no al revés (Francisco, 2015d).

Si hubo una dimensión especialmente elocuente de esto que denominamos su geopolítica de la misericordia, fueron sus viajes apostólicos. Francisco redefinió radicalmente el sentido de los viajes papales, que dejaron de ser visitas protocolares o meros actos evangelizadores para transformarse en gestos proféticos. Así, eligió volar a las periferias del sistema internacional, a territorios en conflicto y a zonas olvidadas por el poder global.

Como se señalaba en la introducción, su primer gesto internacional fue la conmovedora visita a Lampedusa, en 2013, donde denunció la indiferencia frente a la tragedia de los migrantes y preguntó al mundo: “¿Quién ha llorado por estas personas?” (Francisco, 2013a). Ese gesto inaugural marcó, sin dudas, el tono de todo su pontificado.

En Tierra Santa buscó tender puentes entre israelíes y palestinos, abrazándose con un rabino y un imán como signo de una fraternidad posible a nivel global. En Cuba y Estados Unidos —en un mismo viaje—, actuó como mediador entre antiguos enemigos. En Myanmar y Bangladesh defendió a los rohinyás; en Emiratos Árabes Unidos firmó el histórico *Documento sobre la Fraternidad Humana* junto al gran imán de Al-Azhar (Francisco, 2019a). En la República Centroafricana, en pleno conflicto armado, abrió la Puerta Santa del Jubileo Extraordinario de la Misericordia. En Canadá, realizó un viaje penitencial, y pidió perdón por los abusos cometidos a los pueblos originarios en los internados. En Sudán del Sur y en el Congo, su sola presencia fue una proclamación de la dignidad de África ante el mundo.

Así, Francisco no viajó para ser recibido con honores, sino para levantar la voz de los pueblos silenciados. Cada viaje se transformó en un mensaje al mundo, y cada destino fue elegido como parte de una gramática geopolítica que privilegió a los últimos y rechazó las lógicas imperiales, poniendo siempre en el centro de su mensaje la dignidad humana.

En esa línea, no fue un pontífice de cumbres ni de alianzas estratégicas, sino un peregrino de la misericordia, que hizo de su cuerpo presente en lugares de sufrimiento un acto político en sí mismo.

3. Principios rectores de la geopolítica del papa Francisco

Hablar de geopolítica en el pensamiento de Francisco exige un desplazamiento conceptual. No estamos ante una doctrina de poder ni ante una estrategia diplomática tradicional. Lo que el papa propuso —desde sus textos, gestos, viajes y decisiones— fue una relectura del orden global a partir de categorías teológicas que adquirieron, bajo su mirada, una potencia política inédita. Francisco no renunció a la gramática religiosa, sino que la tradujo al lenguaje de la dignidad, los derechos y la paz (Francisco, 2013b). En ese cruce se inscribieron los grandes principios que estructuraron su mirada internacional: la misericordia, la centralidad de las periferias, la fraternidad, el diálogo, el multilateralismo y la justicia ecológica. Cada uno de estos principios operó como un antídoto frente al cinismo geopolítico dominante y como profecía de un nuevo orden posible (Scannone, 2014).

La misericordia, que durante siglos fue entendida como una virtud privada o una actitud piadosa, se convirtió en Francisco en una categoría política. No se trató de una emoción ocasional, sino de una forma de comprensión del otro desde su vulnerabilidad. La misericordia, en su sentido más radical, implicó la disposición a acercarse al dolor del otro sin juicio previo, a restaurar el vínculo donde había fractura y a reconstruir comunidad donde existía exclusión (Francisco, 2015a).

Esta idea, que atravesó todo su pontificado, no fue ingenua ni idealista, sino profundamente revolucionaria. Porque allí donde el sistema global opera con lógicas de castigo, exclusión, competencia y acumulación, la misericordia introduce reparación, inclusión, cooperación y límite. Francisco lo expresó con claridad en reiteradas ocasiones, ya que, en un mundo herido por la desigualdad y el descarte, la única política verdaderamente transformadora es la que nace del corazón compasivo, no como sentimentalismo, sino como ética pública.

De allí se deriva su concepción del mundo desde las periferias, a partir de la inversión del mapa que realiza Francisco. Lo que para la geopolítica tradicional eran zonas marginales o irrelevantes —el sur global, los migrantes, los pueblos originarios, los territorios devastados, las culturas invisibilizadas— se convierte, bajo su mirada, en el centro moral del mundo. La periferia no resulta solo un lugar físico, sino que se eleva como categoría epistemológica, y desde allí se comprende mejor el sufrimiento, la injusticia y también la esperanza.

Su experiencia pastoral en las villas miseria de Buenos Aires, su cercanía con los descartados y su contacto directo con los márgenes urbanos y existenciales le otorgaron una sensibilidad única para identificar los puntos ciegos del poder global. Al poner la periferia en el centro, Francisco desplazó la lógica imperial y recuperó una visión bíblica del mundo: aquella que privilegia a los pobres, a los últimos y a los olvidados como portadores de sentido.

Desde esa misma perspectiva periférica, Francisco defendió el multilateralismo como forma superior de organización política internacional, pero no promoviendo un multilateralismo basado en intereses tácticos o alianzas estratégicas, sino uno ético, solidario, transparente y efectivo (Francisco, 2013b). En reiteradas oportunidades clamó por una reforma profunda del sistema internacional, denunciando la parálisis de los organismos multilaterales, la instrumentalización de la diplomacia y la ineficacia del derecho internacional ante los grandes crímenes de nuestro tiempo.

En sus intervenciones ante la ONU, el Parlamento Europeo o en sus discursos al cuerpo diplomático, fue siempre contundente: el poder sin control moral degenera en tiranía, y el derecho sin justicia es una farsa. Por eso defendió con fuerza el principio de subsidiariedad, el respeto a la soberanía y la necesidad de una autoridad global responsable frente a los desafíos comunes, tales como la pobreza, la migración forzada, el cambio climático, las pandemias o el tráfico de personas (Francisco, 2014c). Para el pontífice, la comunidad internacional debía reconstruirse no como un club de potencias, sino como una familia de pueblos.

En esa reconstrucción, la ecología integral apareció como uno de los aportes más innovadores de su pensamiento. A diferencia de visiones fragmentarias o utilitarias del ambiente, Francisco propuso una ecología que integrara lo social, lo cultural, lo económico y lo espiritual. Y lo hizo desde una intuición potente: el deterioro ambiental es inseparable del deterioro humano.

La explotación de la naturaleza refleja, en el fondo, la explotación de los más pobres. El planeta no puede ser concebido como una mercancía, sino como la casa común de todos. Su cuidado requiere una conversión no solo tecnológica o institu-

cional, sino también personal y comunitaria. Así, la justicia intergeneracional se alzó como una exigencia impostergable.

Francisco apeló a una ética del límite, del cuidado, de la sobriedad feliz. Se dirigió a los jóvenes —herederos de este mundo herido— y a los responsables del presente, a quienes llamó con urgencia a tomar decisiones valientes y rápidas. Su propuesta ecológica no fue lateral ni meramente técnica, tampoco ambientalista en sentido restringido: fue profundamente política, porque redefinió los modos de producción, consumo, gobierno y relación con el tiempo y la naturaleza (Francisco, 2015b).

Y si hubo en todo esto un principio que coronó y entrelazó a los anteriores, fue el de la fraternidad. No como consigna romántica, sino como fundamento real del orden global. Francisco sostuvo que el siglo XXI será el siglo de la fraternidad o del colapso. En un mundo interconectado pero fragmentado, saturado de comunicación, pero huérfano de comunidad, la única forma de evitar la barbarie es recuperar el sentido de pertenencia mutua. La fraternidad, en su visión, no significa uniformidad ni fusión, sino reconocimiento de la alteridad, respeto por la diferencia y solidaridad activa.

A la fraternidad se unió el diálogo, clave de todo. No entendido como estrategia diplomática, sino como actitud permanente de apertura, escucha y construcción conjunta. Francisco lo practicó dialogando con todas las religiones, con los no creyentes, con los excluidos y con los poderosos, sin perder jamás coherencia ni firmeza. Para él, el diálogo no fue cesión, sino valentía; no fue transacción, sino apuesta por la paz; no fue estrategia, sino estilo de liderazgo y poder bien entendido.

Estos principios (la misericordia, la periferia, el multilateralismo ético, la ecología integral, la fraternidad y el diálogo) no formaron un programa político en el sentido convencional, sino que constituyeron una visión franciscana del mundo. Una visión incómoda para los poderosos, esperanzadora para los pueblos y desafiante para las instituciones. Francisco no ofreció recetas, sino horizontes. Invitó a mirar con otros ojos, a sentir con otro corazón y a actuar con otra lógica. En un tiempo de crisis civilizatoria, su geopolítica de la misericordia se presentó como una propuesta humanista, espiritual y radicalmente política.

4. Los gestos papales como parte central de su política internacional

La política internacional del papa Francisco no puede comprenderse únicamente desde sus documentos o intervenciones diplomáticas formales. Sus gestos, cuidadosamente escogidos y ejecutados, constituyen parte esencial de su lenguaje geopolítico. En efecto, cada visita, encuentro y signo visible formaron un entramado simbólico que proyectó mensajes globales de alcance político, social y espiritual.

Desde el inicio de su pontificado, Francisco privilegió los márgenes sobre los centros de poder. Su primer viaje fuera de Roma, en julio de 2013, no fue a Bruselas, Washington o Ginebra, sino a la isla italiana de Lampedusa, lugar icónico de la tragedia migratoria en el Mediterráneo. Allí denunció la “globalización de la indiferencia” que permite la muerte de miles de migrantes en el mar y colocó el drama humanitario en el corazón de la agenda internacional (Francisco, 2013a). De ese modo,

inauguró un estilo diplomático que no consistió en dictar teorías desde arriba, sino en “geopolitizar” el sufrimiento humano.

En años posteriores, esta lógica se reiteró con fuerza. En 2015, viajó a Bangui, capital de la República Centroafricana, para abrir simbólicamente la primera Puerta Santa del Jubileo de la Misericordia en medio de una guerra civil. Allí, entre milicias enfrentadas, pronunció un mensaje de reconciliación y de diálogo interreligioso con líderes cristianos y musulmanes (Francisco, 2015e). En 2016, se trasladó a la isla griega de Lesbos, epicentro de la crisis de refugiados sirios, desde donde regresó a Roma con familias musulmanas que serían acogidas en el Vaticano, con lo que transformó un acto pastoral en un gesto diplomático de acogida y hospitalidad (Francisco, 2016a).

También en Irak, su visita a las comunidades cristianas perseguidas y a los líderes chiitas, en particular el encuentro con el ayatolá Ali al-Sistani en Nayaf, fue interpretada como un puente inédito entre el catolicismo y el islam chiita (Francisco, 2021a). En la Amazonía, al convocar un sínodo específico en 2019 y visitar Puerto Maldonado, puso en el centro la voz de los pueblos originarios, defendiendo la selva como “pulmón del planeta” y como hogar de culturas amenazadas (Francisco, 2018).

Estos gestos no fueron improvisados. Cada elección de destino representó una inversión del mapa tradicional: en lugar de reforzar el poder de los actores dominantes, el papa otorgó centralidad a las periferias. Así, su geopolítica de la misericordia se hizo visible al escoger símbolos concretos: el abrazo con refugiados musulmanes, el lavado de pies a migrantes en Jueves Santo, el rezo solitario en la plaza de San Pedro durante la pandemia de COVID-19 (Francisco, 2020c), o los encuentros con movimientos sociales a quienes animó a luchar por “tierra, techo y trabajo” como derechos fundamentales (Francisco, 2014b).

En este sentido, los gestos papales funcionaron como actos diplomáticos de primer orden. Constituyeron mensajes dirigidos tanto a los pueblos como a las élites, al interior de la Iglesia y a la comunidad internacional. Mostraron que la diplomacia no siempre requiere tratados o cumbres formales: puede hacerse a través de símbolos que interpelan conciencias, abren horizontes y generan dinámicas de diálogo.

Por eso, la geopolítica de Francisco no se expresó solo en textos doctrinales ni en discursos ante organismos multilaterales, sino también —y sobre todo— en estos actos cargados de densidad simbólica. Como ha señalado la literatura especializada, “el Papa ha hecho de la performatividad de sus gestos un lenguaje político que desplazó los marcos habituales de la diplomacia” (Tornielli y Galeazzi, 2015, p. 64). En ellos se reveló su convicción de que la misericordia no fue concebida como un recurso devocional privado, sino como un principio ordenador del equilibrio global.

5. El impacto y la receptibilidad global a esta nueva diplomacia de la paz

La voz de Francisco, aunque surgida desde las márgenes del sur global, resonó durante los doce años de su pontificado en los rincones más diversos del planeta. Su geopolítica de la misericordia, anclada en una antropología relacional, en una espiritualidad de la compasión y en una teología de la encarnación, generó un eco que

trascendió lo eclesial y alcanzó a actores políticos y sociales, organismos multilaterales, movimientos populares, académicos y líderes de otras tradiciones religiosas.

El impacto fue sorprendente. En tiempos de fragmentación y repliegue identitario, la figura de Francisco encarnó una forma distinta de autoridad: no la que se impone desde el poder, sino la que persuade desde el testimonio. Por ello, aun en contextos secularizados o ideológicamente adversos, su palabra fue escuchada con respeto, aunque no siempre con plena adhesión. Jefes de Estado citaron sus encíclicas en foros internacionales, organismos como Naciones Unidas o el G20 se vieron interpelados por su mensaje, y líderes musulmanes, judíos y budistas participaron de iniciativas de diálogo interreligioso promovidas bajo su pontificado.

Un punto especialmente significativo fue la recepción de su pensamiento en los movimientos sociales y organizaciones populares. Desde el primer encuentro mundial con estos actores en 2014, en Roma, pasando por los foros en Bolivia de 2015, Francisco rehabilitó su voz en el debate público. Les habló de tierra, techo y trabajo como derechos sagrados, denunció la idolatría del dinero y alentó a los pobres a ser “poetas sociales” capaces de transformar la historia. Su recepción no fue meramente simbólica: generó articulaciones, procesos formativos y un reconocimiento inédito de actores subalternos en la construcción del bien común.

En el ámbito diplomático, su incidencia también fue notable, aunque en formas más discretas. La Santa Sede, bajo su liderazgo, reforzó una política internacional basada en el diálogo, la presencia en foros multilaterales y la promoción de soluciones negociadas a los conflictos. Aunque no siempre visible, su intervención fue constante: desde la mediación entre Cuba y Estados Unidos hasta los llamados a la paz en Siria, Irak, Ucrania o Sudán del Sur. En más de una ocasión, potencias enfrentadas aceptaron dialogar en el Vaticano, no por cálculo estratégico, sino por respeto a una institución que, sin ejércitos ni intereses económicos, conserva autoridad moral.

La recepción de su pensamiento, sin embargo, no fue homogénea. En Europa Occidental, fue escuchado con interés, aunque a veces con distancia, como voz moral que incomoda sin alterar agendas. En América Latina y África, en cambio, su mensaje fue acogido con entusiasmo. En países del norte global, sus llamados a la justicia social, a la acogida de migrantes y al cuidado del ambiente suscitaron resistencias, sobre todo en contextos neoliberales o conservadores. Dentro de la Iglesia, su liderazgo también despertó lecturas diversas: para muchos, representó una necesaria renovación evangélica; para otros, un giro excesivo que tensiona formas tradicionales del catolicismo (Francisco, 2021b). Francisco respondió a estas resistencias insistiendo en caminar con paciencia y discernimiento, atento a los signos de los tiempos.

En el plano cultural, su influencia fue igualmente profunda. Reintrodujo en el debate público palabras desplazadas del vocabulario político: ternura, perdón, misericordia, cuidado, compasión. Desafió los relatos dominantes sobre éxito y poder, mostrando que la ética no es enemiga de la eficacia, y que los valores espirituales son constitutivos de una civilización verdaderamente humana (Francisco, 2015c). Este aporte comenzó a nutrir a nuevas generaciones de líderes sociales, economis-

tas, diplomáticos y académicos que se animaron a pensar el orden internacional desde otros códigos.

En la juventud, su voz encontró una resonancia particular. En las Jornadas Mundiales de la Juventud, en universidades y en movimientos ecologistas, muchos jóvenes se sintieron convocados a ser protagonistas y a comprometerse con una transformación integral del mundo. Su estilo directo, su coherencia entre palabra y gesto y su humildad personal le permitieron llegar a una generación muchas veces desencantada con las instituciones, pero todavía ávida de sentido (Francisco, 2019b).

Finalmente, el impacto de su geopolítica no se midió solo en términos de influencia concreta, sino también en su capacidad de abrir horizontes. En un mundo atrapado en lógicas de confrontación, donde las promesas de globalización inclusiva derivaron en nuevas exclusiones, Francisco devolvió centralidad a las preguntas esenciales: ¿para qué vivimos?, ¿cómo construimos la paz?, ¿qué mundo queremos dejar a quienes nos suceden?, ¿cómo cuidamos la casa común? (Francisco, 2015b). Su pensamiento no ofreció recetas, sino caminos; no impuso, sino propuso; no dividió, sino convocó. Y en esa capacidad de interpelar sin imponer reside quizá su fuerza más profunda.

6. Críticas, tensiones y desafíos de la geopolítica de Francisco

El pensamiento internacional de Francisco, una de las propuestas más originales y valientes de nuestro tiempo, no estuvo exento de tensiones, críticas y desafíos. Como toda visión que interpela el *statu quo*, su geopolítica de la misericordia debió enfrentar estructuras históricas consolidadas, intereses geoestratégicos arraigados y resistencias tanto dentro como fuera de la Iglesia. Comprender esas dificultades no disminuye su valor; al contrario, revela la densidad ética de una propuesta que, lejos de ser utópica, resultó profundamente realista en su diagnóstico y profética en su horizonte.

Una primera tensión se generó entre los principios proclamados por Francisco y la lógica dominante de la política internacional. Su lenguaje (misericordia, periferia, fraternidad, diálogo) resultó disruptivo en un sistema global regido por la *realpolitik* y el cálculo de poder. El mundo que él proponía no debía guiarse por el equilibrio de fuerzas, sino por la primacía del débil, la justicia restaurativa y la responsabilidad compartida (Francisco, 2015c). Sin embargo, esa visión convivió con un orden internacional que premia la fuerza, tolera injusticias estructurales y responde al sufrimiento con indiferencia. Por ello, sus palabras eran acogidas con simpatía por los pueblos, pero con incomodidad por algunos Gobiernos y corporaciones financieras.

Otra fuente de tensión se manifestó en el interior de la Iglesia. Su impulso pastoral y reformista despertó adhesiones en comunidades del sur global y en sectores laicales comprometidos, pero también resistencia en ámbitos conservadores, que vieron en su pontificado un giro doctrinal o una politización excesiva del mensaje. Estas críticas se expresaron en gestos de obstrucción, lecturas reduccionistas o silencios estratégicos (Allen, 2019). Pero Francisco respondió con firmeza y paciencia, recordando que la fidelidad al Evangelio consiste en encarnarlo en los signos de los

tiempos, y no en preservar formas estáticas. Sin embargo, esas divisiones internas plantearon un desafío serio para la construcción de una Iglesia sinodal y profética.

Tampoco fue sencilla la tarea de mantener un equilibrio entre el anuncio pastoral y la neutralidad diplomática. El papa es líder espiritual y jefe de Estado. Su palabra es moral, pero también tiene implicancias políticas. Así, su condena a la guerra en Ucrania, su denuncia del tráfico de armas, su crítica a un sistema económico “que mata” o su defensa del multilateralismo fueron interpretadas como tomas de partido. Francisco procuró sostener una postura pastoral, sin alineamientos ideológicos, pero, en un mundo polarizado, su lenguaje moral fue inevitablemente leído en clave geoestratégica.

Un desafío particularmente complejo fue su intervención en conflictos armados. Reiteradamente denunció la existencia de “una tercera guerra mundial en pedazos” (Francisco, 2014a), señalando que la violencia contemporánea se expresa en conflictos interconectados de carácter étnico, territorial, económico, criminal y ambiental. Elevó llamados a la paz, promovió encuentros interreligiosos y ofreció mediaciones discretas, pero los márgenes de acción de la Santa Sede siguieron siendo limitados. La guerra en Ucrania, el conflicto en Tierra Santa y las crisis humanitarias en África plantearon la pregunta de hasta qué punto una voz ética puede imponerse al estruendo de las armas (Francisco, 2022).

Otra dificultad fue la distancia entre su diagnóstico certero y la posibilidad de construir alternativas institucionales. Su propuesta de ecología integral, de economía del cuidado, de política al servicio del bien común y de fraternidad universal exige no solo voluntad, sino también herramientas concretas. De allí iniciativas como la *Economía de Francisco* o el Pacto Educativo Global, con las que buscó articular actores y movilizar conciencias (Francisco, 2019c). Sin embargo, transformar estructuras supone modificar correlaciones de poder, crear marcos normativos y forjar alianzas estables. El reto era doble: evitar que su mensaje se redujera a consignas y lograr que inspirara políticas efectivas.

Las críticas tampoco provinieron únicamente de la Iglesia o de Gobiernos occidentales. Algunos analistas estratégicos le reprocharon “ingenuidad geopolítica”, al considerar que su estilo dialogante y su negativa a condenas tajantes legitimaban a regímenes autoritarios. El acuerdo con China sobre el nombramiento de obispos fue un caso paradigmático ya que mientras el Vaticano lo defendía como apertura prudente, otros lo interpretaban como claudicación ante un poder represivo. Asimismo, sus vínculos con Gobiernos de América Latina —particularmente en Venezuela, Nicaragua y Cuba— suscitaron debates: para unos, reflejaban prudencia pastoral; para otros, constituían una omisión frente a violaciones de los derechos humanos.

La insistencia de Francisco en mantener el diálogo con todos —“el diálogo no se negocia”, repetía— le permitió abrir canales en contextos cerrados y posicionar al Vaticano como un actor confiable. Sin embargo, esa misma disposición fue interpretada como ambigüedad. Algunos cuestionaron sus encuentros con líderes autoritarios o su negativa a aceptar la lógica binaria de buenos y malos. Del mismo modo, su independencia doctrinaria y política, que cuestionaba tanto el capitalismo salvaje como ciertas formas de colonización cultural progresista, lo convirtió en una figura incómoda, difícil de encasillar para las potencias globales.

En este contexto, su decisión de no visitar Argentina durante más de diez años de pontificado se convirtió en un símbolo cargado de interpretaciones. Mientras algunos lo leyeron como un gesto de prudencia para evitar instrumentalizaciones políticas en un país muy polarizado, otros lo vivieron como un desencuentro o incluso un reproche hacia su tierra natal. Francisco se limitó a señalar que no deseaba interferir en procesos internos, pero su figura siempre estuvo presente en el debate público argentino, sus gestos fueron interpretados en clave interna y su ausencia alimentó expectativas y desconciertos (Politi, 2025).

En definitiva, las tensiones y críticas no debilitaron, sino que revelaron la fuerza profética de su mensaje. Francisco fue consciente de que su propuesta implicaba fricciones. No buscó el consenso fácil, sino el testimonio fiel. Su apuesta geopolítica no fue la del equilibrio de poder, sino la siembra de principios. En un mundo fragmentado y desorientado, eligió hablar de misericordia, justicia y fraternidad. No siempre fue comprendido, pero precisamente en ese malentendido residió parte de la potencia transformadora de su mensaje.

Conclusión

La política internacional del papa Francisco no siguió los caminos tradicionales de la geopolítica ni respondió a las categorías habituales con las que solemos analizar las relaciones entre los Estados. No fue una política del poder, del interés o de la hegemonía. Tampoco se ajustó a una diplomacia funcionalista de equilibrio o de bloques. Lo que propuso Francisco fue algo distinto: una auténtica disrupción ética en el escenario global, lo que algunos denominan una “geopolítica de la misericordia”.

Esta forma de actuar no surgió del voluntarismo ni de la improvisación. Se apoyó en la tradición milenaria de la diplomacia vaticana, que siempre supo combinar prudencia estratégica con autoridad moral. Pero, en el caso de Francisco, esa tradición se actualizó desde una perspectiva nueva, con un lenguaje distinto y, sobre todo, con nuevos sujetos globales: los pobres, los descartados, los pueblos periféricos. Su diplomacia recuperó la voz de quienes normalmente no tenían lugar en los grandes foros ni en los cálculos de la alta política.

Las claves de este pensamiento estuvieron expresadas en su corpus doctrinal. En *Evangelii gaudium* delineó una hoja de ruta pastoral con implicancias sociales y políticas de gran calado. En *Laudato si'*, propuso una ecología integral, no solo como un programa ambientalista, sino como una categoría política que unía justicia social con justicia ecológica. Y en *Fratelli tutti* desarrolló una ética de la fraternidad universal que, lejos de la ingenuidad, ofreció una respuesta concreta a la cultura del descarte y al conflicto globalizado.

Pero no fueron solo los textos. También hablaron sus gestos, sus viajes y sus discursos en foros internacionales. Cada desplazamiento tuvo un contenido político y un mensaje simbólico: Francisco eligió ir a los márgenes, a los pueblos heridos, a las regiones invisibles. Lampedusa, Bangui, Lesbos, Bagdad o la Amazonía no fueron solo destinos pastorales, sino actos geopolíticos que invirtieron el mapa y pusieron a las periferias en el centro del mundo. En cada uno de esos lugares, el papa habló al pueblo que lo recibía, pero también al mundo entero.

En ese marco, la misericordia dejó de ser solo una virtud personal y se transformó en una categoría política. Propuso reemplazar la lógica amigo-enemigo por la lógica del cuidado, del encuentro y de la reconciliación. Su forma de entender la geopolítica fue pastoral y humanizante: buscó transformar las relaciones internacionales a partir del sufrimiento compartido, de la dignidad humana y de la necesidad de construir vínculos antes que barreras.

Su insistencia en el multilateralismo y en la reforma del sistema internacional fue otra señal, ya que no se desentendió de las instituciones globales, sino que las interpeló desde adentro. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU, reclamó fortalecer la cooperación internacional, denunciar el armamentismo y garantizar la dignidad de todos los pueblos (Francisco, 2015d). Fue, quizás, el único jefe de Estado con autoridad moral global capaz de hablar de estos temas sin estar condicionado por intereses materiales o electorales.

En su visión, la política debía orientarse a la justicia intergeneracional; es decir, al cuidado del futuro. Por eso, la ecología integral no fue una moda, sino una convicción: la destrucción del ambiente y la exclusión social se mostraron como dos caras de una misma crisis. No hay desarrollo sostenible sin equidad, ni paz duradera sin dignidad para todos.

El diálogo y la fraternidad, en ese contexto, no fueron lemas abstractos, sino prácticas concretas. Dialogó con todas las religiones, con todos los Gobiernos, e incluso con aquellos que resultaban incómodos o autoritarios. Apostó a tender puentes, aunque ello le valiera críticas o malentendidos. Su objetivo fue siempre crear espacios de encuentro, evitar que los conflictos se transformaran en guerras y recordar que ninguna paz es posible sin memoria, sin verdad y sin justicia (Francisco, 2016b).

Es cierto que este enfoque enfrentó críticas. Se le acusó de ingenuidad geopolítica, de ambigüedad frente a ciertos regímenes y de generar tensiones dentro de la Curia romana. Algunos calificaron su mirada como una “*realpolitik* del bien”, demasiado idealista frente a un mundo marcado por el cinismo y el poder. Sin embargo, su aporte fue claro: no buscó dominar el mundo, sino humanizarlo; no pretendió competir por el poder, sino ofrecer una voz alternativa. Esa voz, aun cuando incomodó, fue coherente con la idea de la política entendida como forma de caridad y construcción del bien común (Francisco, 2020c).

Desde la teoría de las relaciones internacionales, su propuesta puede entenderse como una forma de cosmopolitismo ético. Se apoyó en la interdependencia de los pueblos y en la necesidad de una nueva arquitectura moral para un mundo fragmentado. En ese sentido, su papado recuperó la tradición de la diplomacia pontificia como conciencia del mundo, pero reformulada desde el sur, desde el clamor de los pueblos y desde las heridas abiertas de la historia.

En suma, Francisco recordó algo fundamental: que la misericordia no es debilidad, sino fuerza transformadora; que la fraternidad no es ingenuidad, sino estrategia de paz, y que, en un mundo globalizado, roto y dividido, la única geopolítica verdaderamente revolucionaria es la que se construye con compasión, coraje moral y profunda fidelidad a la dignidad humana.

Referencias

Allen, J. (2019). *The future church*. Image Books.

Francisco. (8 de julio de 2013a). *Homilía del Santo Padre Francisco*. Visita a Lampedusa. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html

Francisco. (24 de noviembre de 2013b). *Exhortación apostólica Evangelii gaudium del Santo Padre Francisco a los obispos, a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas y a los fieles laicos sobre el anuncio del Evangelio en el mundo actual*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html

Francisco. (13 de septiembre de 2014a). *Homilía del Santo Padre Francisco*. Celebración presidida por el Santo Padre Francisco en Redipuglia con motivo del centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial (13 de septiembre de 2014). La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2014/documents/papa-francesco_20140913_omelia-sacrario-militare-redipuglia.html

Francisco. (28 de octubre de 2014b). *Discurso del Santo Padre Francisco a los participantes en el encuentro mundial de movimientos populares*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html

Francisco. (25 de noviembre de 2014c). *Discurso del Santo Padre Francisco al Parlamento Europeo*. Visita del Santo Padre al Parlamento Europeo y al Consejo de Europa. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html

Francisco. (11 de abril de 2015a). *Misericordiae vultus. Bula de convocación del jubileo extraordinario de la misericordia*. Francisco, obispo de Roma, siervo de los siervos de Dios, a cuantos lean esta carta gracia, misericordia y paz. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/bulls/documents/papa-francesco_bolla_20150411_misericordiae-vultus.html

Francisco. (24 de mayo de 2015b). *Carta encíclica Laudato si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Francisco. (24 de septiembre de 2015c). *Discurso del Santo Padre*. Visita al Congreso de los Estados Unidos de América. Viaje apostólico del Santo Padre Francisco a Cuba, Estados Unidos de América y visita a la sede de la Organización de las Naciones Unidas (19-28 de septiembre de 2015). La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150924_usa-us-congress.html

Francisco. (25 de septiembre de 2015d). *Discurso del Santo Padre*. Reunión con los miembros de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Viaje apostólico de su Santidad el papa Francisco a Cuba, Estados Unidos de América y visita a la sede de la Organización de las Naciones Unidas (19-28 de septiembre de 2015). La Santa Sede. <https://www.vatican.va/content/francesco/en/>

[speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html)

Francisco. (29 de noviembre de 2015e). *Apertura de la puerta santa de la catedral de Bangui y santa misa con sacerdotes, religiosos, religiosas, catequistas y jóvenes*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2015/documents/papa-francesco_20151129_repcentrafricana-omelia-cattedrale-bangui.html

Francisco. (16 de abril de 2016a). *Conferencia de prensa del Santo Padre durante el vuelo de regreso a Roma. Visita del Santo Padre Francisco a Lesbos (Grecia)*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/april/documents/papa-francesco_20160416_lesvos-volo-ritorno.html

Francisco. (20 de septiembre de 2016b). *Palabras del Santo Padre. Visita del Santo Padre Francisco a Asís para la Jornada Mundial de Oración por la Paz “Sed de paz. Religiones y culturas en diálogo”*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/september/documents/papa-francesco_20160920_assisi-preghiera-pace.html

Francisco. (19 de enero de 2018). *Discurso del Santo Padre. Encuentro con los pueblos de la amazonia. Viaje apostólico de su Santidad Francisco a Chile y Perú (15-22 de enero de 2018)*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2018/january/documents/papa-francesco_20180119_peru-puertomaldonado-popoliamazonia.html

Francisco. (2019a). *Documento sobre la fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común. Viaje apostólico de su Santidad Francisco a los Emiratos Árabes Unidos (3-5 de febrero de 2019)*. https://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html

Francisco. (27 de enero de 2019b). *Discurso del Santo Padre. Encuentro con los voluntarios de la JMJ. Viaje apostólico de su Santidad Francisco a Panamá con ocasión de la XXXIV Jornada Mundial de la Juventud (23-28 de enero de 2019)*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2019/january/documents/papa-francesco_20190127_panama-volontari-gmg.html

Francisco. (12 de septiembre de 2019c). *Mensaje del Santo Padre Francisco para el lanzamiento del Pacto Educativo*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco_20190912_messaggio-patto-educativo.html

Francisco. (2 de febrero de 2020a). *Exhortación apostólica postsinodal Querida Amazonia del Santo Padre Francisco al pueblo de Dios y a todas las personas de buena voluntad*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost-exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20200202_querida-amazonia.html

Francisco. (27 de marzo de 2020b). *Momento extraordinario de oración en tiempos de epidemia presidido por el Santo Padre*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2020/documents/papa-francesco_20200327_omelia-epidemia.html

- Francisco. (3 de octubre de 2020c). *Carta Encíclica Fratelli Tutti del Santo Padre Francisco sobre la fraternidad y la amistad social*. La Santa Sede. https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003__enciclica-fratelli-tutti.html
- Francisco. (marzo de 2021). Viaje apostólico de Su Santidad Francisco a Irak (5-8 de marzo de 2021) - Visita de cortesía al Gran Ayatolá Al-Sistani y Encuentro Interreligioso en Ur, 06.03.2021. <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2021/03/06/gran.html>
- Francisco. (9 de octubre de 2021b). *Discurso del Santo Padre Francisco. Momento de reflexión para el inicio del proceso sinodal*. La Santa Sede. <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2021/october/documents/20211009-apertura-camminosinodale.html>
- Francisco. (10 de enero de 2022). *Discurso del Santo Padre Francisco a los miembros del cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede*. La Santa Sede. <https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2022/january/documents/20220110-corpo-diplomatico.html>
- Politi, D. (22 de abril de 2025) Why Did Francis Never Return Home to Argentina as Pope? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2025/04/22/world/americas/pope-francis-argentina.html>
- Scannone, J. C. (2014). El Papa Francisco y la teología del pueblo. *Razón y Fe*, 271(1395), 31-50. <http://www.generacionfrancisco.org.ar/documentos/Teologia%20del%20Pueblo%20-%20Scannone-2.pdf>
- Tornielli, A. y Galeazzi, G. (2015). *Papa Francisco. Esta economía mata*. Planeta.

Epílogo. Democracias latinoamericanas: institucionalidad, desafíos y el camino hacia adelante



Christian Gonzalo Asinelli

Vicepresidente corporativo de Programación Estratégica de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. En los últimos 20 años se desempeñó en diferentes cargos tanto en el ámbito público como en el área internacional. Fue subsecretario de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, subsecretario de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo y director nacional del Proyecto de Modernización del Estado en Presidencia de la Nación, diputado de la Ciudad de Buenos Aires, director corporativo de Desarrollo Institucional de CAF y presidente de la Fundación Banco Ciudad. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de San Martín, máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y cuenta con un posgrado en Economía Urbana por la Universidad Di Tella. Realizó el SPURS Program en MIT y fue becario Fulbright y del Hubert Humphrey Fellowship Program. Correo de contacto: casinelli@caf.com

América Latina atraviesa un período de tensión y redefinición democrática. Aunque los datos recientes muestran un leve repunte en el apoyo ciudadano a los sistemas democráticos, la región sigue registrando los niveles más bajos de ese respaldo de los últimos 15 años. Esta erosión democrática interpela directamente a los sistemas políticos y plantea la necesidad urgente de revisar el vínculo entre institucionalidad y ciudadanía, por un lado, y entre representación y legitimidad, por el otro. A este escenario se suman, además, brechas sociales y económicas persistentes que no solo fragmentan el tejido social, sino que perpetúan desigualdades estructurales históricas.

En ese contexto, las políticas públicas que la población necesita y exige deben ser diseñadas con una mirada sectorial y territorial que reconozca las múltiples realidades de cada país y la región en su conjunto. Para esto, se requieren infraestructuras institucionales robustas, que sean capaces de sostener procesos de largo plazo y permitan fortalecer redes de colaboración entre actores público-privados, multilaterales y académicos. Esas estrategias deben articularse, además, con los niveles

locales, nacionales y regionales, reconociendo que la escala de los problemas exige respuestas integradas y coordinadas.

El fortalecimiento institucional no es solo un imperativo técnico. También es un acto de profundo valor simbólico porque representa el compromiso con la democracia, la equidad y la inclusión. Estos procesos exigen voluntad política, visión estratégica y compromiso sostenido con la generación de oportunidades reales para todas las personas. No se trata únicamente de corregir déficits, sino de imaginar futuros posibles desde una lógica de derechos, equidad y participación.



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES